

MEMORANDO OPEX N° 69 / 2008

DE: LUCIANO ZACCARA, Investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Miembro del Panel de Expertos Opex.

PARA: OPEX

ASUNTO: LA CRISIS NUCLEAR IRANÍ EN 2008: POSIBLES ESCENARIOS Y PROPUESTAS

www.falternativas.org



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ignacio Molina (Unión Europea); Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO

Durante 2007 y lo que va del 2008, se han producido importantes acontecimientos en relación a la controversia nuclear iraní que procedemos a analizar a continuación.

1 – Política de sanciones del CS-ONU y del OIEA:

En primer lugar, la aprobación por unanimidad de la Resolución 1747, del 24 de marzo de 2007, que imponía una ampliación del espectro de sanciones ante la negativa de Irán a suspender las actividades de enriquecimiento de uranio exigidas en la anterior resolución (S/RES/ 1737 (2006)).

La resolución 1747 establecía tres categorías de sanciones: 1) embargo relacionado con los programas nucleares y de misiles balísticos, importación de materiales, asistencia técnica o capacitación de personal; 2) prohibición de exportaciones de armas a Irán, y 3) congelamiento de fondos, activos financieros y recursos económicos que sean de propiedad o estén bajo el control de las personas o entidades designadas en el anexo de la resolución 1737 de 2006.

El último informe de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), del 15 de noviembre de 2007, establecía que si bien no se ha constatado desvío alguno hacia un programa nuclear y se ha comprobado la cooperación y respuesta de las autoridades iraníes, esta última sigue siendo insuficiente para la recuperación de la confianza internacional respecto a la transparencia exigida en las actividades no declaradas hasta 2002, momento en que estalló la crisis. Por lo tanto Mohamed el Baradei recomendaba a las autoridades iraníes mayor colaboración, la ratificación parlamentaria y la ejecución de los protocolos adicionales, firmados en 2003 por el anterior presidente Mohamed Jatamí, así como también la suspensión de las actividades de enriquecimiento hasta que se solventen todas las dudas planteadas por la OIEA.

El 13 de enero de este año Mohamed el Baradei finalizaba su visita a Irán con un plan de trabajo consensuado con las autoridades iraníes para ser implementado durante el mes de febrero de cara a la resolución de algunas de las preguntas y dudas planteadas en el anterior informe.

Por otra parte, el 26 de enero se hacía público el preacuerdo del grupo 5+1 (Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia, China y Alemania) para la ampliación de sanciones en una próxima resolución del Consejo de Seguridad de ONU.

El acuerdo implicaría estrechar el cerco a las actividades, comercialización, movimientos de fondos y de personas relacionadas con la industria y tecnología nuclear y militar de Irán, con especial mención a determinados funcionarios e instituciones oficiales. También se estrecharía el cerco a las instituciones financieras y de transportes iraníes, como los bancos *Melli* y *Saderat* y las empresas *Iran Air Cargo* e *IRI Shipping Line*.

2 – Las actividades nucleares desarrolladas por Irán:

A mediados de 2007 Ahmadineyad anunció que Irán había conseguido sincronizar 3000 centrifugadoras en cascada de forma experimental y continuada, de manera que estaría en condiciones de iniciar la fabricación de forma industrial del combustible nuclear necesario, con un nivel de enriquecimiento del 4%. Si bien este anuncio ha sido cuestionado por muchos expertos internacionalmente, no habría dudas de que este salto cuantitativo en el desarrollo tecnológico nuclear iraní implica una continuidad a buen ritmo de las investigaciones y actividades programadas.

También se anunciaba en estas últimas semanas el envío del séptimo embarque de combustible nuclear ruso para la planta de energía de Bushehr, lo que permitiría que comenzara a funcionar a mediados de 2008. Cabe aclarar que la finalización de las tareas de puesta a punto de esta central quedaban fuera del programa de sanciones de ONU y que la demora en las entregas de combustibles por parte de las autoridades rusas, que fueron vistas como una medida de presión unilateral, quedaron finalmente resueltas a finales de 2007, continuándose con el programa previsto de entregas.

