

## Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)

Santiago Antón Zunzunegui | Diplomático.

### Tema

El pasado 17 de julio en Viena los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Alemania y la alta representante de la UE (E3UE+3) e Irán firmaron el denominado Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) para resolver uno de los principales problemas de seguridad que afectan a la comunidad internacional: el eventual desarrollo por Irán del arma nuclear.

### Resumen

El acuerdo del Plan de Acción Integral Conjunto (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) atiende a varios fines. Por un lado, establece unos límites estrictos y muy detallados al programa nuclear iraní, cuyo cumplimiento se garantiza mediante un régimen de verificación mucho más estricto que el aplicado en general por el Organismo de la Agencia Internacional de la Energía (OIEA en sus siglas inglesas). Por otro, el Acuerdo pretende orientar el programa nuclear de Irán a fines comerciales y pacíficos mediante incentivos que buscan hacerlo inerte a largo plazo. El Acuerdo no está, sin embargo, exento de problemas. Permite que Irán mantenga sus capacidades intactas, aunque reduce su potencialidad. También establece un régimen de verificación muy sólido aunque no permite un acceso irrestricto a los inspectores del OIEA. Por último, habrá que ver cómo afectan las concesiones realizadas a Irán al régimen de no proliferación. En última instancia, como todos los acuerdos, será su interpretación futura la que determine su éxito o fracaso, y esa interpretación dependerá mucho de la evolución del contexto estratégico regional y la relación entre los actores que han firmado el Acuerdo.

Este ARI se centra, precisamente, en analizar los aspectos técnicos del JCPOA relacionados con las obligaciones impuestas al programa nuclear de Irán, contextualizando esas obligaciones para valorar su fuerza y efectividad, así como de sus lagunas y debilidades. Analiza las medidas de transparencia y vigilancia mediante la aplicación de un Protocolo Adicional reforzado, las limitaciones al programa de enriquecimiento de uranio y el intento por transformarlo en un programa de carácter comercial, así como la eliminación de la vía del plutonio y la cuestión de las “posibles dimensiones militares”.

## Análisis

### Introducción

El acuerdo del Plan de Acción Integral Conjunto (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA)<sup>1</sup> es un ejemplo paradigmático de actuación del Consejo de Seguridad, impulsado por sus cinco miembros permanentes, junto a Alemania y la UE, para resolver una situación de amenaza a la paz y seguridad internacionales a través de negociaciones diplomáticas y mediante los mecanismos multilaterales existentes. Las negociaciones fueron apuntaladas y, en última instancia, propiciadas por las consecuencias económicas y financieras generadas por las sanciones a Irán desde el año 2006 a través de seis resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (NNUU) adoptadas bajo el Capítulo VII de la Carta de NNUU. El resultado es un acuerdo político entre siete países plasmado en 159 páginas que se “transpone” al Derecho Internacional como anexo a una nueva Resolución del Consejo de Seguridad (S/RES/2231). Además, a través de esta Resolución, el Consejo de Seguridad otorga el mandato al Organismo de la Agencia Internacional de la Energía (OIEA en sus siglas inglesas), una organización internacional que forma parte de los organismos especializados del sistema de NNUU, para llevar a cabo la vigilancia y verificación necesarias de los compromisos de carácter nuclear adquiridos por Irán bajo este acuerdo.

### Medidas de transparencia y vigilancia para evitar un programa clandestino

Muchos expertos consideran que la mayor amenaza en el caso de Irán proviene de sus actividades secretas, más que del posible desvío de material fisible de su programa “declarado” hacia finalidades ilícitas. Por ello, el JCPOA establece un sólido régimen de inspección para garantizar el cumplimiento del acuerdo y que Irán no realiza actividades clandestinas.

En la actualidad, bajo el acuerdo de salvaguardias generales de Irán, el OIEA carece de los instrumentos legales apropiados para garantizar con absoluta certeza que Irán no realiza actividades clandestinas. Teniendo en cuenta el historial de Irán (tanto Natanz como Fordow fueron descubiertas por los servicios de inteligencia occidentales), algunos sectores han exigido que el acuerdo obligara a Irán a aceptar un régimen de inspección en el que hubiera un acceso inmediato e irrestricto a todos los lugares y personal que el OIEA considerara oportuno visitar y entrevistar, al objeto de resolver cualquier duda o preocupación. Un régimen similar al establecido en la Resolución 1282 (1999) que establecía la UNMOVIC en Irak y que otorgaba a esta Comisión un acceso ilimitado a lugares y a personal iraquí. El JCPOA está lejos de ese nivel de intrusismo. El Acuerdo de Viena establece un régimen de acceso que se basa fundamentalmente en las medidas del Protocolo Adicional, reforzado por un mecanismo recogido en los párrafos 74 a 78 del Anexo I para resolver rápidamente posibles controversias entre las partes.

