

Alfonso Iglesias Velasco

Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad Autónoma de Madrid

Correo: alfonso.iglesias@uam.es

Anass Gouyez Ben Allal

Doctorando en Derecho Internacional Público. Universidad Autónoma de Madrid.

Correo: anass.gouyez@estudiante.uam.es

EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Resumen

El presente estudio pretende analizar el papel desempeñado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de desarme y no proliferación nuclear. Puede comprobarse cómo el órgano encargado del mantenimiento de la paz en la Organización universal ha ido acaparando más poder y competencias en este ámbito a lo largo del tiempo. Asimismo, se analiza aquí la actitud adoptada por el Consejo de Seguridad ante los diferentes casos de proliferación nuclear. El objetivo consiste en estudiar en qué medida las posiciones de los miembros del Consejo de Seguridad pueden afectar a la actuación del Consejo, así como en analizar su influencia sobre el régimen de desarme y no proliferación nuclear.

Palabras clave

Consejo de Seguridad, desarme y no proliferación nuclear, seguridad internacional, Carta de Naciones Unidas.

Abstract

This article aims to analyze the role played by the United Nations Security Council on the subject of nuclear disarmament and non-prolifera-

tion. It can be checked how the organ responsible for the maintenance of peace in the universal Organization has gathered more power and authority in this area over time. Also, this paper discusses the attitude adopted by the Security Council to the different cases of nuclear proliferation. The double goal is to examine to what extent the positions of the different members of the Security Council can affect in the Council's action, as well as to analyze their influence on the nuclear non-proliferation and disarmament regime.

KeyWords

Security Council, nuclear disarmament and non-proliferation, international security, Charter of the United Nations.

EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

INTRODUCCIÓN

La proliferación nuclear ha evolucionado como consecuencia de la interacción de muchos factores que varían según cada caso. A partir de 1998, fecha de los primeros ensayos nucleares de India y Pakistán, asistimos a una inversión de tendencia, con la afirmación de nuevas potencias nucleares y la aparición de novedosos actores al margen del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), mientras que los primeros Estados con capacidad atómica han proseguido la modernización de sus capacidades nucleares, en lugar de desprenderse de ellas de forma definitiva.¹

De este modo, el paisaje nuclear ha evolucionado en los últimos tiempos en sentido negativo. De los cinco Estados que tradicionalmente contaban con armamento nuclear se ha alcanzado en la actualidad el número de nueve potencias atómicas reconocidas,² a las que habría que añadir un Estado con un programa nuclear sospechoso de tener ambiciones militares, Irán.

Vista la situación actual, no parece que existan indicios de que esta tendencia vaya a cambiar. Al contrario, la rivalidad energética y comercial, junto con el incremento de conflictos latentes en distintas regiones del mundo, viene alimentando las ambiciones nucleares de numerosos países. Todo ello provoca que, ni los Estados nucleares así reconocidos en el Tratado de No Proliferación Nuclear ni las nuevas potencias atómicas acepten renunciar a sus capacidades armamentísticas. Esta cruda realidad deja claro que, actualmente, el desarme nuclear no constituye una prioridad para esos Estados.

1 El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares o Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) fue firmado en 1968 y entró en vigor en 1970, contando actualmente con 191 Estados partes. Periódicamente se celebran Conferencias de Revisión del TNP. Así por ejemplo, pueden verse GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «La no proliferación y el desarme humanitario», en *Política Exterior*, vol. 29, n.º 166, 2015, pp. 40-52; y AGUILRRE DE CÁRCER, Miguel. Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear, Documentos de Trabajo, n.º 31, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2010.

Las potencias atómicas tradicionales han impulsado los regímenes de no proliferación de armas nucleares con el doble objeto de evitar la competencia de otros Estados en este terreno y la difusión de tecnologías de doble uso, intentando al mismo tiempo preservar el statu quo estratégico que les beneficia y garantiza su condición de potencias internacionales.

2 Como es conocido, fueron cinco los Estados que lograron disponer de armamento nuclear en primer lugar, y coinciden en ser los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU –Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China–, a los que se han unido cuatro nuevas potencias nucleares, que son Israel, India, Pakistán y Corea del Norte.