3 – El desarrollo político iraní:

El 19 de octubre se produjo el alejamiento de su cargo de Alí Lariyani, Secretario del Consejo de Seguridad Nacional y negociador nuclear. Esta decisión habría estado motivada por las diferencias con el Presidente Ahmadineyad. El alejamiento no podría considerarse un despido técnicamente hablando, ya que Lariyani es el representante del Líder Espiritual Alí Jamenei en el seno del Consejo –del cual sigue formando parte– y su continuidad en el cargo no dependía de la Presidencia. Lo que se ha dado a entender en esta ocasión es la existencia de diferencias en el propio campo conservador respecto al estilo diplomático nuclear que la actual presidencia está llevando adelante. Las críticas a la gestión nuclear en el interior de Irán nunca se habían hecho sentir hasta el presente año, tanto desde el reformismo como desde ciertos medios de prensa afines al Líder y a Rafsanyani.

Es en este contexto de enfrentamiento político interno como se llega a las elecciones legislativas del 14 de marzo próximo, con una previsible derrota de los reformistas por los vetos masivos realizados por el Consejo de Guardianes.

4 – La relación Irán-Estados Unidos: los efectos del *National Intelligence Estimate*:

En diciembre se dio a conocer el *National Intelligence Estimate*, documento resumido y desclasificado elaborado por las 16 agencias de inteligencia de Estados Unidos, que fechaba en el 2003 el último indicio de que Irán haya perseguido un programa nuclear militar. Si bien el NIE no descarta futuras intenciones y desviaciones del programa nuclear iraní hacia fines militares, ha privado de fuerza a la justificación de una opción militar preventiva unilateral por parte de Estados Unidos, restando también peso a una posible escalada de sanciones de ONU culminando en medidas de uso de fuerza.

Los puntos sobresalientes del NIE destacan que:

- Los esfuerzos iraníes por producir uranio enriquecido para utilización militar se habrían interrumpido en 2003 y no habrían sido reiniciados al menos hasta 2007.
- Irán no sería técnicamente capaz de producir y reprocesar plutonio suficiente para un arma antes de alrededor de 2015.
- Irán tiene la capacidad científica, técnica e industrial de producir armas nucleares en caso de que decida hacerlo.

Para algunos analistas, el NIE ha sido perjudicial para conseguir una presión sostenida y progresiva respecto a Irán, restando credibilidad a la política exterior estadounidense y a la propia política de sanciones de ONU. Para otros en cambio, habría significado lo contrario, esto es, la demostración de que la presión internacional y la negociación habrían servido para que las autoridades iraníes cesaran en su intento de perseguir un programa nuclear militar en 2003, marcando el camino a seguir en esta crisis -es decir, alejar la posibilidad de una escalada militar y fortalecer la unidad de la comunidad internacional para forzar a Irán a cumplir con las exigencias de la ONU-OIEA.

Por otra parte, en su participación en el foro económico de Davos, el 26 de enero, Condoleezza Rice hizo una declaración que para muchos pasó inadvertida. Decía la Secretaria de Estado que si Irán suspendía el enriquecimiento de uranio y frenaba su programa nuclear militar, Washington estaba preparado para desarrollar "una relación normal" con Irán. Luego de las declaraciones de Bush con posterioridad a la publicación del NIE, esta declaración de Rice habría sido la más conciliatoria de los últimos años por parte de la administración estadounidense. A esto hay que agregar las declaraciones de Bush respecto a su apoyo a los reformistas en las próximas elecciones –duramente criticada en Irán- lo que, a nuestro entender, podría apuntar hacia una posible mejora de las relaciones bilaterales si se da una futura victoria de los reformistas-pragmáticos en las presidenciales de 2009.