---

<sup>1</sup> Para el texto en español del Plan de Acción Integral Conjunto y la Resolución 2231 (2015), véanse [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015)).

El Protocolo Adicional (que más de 120 países han firmado con el OIEA, aunque no era el caso de Irán) contempla entre sus disposiciones el denominado *acceso complementario* que, de acuerdo con sus artículos 5.c y 9, obliga al Estado “a facilitar al OIEA acceso a cualquier lugar especificado por el Organismo [...] a fin de realizar muestreo ambiental [...]” y “acceso a los lugares especificados por el Organismo para realizar muestreo ambiental de grandes zonas [...]”. Bajo el Protocolo Adicional, el OIEA puede solicitar acceso a cualquier lugar (incluidas instalaciones militares, aunque no se especifica) si tiene amplias sospechas de que hay actividades clandestinas con material nuclear no declarado.

La aplicación del Protocolo Adicional es, por tanto, una medida de enorme importancia que Irán aplicará primero provisionalmente, como ya hizo entre 2004 y 2006, y que deberá ser ratificado por Irán después de ocho años o si el OIEA llega antes a las denominadas Conclusiones Amplias (garantía del OIEA de que no hay actividades clandestinas). La ratificación por parte de Irán es un paso difícil pero fundamental. Difícil porque la ratificación exige la autorización del Parlamento iraní y del líder supremo, y no debe darse por descontada. Fundamental, porque a diferencia de muchas de las medidas del JCPOA, el Protocolo Adicional, una vez ratificado, no está sometido a los límites temporales del JCPOA.

Sin embargo, las potestades de inspección que el Protocolo Adicional otorga al OIEA no son ilimitadas. El mismo artículo 5 señala posteriormente que si el Estado “no está en condiciones de facilitar dicho acceso, hará todos los esfuerzos razonables para satisfacer la petición del OIEA, sin demora, en lugares adyacentes o por otros medios”. Y el artículo 9 exige previamente la aprobación de la Junta de Gobernadores del OIEA. Por lo tanto, el *acceso complementario* del Protocolo Adicional no es automático y esas cláusulas, utilizadas con mala fe, pueden dilatar el proceso e, incluso, impedir que el OIEA pueda acceder a un lugar del que sospeche.

El JCPOA establece un mecanismo para soslayar la indefinición de las disposiciones del Protocolo Adicional, y que da la última palabra a los miembros occidentales de la Comisión Conjunta. Al igual que en aplicación de un Protocolo Adicional normal, bajo el JCPOA, el OIEA debe informar a Irán de cuáles son sus dudas en relación con la existencia de material o actividades clandestinas. Irán puede proporcionar la información oportuna para aclarar esas dudas, y de no hacerlo, o no ser suficiente, el OIEA puede solicitar acceso a los lugares necesarios para verificar que no haya material no declarado. Por su parte, Irán puede en un primer momento negarse y ofrecer medios y lugares alternativos para aplacar esas posibles sospechas. Sin embargo, en última instancia, si el OIEA no ha visto satisfechas sus pretensiones en 14 días, “los miembros de la Comisión Conjunta, por un voto de al menos cinco de sus ocho miembros” asesorarán sobre los medios necesarios para resolver las preocupaciones del OIEA. Este artículo señala también que el proceso de consultas entre los miembros de la Comisión Conjunta no excederá de siete días, e Irán deberá aplicar las medidas necesarias en tres días. En total, el procedimiento establece un máximo de 24 días para resolver la cuestión, y otorga a los componentes occidentales de la Comisión Conjunta (Alemania, Francia, EEUU, el Reino Unido y la alta representante de la UE) la potestad de decidir las medidas a adoptar en caso de que no haya acuerdo.

Mucho se ha discutido sobre ese margen temporal de 24 días, que para algunos otorga a Irán tiempo suficiente para borrar las huellas de eventuales actividades ilícitas. No sería fácil hacer desaparecer las trazas de uranio de un lugar donde este material ha sido utilizado en estado gaseoso, porque impregna hasta el último rincón y la propia atmósfera, pero sí sería más fácil eliminar los indicios de experimentos que no exigen la utilización de uranio enriquecido y que, sin embargo, pudieran estar relacionados con las posibles dimensiones militares del programa nuclear iraní.