En cualquier caso, la existencia de armas nucleares representa un peligro claro e inminente para la seguridad internacional. Cuanto mayor sea el número de Estados con este tipo de armamento de destrucción masiva, mayor será el peligro de accidente o confrontación.

Ante este contexto, el cometido del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) puede resultar clave y determinante, al ser el órgano en el que recae la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.³ Sin embargo, el valor estratégico que ofrece dicho armamento a los miembros permanentes de ese Consejo, junto con su rivalidad y desavenencias sobre las políticas a seguir en este ámbito, ha despojado a este órgano del papel que debería jugar y ha obstaculizado las iniciativas de otros organismos e instrumentos para lograr un mundo sin armas nucleares.

La estructura del presente artículo se divide en tres apartados: en primer lugar, se ha estudiado la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996 sobre el examen de la licitud de las armas nucleares. En el segundo apartado se analiza el creciente papel desempeñado por el Consejo de Seguridad en materia de desarme nuclear, a través primero del estudio de la base jurídica de su intervención, para lo cual se toman como referencias la Carta de Naciones Unidas y el Tratado de No Proliferación Nuclear. El tercer apartado se centra en investigar cuál ha sido la actuación del Consejo de Seguridad ante los diferentes programas nucleares estatales desarrollados en las últimas dos décadas: en primer lugar se explica el caso de Irak, y luego el de Irán. Finalmente, se describe y evalúa la conducta del citado órgano de Naciones Unidas ante las cuatro potencias nucleares no partes en el TNP: Pakistán, India, Israel y Corea del Norte (que se retiró de ese tratado en 2003).

EL DERECHO INTERNACIONAL ANTE LAS ARMAS NUCLEARES: EL DICTAMEN DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Un elemento que complica más aún la situación es que el armamento nuclear se encuentra en un limbo jurídico derivado de la ausencia de expresa prohibición completa por el Derecho internacional. En 1994, al aumentar la disputa entre los Estados poseedores de armas nucleares y los que no contaban con ellas, estos últimos lograron por mayoría que la Asamblea General de Naciones Unidas plantease a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) la siguiente cuestión, con la pretensión que se pronunciara mediante una opinión consultiva: «¿Está permitido en Derecho internacional recurrir en alguna circunstancia a la amenaza o empleo de las armas nucleares?».⁴

3 Artículo 24.1 de la Carta de Naciones Unidas.

4 El 15 de diciembre de 1994 la Asamblea General solicitó esa opinión consultiva «urgente» al Tribunal de La Haya por medio de su Resolución 49/75K, en virtud del artículo 96.1 de la Carta de Naciones Unidas. También la Orga-

Pues bien, la opinión consultiva de la Corte de La Haya de 8 de julio de 1996 sobre la *legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares* establecía que «no existe en el Derecho internacional ni en el Derecho de los Tratados autorización concreta alguna para recurrir a la amenaza o al empleo de las armas nucleares» –párrafo 105.2.A–.⁵ No obstante, el propio Tribunal reconoce en el párrafo siguiente que «no existe una prohibición general ni universal de la amenaza o el empleo de las armas nucleares como tales». Asimismo, la Corte apreciaba que su amenaza o empleo sería «generalmente contrario a las normas de Derecho internacional aplicables a los conflictos armados, y en particular los principios y normas del Derecho humanitario»,⁶ pero inmediatamente después consideraba que «no puede pronunciarse definitivamente sobre si la amenaza o empleo de armas nucleares será lícito o ilícito en una circunstancia extrema de legítima defensa, en la cual estuviera en riesgo la propia supervivencia de un Estado».⁷

Como regla general, el Tribunal de La Haya consideró en 1996 que la amenaza o empleo de las armas nucleares resulta generalmente contraria a las normas del Derecho internacional aplicable a los conflictos armados –en particular a los principios y reglas del derecho humanitario–. Pero en una posición de ambigüedad calculada y muy

nización Mundial de la Salud (OMS) solicitó una opinión consultiva a la CIJ mediante su Resolución WHA 46.40, de 14 de mayo de 1993, sobre la siguiente pregunta: Teniendo en cuenta los efectos de las armas nucleares sobre la salud y el medio ambiente, ¿constituiría su utilización por un Estado en el curso de una guerra o de otro conflicto armado una violación de sus obligaciones en el Derecho internacional, incluyendo la Constitución de la OMS? Sin embargo, la CIJ rechazó la petición de la OMS en su opinión consultiva en el asunto de la legalidad de la utilización de las armas nucleares por un Estado en un conflicto armado, de 8 de julio de 1996, por considerar que la cuestión solicitada no se encontraba dentro de la esfera de actividades del órgano solicitante, en esta ocasión la OMS.