No podemos ignorar en este análisis las elecciones presidenciales en los Estados Unidos -en estos momentos aún en fase de primarias- que podrían acarrear cambios en la postura hacia Irán. En el campo demócrata, Barack Obama plantea una diplomacia activa y conversaciones "directas", incluso como iniciativa personal de la presidencia, y Hillary Clinton sugiere un enfoque multilateral de diálogo e incentivos económicos con la precondición del fin de la intromisión iraní en Irak. En el campo republicano los precandidatos se han mostrado algo más cautos ante un eventual ataque directo contra Irán, aunque la retórica republicana continúa siendo más dura que la de los demócratas.

ESCENARIOS POSIBLES A CORTO Y MEDIO PLAZO

Los escenarios posibles que se plantean luego de la revisión del actual contexto interno e internacional de Irán serían en principio los siguientes:

Escenario 1: continuar la negociación 5+1 y la presión internacional conjunta

En este escenario, la posibilidad de acuerdo del grupo 5+1, con el respaldo de los informes de la OIEA, reflejarían el consenso de la comunidad internacional respecto a la responsabilidad de Irán en satisfacer las exigencias del CS-ONU. La continuidad de este escenario se traduciría en la adopción por unanimidad de la próxima ronda de sanciones económico-financieras y tecnológicas que se está discutiendo en el seno del CS-ONU y que cuenta con el respaldo del grupo 5+1.

Las ventajas de esta postura radicarían en un fortalecimiento del consenso internacional respecto a la utilidad de las sanciones y la presión internacional en general para lograr que un Estado aplique las medidas necesarias para evitar la inseguridad e inestabilidad regional, y frenar la proliferación nuclear, sin necesidad de utilizar la fuerza militar en una región conflictiva y con dos guerras en pleno desarrollo. Teniendo en cuenta lo establecido por el NIE, la presión internacional podría haber sido la causa del freno en el programa nuclear militar.

Las desventajas de esta postura radicarían en el posible no cumplimiento por parte de Irán de las exigencias planteadas desde la resolución 1437/2006, debido a que el grado de evolución del programa nuclear civil se encontraría muy avanzado y las propuestas de negociación/presión no serían un aliciente suficiente para la suspensión del proceso de enriquecimiento. Por otra parte, la diplomacia del 5+1 está mostrando fisuras y desacuerdos (sobre todo, por parte de Rusia y China), particularmente tras el NIE.

Escenario 2: retirada de las sanciones del CS-ONU

Este escenario sería posible si se dieran dos circunstancias opuestas: o bien el CS-ONU decide retirar las sanciones y reenviar el dossier a la OIEA de manera unilateral, independientemente de si Irán acata las resoluciones, o bien Irán decide suspender sus actividades de enriquecimiento e investigación conforme a las exigencias de las resoluciones 1737 y 1747. Ambas circunstancias se plantean prácticamente imposibles en el contexto actual.

Escenario 3: intervención militar

En el contexto planteado anteriormente, tras la publicación del NIE se rebaja la justificación de un ataque militar preventivo respecto a las instalaciones nucleares iraníes, al menos hasta dentro de bastantes años. No se contempla actualmente como opción real. La acción militar unilateral podría darse en este sentido por Estados Unidos o Israel, país que siente más amenazado por las declaraciones de Ahmadineyad. Podría ser una operación quirúrgica, orientada solamente a los sitios nucleares, destruyendo solamente la capacidad operativa actual de las instalaciones iraníes, pero no es una opción clara al menos por parte de la administración Bush.

La ventaja de una intervención estribaría en que el programa nuclear iraní se vería abruptamente cancelado, necesitándose décadas para volver a estar en la situación de generar preocupación internacional. Serviría de ejemplo disuasorio para aventuras parecidas de otros países con pretensiones de desarrollar energía nuclear al margen de la legalidad internacional.

Los riesgos serían el desencadenamiento de otro conflicto que aumente la inestabilidad regional en Oriente Medio, perjudicando cualquier avance en el interior de Irán y en el entorno inmediato. Se desencadenarían guerras por efecto dominó cuyas consecuencias son tan imprevisibles como potencialmente devastadoras. Las relaciones de Irán con el resto de la comunidad internacional se verían drásticamente afectadas, perjudicando notablemente a los estados de la Unión Europea, principales socios comerciales de Irán.