### *Enriquecimiento de uranio: hacia un verdadero programa comercial*

En el JCPOA, el E3UE+3, además de la evidente contrapartida del levantamiento de sanciones, ha aceptado otra concesión mayor, sin la cual Irán no hubiera firmado el acuerdo y que muchos consideran el principal problema del mismo: el derecho de Irán al enriquecimiento de uranio.

El JCPOA acepta que Irán mantenga su capacidad de enriquecimiento sometida a importantes límites, que tienen, sin embargo, una duración temporal limitada. El JCPOA recoge en el prefacio que “las limitaciones descritas serán seguidas de una evolución gradual y a un ritmo razonable, del programa nuclear iraní, incluidas sus actividades de enriquecimiento, hacia un programa comercial para usos exclusivamente pacíficos...” y reconoce que “tras la aplicación con éxito del JCPOA, [...] el programa nuclear de Irán será tratado como el de cualquier otro Estado parte del TNP”.<sup>2</sup>

Las críticas al acuerdo en este punto son razonables. El acuerdo supone reconocer y aceptar el estatus de “Estado umbral” de Irán. Es decir, la capacidad de Irán de dominar todo el ciclo de combustible nuclear (aunque en principio Irán renuncia a la capacidad de reprocesamiento) y, por lo tanto, la capacidad técnica y teórica para obtener el material fisible necesario para fabricar un arma nuclear si las autoridades iraníes tomaran la decisión. Se trata de una concesión importante por parte de EEUU que en sus acuerdos de cooperación nuclear civil ha exigido generalmente la renuncia de sus contrapartes a desarrollar la tecnología para enriquecer uranio.

EEUU ha intentado limitar los efectos de esta decisión y ha seguido manteniendo antes, durante y tras las negociaciones que el TNP no reconoce el derecho a enriquecer uranio. En el JCPOA no aparece tampoco recogido el enriquecimiento como parte de lo que se conoce como derecho al uso pacífico de la energía nuclear. El Acuerdo recoge específicamente que “las disposiciones y medidas en el JCPOA [...] no deben ser consideradas como precedente para ningún otro Estado, ni para los principios fundamentales del derecho internacional, ni los derechos y obligaciones bajo el TNP y otros instrumentos pertinentes [...]”. El miedo es que, aunque es una posibilidad remota, el reconocimiento de facto de dicha capacidad a Irán puede también dar pie a una carrera nuclear en la región.

---

<sup>2</sup> Tratado de No Proliferación.

El planteamiento del JCPOA es aceptar lo que es ya un hecho a cambio de transformar el programa de enriquecimiento de Irán en un verdadero programa de enriquecimiento comercial que sirva a las necesidades civiles de Irán. Para hacerlo, el JCPOA ha diseñado un minucioso e imaginativo plan en el que el enriquecimiento responda a las necesidades civiles de combustible y lo que se produzca se consuma.

En un primer momento, Irán deberá reducir la cantidad de uranio que posee y el número de centrifugadoras en funcionamiento con el objetivo de extender el denominado “período de ruptura” que Irán necesitaría para construir una bomba (de unos dos meses a un año según calculan los expertos), y crear las condiciones de confianza adecuadas para dar paso a una segunda fase de reestructuración del programa de enriquecimiento de Irán. Durante este tiempo, Irán sólo producirá uranio enriquecido al 3,7%, más por razones simbólicas que por necesidades reales de combustible, puesto que no existe ninguna instalación actualmente en Irán que pueda usar este combustible. Durante este periodo, Irán se compromete a limitar sus existencias de uranio enriquecido hasta el 3,7% a 300 kg (frente a las casi 8 toneladas contabilizadas por el OIEA en su informe de agosto de 2015) y a continuar con la suspensión de enriquecer uranio por encima de ese porcentaje durante otros 15 años (suspensión ya vigente gracias al JPOA).

Igualmente, Irán deberá reducir el número de centrifugadoras activas que posee en la instalación de Natanz a 5.060 y el resto, unas 10.000, serán desconectadas y almacenadas bajo constante vigilancia del OIEA. Por su parte, la instalación de Fordow, planta de enriquecimiento subterránea, será transformada en un centro de tecnología, física y nuclear, y una parte de sus centrifugadoras –algo menos de 2.000– serán retiradas y almacenadas, y el resto, 1.044, seguirán instaladas pero sin producir uranio enriquecido.