5 ICJ Reports 1996, p. 226. Véase en general BOTHE, Michael. «Nuclear Weapons Advisory Opinions», en WOLFRUM, Rüdiger (Ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpepil.com.

6 Opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, ICJ Reports 1996, párrafo 105.2.E.

7 Es cierto que la Asamblea General había adoptado el 24 de noviembre de 1961 la «Declaración sobre la prohibición del empleo de las armas nucleares y termonucleares» –Res.1653 (XVI)–, y en este sentido solicitó el estudio de la convocatoria de una conferencia para prohibir la utilización de las armas atómicas –Res.1909 (XVIII), de 27 de noviembre de 1963–. Pero no existe en el Derecho internacional contemporáneo una proscripción absoluta de las armas nucleares: lo que se ha venido produciendo es una carrera hacia la no proliferación horizontal –no aumentar el número de Estados poseedores de armas nucleares– y vertical –no incrementar el volumen existente– de este tipo de armas. En concreto, el esfuerzo por la no proliferación horizontal se ha centrado en el Tratado de No Proliferación de las armas nucleares (TNP), de 1 de julio de 1968 (U.N.T.S., vol. 729, p.161); y en las siete zonas desnuclearizadas que hoy en día existen: la Antártida (tratado de 1 de diciembre de 1959); el Espacio ultraterrestre (tratado de 27 de enero de 1967) –estas dos primeras son, con un alcance más amplio, zonas desmilitarizadas–; Fondos marinos (tratado de 12 de febrero de 1971); Iberoamérica (Tratado de Tlatelolco, de 14 de febrero de 1967); el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga, de 6 de agosto de 1985); África (Tratado de Pelindaba, de 1996), y Asia Central (Tratado de Semipalatinsk, de 2006). Por su parte, la no proliferación vertical de las armas nucleares se ha concretado en primer lugar en el cese de las pruebas de dicho tipo de armamento, con el tratado por el que se prohíben tales ensayos en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, de 5 de agosto de 1963 (U.N.T.S., vol. 480, p. 43), y el Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares, de 24 de septiembre de 1996; y en segundo lugar, en los sucesivos acuerdos que, cual periódicos frutos de sucesivas rondas negociadoras, han firmado las Superpotencias para la limitación y reducción de sus armas atómicas, ya sean estratégicas (SALT I y II, START I y II) o de alcance intermedio (Tratado INF).

debatida –con 7 votos a favor y 7 en contra, decidiendo el voto de calidad del presidente–, la Corte no pudo concluir definitivamente si la amenaza o el uso de las armas nucleares es o no legal en una circunstancia extrema de legítima defensa, en la que se encuentre en peligro la propia supervivencia de un Estado. Eso sí, la Corte proclamó existente la obligación de perseguir de buena fe y llevar a la conclusión negociaciones dirigidas al desarme nuclear en todos sus aspectos, bajo un estricto y efectivo control internacional. En definitiva, esta ambigüedad ha levantado dudas y ha dado lugar a distintas interpretaciones, creando así más polémica en la materia.⁸ Las desavenencias entre los jueces revelan las dificultades con las que tropezó la Corte al enfrentarse con un problema innegablemente jurídico, pero también de carácter político.⁹

Indudablemente, la posición del Tribunal Internacional de Justicia tuvo, y sigue teniendo, consecuencias directas para la seguridad internacional: uno de los temas que puede ser calificado como verdadero riesgo a la estabilidad internacional es la aplicación aquí del derecho a la legítima defensa, ámbito estrechamente ligado a la soberanía de los Estados. Según hemos visto, este principio no se encuentra sujeto a limitación alguna sobre un tipo concreto de armas.¹⁰

Así, la práctica de los Estados nucleares de reservar el arma nuclear como recurso para preservar su integridad e independencia no está en contradicción con las normas de Derecho internacional. Esta realidad abre la puerta a los Estados a optar en sus