OPCIONES PARA ESPAÑA Y LA UE

España debe tener en cuenta que:

- Las negociaciones principales con Irán las está realizando el grupo 5+1 y la OIEA, a través de Mohamed El Baradei, y que las posibilidades de incidir en las decisiones que se puedan tomar se limitan al contexto de la UE.
- En el CS/ONU España no tiene presencia en este momento, por lo que su influencia es mínima o nula. No obstante, es necesario tener en cuenta la diplomacia parlamentaria en Naciones Unidas, que puede ser activada. España ha sido elegida dos veces en los últimos 10 años para el CS y podría serlo de nuevo en poco tiempo.
- El mantenimiento por parte de España de relaciones cordiales con personalidades del campo reformista iraní, como Mohamed Jatamí o Shirin Ebadi, a través del foro establecido por la Alianza de Civilizaciones, es positivo en sí mismo aunque no se traduce en mejoras en las relaciones políticas bilaterales con el actual gobierno.
- Una postura beligerante española iría en contra de la actual política exterior española desde la llegada del PSOE al gobierno y perjudicaría la imagen de España en el extranjero, y sobre todo en la región de Oriente Medio.

RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA EN EL MARCO DE LA UE

Dados los inconvenientes de los escenarios 2 y 3, entendemos que la acción diplomática española debe partir de la base de que *la mejor opción actual es gestionar la crisis en el escenario 1, esto es: continuar la negociación 5+1 y mantener la presión internacional.*

Por tanto, se recomienda el seguimiento de las siguientes líneas generales de acción:

1) En el ámbito multilateral:

-No apoyar una escalada militar en las sanciones que negocia el CS de ONU. Las sanciones económicas y diplomáticas ya afectan a la economía iraní y favorece el disenso interno respecto a la actual política negociadora iraní en el ámbito nuclear.

-Priorizar la actuación de la OIEA en esta crisis, puesto que es el único mecanismo de vigilancia con alto reconocimiento por parte de las autoridades iraníes, sin lo cual la comunidad internacional permanecería ciega ante el desarrollo del programa nuclear.

-Dadas las implicaciones que esta crisis reviste para la PESC, recomendamos apoyar posiciones comunes en el Consejo de la Unión Europea en esta línea y mantener un diálogo continuado con nuestros socios europeos, respaldando posturas que refuercen la unidad de la UE.

-Apoyar, dentro de este margen de actuación que pueda tener España, decisiones en el CS-ONU que sean fruto del mayor consenso posible y que reconozcan el derecho de Irán a desarrollar un programa nuclear civil bajo la plena supervisión de la OIEA y con las garantías establecidas por el TPN y los protocolos adicionales que la comunidad internacional exige a Irán.

2) En el **ámbito bilateral**, continuar fomentando el diálogo con los sectores políticos iraníes reformistas en el foro de la Alianza de Civilizaciones, siguiendo de cerca la evolución del ámbito político interno de Irán.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García

- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides
- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal
- 61/2007. **La Cumbre de Lisboa y la construcción de una asociación estratégica Unión Europea-África.** Lourdes Benavides
- 62/2007. **El fondo de concesión de microcréditos de la cooperación española como instrumento de cohesión social en América Latina.** Camino Villanueva y Katty Cascante
- 63/2007. **Kenia. Elecciones presidenciales y consolidación como potencia regional.** Roman Bautista
- 64/2007. **Marruecos, ¿cómo y dónde luchar contra la corrupción? El papel de España.** Laura Alcaide
- 65/2007. **La reforma del Fondo Monetario Internacional: posición de España.** Javier Díaz Cassou
- 66/2007. **¿Es preocupante la inmigración irregular asiática?** Gemma Pinyol
- 67/2008. **Participación española en la enseñanza militar de China.** Pedro Baños Bajo
- 68/2008. **El largo camino hacia el CAFTA en Costa Rica: enseñanzas para España.** Diego Sánchez Ancochea