Por último, Irán sólo utilizará centrifugadoras del tipo IR-1, que no son eficientes y obligan a utilizar un número muy elevado de ellas, además de ampliar las instalaciones para producir el combustible necesario para una central nucleoelectrónica. Mientras tanto, Irán podrá seguir investigando y ensayando centrifugadoras más avanzadas con una eficiencia mucho mayor a la hora de producir uranio enriquecido, sin que esas centrifugadoras puedan, en esta primera fase, producir uranio enriquecido. El JCPOA establece también unos límites muy estrictos a dicho programa de I+D y lo reduce en relación con sus dimensiones actuales.

En una segunda fase, el JCPOA establece como objetivo ir prescindiendo, paso a paso, de las centrifugadoras de tipo IR-1, lo que se iniciaría a partir del 10º año desde el comienzo de la aplicación del acuerdo. En esta segunda fase, y a partir del octavo año, Irán comenzará a manufacturar algunas de esas centrifugadoras más eficientes en las cantidades fijadas con gran detalle en el JCPOA. Éstas deberán ser almacenadas bajo vigilancia del OIEA hasta que sean necesarias de acuerdo con el plan de enriquecimiento a largo plazo y con el plan de I+D de enriquecimiento que Irán debe proporcionar al OIEA al comenzar a aplicar provisionalmente el Protocolo Adicional. Este punto es fundamental: el programa de enriquecimiento y la instalación de nuevas centrifugadoras deberá responder a las necesidades comerciales de Irán, y el OIEA

deberá verificar que no existen inconsistencias entre los planes declarados por Irán y su programa real.

En definitiva, y aunque pueda parecer paradójico ayudar a Irán a mejorar sus centrifugadoras, el JCPOA (en lo relativo a la vía del enriquecimiento) busca con ello crear las condiciones para que el programa de enriquecimiento de Irán se corresponda perfectamente con sus necesidades de combustible. De esta forma, el uranio que Irán enriquecería sería utilizado como combustible, quedando inutilizado para crear una bomba atómica y evitando su acumulación. Se trata de una solución creativa, pero que conlleva, no sólo que Irán mantenga sus capacidades de enriquecimiento, sino que las mejore con los consiguientes riesgos que esto plantea.

### La vía del plutonio: la amenaza del reactor de Arak

La construcción del reactor de investigación de Arak ha generado en los últimos años un nuevo motivo de preocupación: que Irán pudiera en el futuro contar con plutonio. El diseño para esta instalación preveía un reactor de agua pesada de 40MW, un diseño altamente proliferante, con capacidad para generar el plutonio suficiente para una bomba atómica anual.

A Irán le quedaban apenas uno a dos años para completar la construcción del reactor y todavía no se había instalado el núcleo del mismo. El Acuerdo es por ello, en este punto, más oportuno si cabe porque el hecho de que Irán no hubiera instalado el núcleo del reactor ha facilitado que el régimen iraní aceptara un cambio en su diseño. Además, porque las posibilidades de un ataque israelí contra esta instalación hubieran aumentado al acercarse el momento de su entrada en funcionamiento. Para Israel, podría haber resultado difícil aceptar sin intervenir que Irán abriera una nueva vía para obtener material para un arma nuclear. Y en dicho caso, el margen de actuación hubiera sido estrecho, porque el bombardeo de un reactor de 40MW en funcionamiento tendría consecuencias medioambientales catastróficas.

El JCPOA es también bastante detallado en cuanto a la forma de anular la amenaza de Arak. Irán acepta cambiar el diseño del núcleo de forma que el plutonio que se pudiera extraer no sea apropiado para ser utilizado con fines militares. El JCPOA establece unas características preliminares para el diseño del nuevo reactor (entre otros parámetros señala que no deberá exceder de 20MW lo que ya reduce su peligrosidad) y crea un grupo de trabajo del E3UE+3 que, junto a Irán, formarán un consorcio internacional para llevar a cabo el proyecto de modernización de Arak. Para mayor seguridad, el consorcio internacional producirá la primera carga del núcleo y posteriormente cooperará con Irán para ulteriores recargas.