8 Ha venido existiendo en este sentido una importante polémica doctrinal acerca de la existencia o no de una prohibición absoluta y específica del empleo de las armas nucleares. Véase SCHWARZENBERGER, Georg. *The Legality of Nuclear Weapons*, Londres: Stevens, 1958; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A. (Coord.). *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados: IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Sevilla: Universidad de Huelva-Universidad de Sevilla, 1997; HEARN, William R. «The International Legal Regime Regulating Nuclear Deterrence and Warfare», *British Yearbook of International Law*, vol. 61, 1990, pp. 221 y ss.; FALK, Richard; MEYROWITZ, Lee & SANDERSON, Jack. «Nuclear Weapons and International Law», en *Indian Journal of International Law*, vol. 20, 1980, pp. 541-595; BROWNLIE, Ian. «Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons», en *International and Comparative Law Quarterly*, vol.14, n.º 2, 1965, pp. 440 y ss.; BAILEY, Sydney D., *Prohibitions and Restraints in War*, Londres: Oxford University Press, 1972, pp.140-154; MEYROWITZ, Elliot L. «The Laws of War and Nuclear Weapons», en *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 9, n.º 2, 1983, pp. 227 y ss.; MOORE, John N. «Nuclear Weapons and the Law: Enhancing Strategic Stability», en *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 9, 1983, pp. 267 y ss.; así como las siguientes aportaciones en el libro editado por POGANY, Istvan. *Nuclear Weapons and International Law*, Avebury: Aldershot, 1987: SHAW, Malcolm N. «Nuclear Weapons and International Law», pp.1-21; GRIEF, Nicholas. «The Legality of Nuclear Weapons», pp. 22-52; JANIS, Mark W. «Do 'Laws' Regulate Nuclear Weapons?», pp. 53-62; y POGANY, Istvan. «Nuclear Weapons and Self-Defence in International Law», pp. 63-83. Véase en general KADELBACH, Stefan. «Nuclear Weapons and Warfare», en WOLFRUM, Rüdiger (ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpepil.com.

9 MARRERO ROCHA, Inmaculada. *Armas nucleares y Estados Proliferadores*, Granada: Universidad de Granada, 2004, p. 118.

10 CERVELL HORTAL, María José. «Las armas nucleares y el Derecho Internacional», *Anales de Derecho* (Universidad de Murcia), n.º 15, 1997, p. 209.

políticas de seguridad y defensa por el desarrollo de armamento nuclear ante cualquier «eventual» ataque, ya sea con armas nucleares o convencionales.

Además, la ambigüedad del concepto «peligro para la supervivencia del Estado» da lugar a diferentes interpretaciones, algunas de las cuales pueden resultar abusivas. Los Estados nucleares, sobre todo aquellos que están tomando en consideración la opción nuclear, cuentan con un factor más de motivación añadida a los cambios que se están produciendo en la situación de seguridad internacional o regional. Por un lado, los nuevos Estados nucleares desearán mantener y modernizar su armamento nuclear, y los no nucleares intentarán obtener estas armas por razones de seguridad y prestigio.¹¹

Ante esta situación, en las últimas décadas no han dejado de crecer los esfuerzos para desarrollar un régimen internacional de desarme y no proliferación nuclear. La sociedad internacional es cada vez más consciente de que la existencia de estas armas supone una gran amenaza para la seguridad. Por ello, la ONU favorece la celebración de tratados internacionales y regionales, acuerdos e iniciativas de diversas clases –unilaterales, bilaterales y multilaterales–, así como la creación de organismos especiales con el objetivo de reducir las armas existentes y poner fin a la proliferación nuclear.

De hecho, estos mecanismos e instrumentos han logrado limitar dicha proliferación y han conseguido reducir este armamento a nivel mundial. Sin embargo, el hecho de que aún subsista una cantidad limitada de armas nucleares, y que algunos Estados sigan optando por ellas como centro de sus políticas de seguridad y defensa, constituyen verdaderos riesgos y amenazas para la seguridad internacional. Esta realidad pone en entredicho la eficacia del régimen internacional de desarme y no proliferación, además de cuestionar el papel desempeñado por Naciones Unidas en este terreno.