Por otro lado, Irán se compromete durante 15 años a no realizar actividades de reprocesamiento, incluidas actividades relacionadas de I+D, ni a construir ninguna instalación de reprocesamiento susceptible de separar plutonio del combustible gastado del reactor. En el acuerdo, Irán señala también que no tiene “la intención” de realizar esas actividades posteriormente. Finalmente, Irán acepta exportar todo el combustible gastado.



### Las posibles dimensiones militares: la hoja de ruta entre el OIEA e Irán

El JCPOA se refiere a las posibles dimensiones militares de manera muy breve, tanto en el preámbulo (Párrafo 14), como en el Anexo I (párrafo 66) en lo que se denomina “cuestiones preocupantes pasadas y presentes”, eufemismo para sortear la expresión de “posibles dimensiones militares” que Irán rechaza. El planteamiento de los negociadores ha sido dejar que esta cuestión continúe siendo tratada paralelamente entre el OIEA e Irán, que el mismo 14 de julio firmaron una “Hoja de ruta para la aclaración de las cuestiones pendientes pasadas y presentes relativas al programa nuclear de Irán”. Irán deberá ofrecer explicaciones sobre esta cuestión, pero las formas y el procedimiento para hacerlo han sido negociados y acordados exclusivamente con el OIEA, y algunos de sus detalles no se han hecho públicos.

El JCPOA señala simplemente que Irán aplicará en su totalidad lo establecido en esa hoja de ruta y que el director general del OIEA presentará a la Junta de Gobernadores el 15 de diciembre su valoración final sobre la resolución de las cuestiones pendientes pasadas y presentes. El JCPOA incluso prejuzga el resultado de dicho informe puesto que afirma que, en el marco de la Junta de Gobernadores, el “E3UE+3 presentará una resolución al objeto de cerrar la cuestión”.

Teniendo en cuenta esto último, y el ajustado calendario que el E3UE+3 ha impuesto al OIEA para resolver esta cuestión, es muy probable que el informe que su director publique en diciembre no acabe de aclarar todas las preocupaciones y dudas que la comunidad internacional tiene al respecto. Sin embargo, es de esperar que la investigación permita al OIEA obtener mayor información sobre las actividades iraníes de militarización, y, en consecuencia, establecer mejores controles para evitar que Irán pueda desarrollar esas actividades en el futuro sin ser detectado.

### Conclusiones

El JCPOA es un acuerdo de una gran inteligencia y visión: no es un documento puramente represivo que se contenta con fijar unos límites, sino que establece una clara estrategia a medio-largo plazo para acomodar el programa nuclear de Irán a su declarado carácter comercial y pacífico. Pretende así crear los incentivos necesarios para que Irán cumpla con él. Pero, al mismo tiempo, acepta un programa de enriquecimiento que podría dispararse en el futuro y que sienta un peligroso precedente para el régimen de no proliferación.

Desde el punto de vista de la verificación, el régimen impuesto por el JCPOA es muy estricto, yendo más allá de los estándares de los Acuerdos de Salvaguardias Generales del OIEA y del Protocolo Adicional, y deja pocos resquicios para un programa encubierto. Pero el acuerdo no contempla un régimen de acceso total, a cualquier lugar y en cualquier momento, lo que puede dificultar conocer todo lo que Irán sabe y ha hecho en el ámbito de la militarización nuclear.

Se trata, por tanto, desde el punto de vista técnico de un acuerdo sólido, muy detallado y con un muy alto nivel de garantías. Sin embargo, deja resquicios que pueden generar tensiones en el futuro. Por ello, en último término, el éxito del acuerdo no dependerá únicamente de que las partes cumplan con las disposiciones del mismo. El cumplimiento del JCPOA es necesario pero no suficiente. El aislamiento artificial que ha acompañado a la negociación del acuerdo no será posible mantenerlo durante su aplicación. El éxito del mismo dependerá mucho también de la evolución en las relaciones entre EEUU e Irán, de las dinámicas internas en ambos países, y de las relaciones entre los principales actores de la región.

En una conversación con David Ignatius, el que fuera consejero de Seguridad Nacional del presidente George Bush, Brent Scowcroft, apuntaba a la necesidad de dialogar con Irán con el objetivo de crear un marco de seguridad que le diera la confianza suficiente para renunciar a las armas nucleares. La Administración Obama ha seguido el camino inverso, pero no podrá obviar la necesidad de crear un marco de seguridad en la región, que no sólo dé confianza a Irán para renunciar definitivamente a las armas nucleares, sino que genere también confianza en el resto de actores regionales para que no torpedeen este proceso.