EL CRECIENTE DESEMPEÑO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO DEL DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR: HACIA UN MAYOR CONTROL Y MONOPOLIO

La base jurídica de la intervención del Consejo de Seguridad en materia de desarme y no proliferación nuclear

La Carta de Naciones Unidas

Encontrar una respuesta clara al uso o amenaza de las armas nucleares en la Carta de Naciones Unidas resulta algo complicado, pues ninguno de sus artículos se refiere a un tipo concreto de armas. Esto puede explicarse porque la Carta ya había sido firmada (26 de junio de 1945) cuando fueron lanzadas las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki

¹¹ Véase GARCÍA RICO, Elena del Mar. *El uso de las armas nucleares y el Derecho Internacional. Análisis sobre la legalidad de su empleo*, Madrid: Tecnos, 1999.

(6 y 9 de agosto de ese año). Así, la intervención del Consejo de Seguridad en esta materia podría explicarse por una interpretación amplia de las disposiciones de la Carta para mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 2.4 y Capítulo VII). La interpretación que puede hacer el Consejo sobre si el programa nuclear de un Estado constituye o no una amenaza a la paz y seguridad internacionales resultaría controvertida. Por ello, en ausencia de un tratado internacional que prohíba completamente la posesión de armas nucleares, la intervención del Consejo de Seguridad siempre va a ser discutida, sobre todo cuando sabemos que el Tratado de No Proliferación Nuclear discrimina al reconocer a los cinco Estados que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad el derecho a poseer armas nucleares, mientras niega ese mismo derecho a otros Estados. Esta realidad hace que aparezcan otras potencias nucleares al margen del TNP, e incluso Estados partes del Tratado actúen en sus límites, suscitando así más polémica en esta cuestión.

Ahora bien, puede considerarse en general que la base jurídica de la intervención del Consejo de Seguridad en materia de desarme y no proliferación nuclear se encuentra recogida en las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas. Según esta última, el Consejo de Seguridad es el órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales, por lo que recae en él la misión de valorar y juzgar si el programa nuclear de un Estado, la proliferación de ese armamento, y su amenaza y uso constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales.¹²

A este respecto, el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad atribuciones de decisión y coerción con objeto de contrarrestar las amenazas y restaurar la paz y seguridad internacionales, que son de obligado cumplimiento por todos los Estados miembros de esa organización internacional: así, el artículo 39 de la Carta indica que «El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».¹³

Ante una amenaza a la paz, el Consejo podría proceder a aplicar medidas provisionales, así como medidas coercitivas no armadas y medidas coercitivas armadas. Según el artículo 41, «El Consejo de Seguridad podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total

12 ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. I, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 155-176. Véase también OETTE, L., «A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council», *European Journal of International Law*, vol. 13, n.º 1, 2002, pp. 93-104; WECKEL, Philippe, «Santions du Conseil de sécurité : un champ d'étude interdisciplinaire par nature», en *Société Française pour le Droit international, Droit international et relations internationales: Divergences et convergences*, París: Pedone, 2010, pp. 55-75; y CORTRIGHT, D., LOPEZ, G.A., GERBER-STELLINGWERF, L. «The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990», en VAUGHAN, L. et al (eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 205-225.

13 Artículo 39 de la Carta.

o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas».¹⁴

Al mismo tiempo, el artículo 42 permite al Consejo de Seguridad recurrir a la intervención militar si estima que las medidas mencionadas anteriormente no han resultado adecuadas: dispone la Carta que el Consejo «podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas».¹⁵

Por otra parte, la Carta de Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad la misión de regulación de los asuntos de desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva. Con el objetivo de promover la paz y la seguridad internacionales y la no proliferación de tal armamento, el artículo 26 de la Carta dispone que ese Consejo «tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el Artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos».

El artículo 47 confirma esto mismo, incorporando el desarme como una de las misiones del Consejo de Seguridad, al prever que «se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme».¹⁶

El Tratado de No Proliferación Nuclear: una base jurídica discriminatoria

Por otra parte, las competencias del órgano de mantenimiento de la paz en materia de desarme y no proliferación nuclear no se basan únicamente en las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, pues se apoyan también en las reglas del Derecho internacional, tanto convencional como consuetudinario. En este sentido, el TNP – considerado el convenio más universal en este ámbito– hace referencia explícita en su preámbulo a la Carta de Naciones Unidas, estableciendo lo siguiente:

«Recordando que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas, y que han de promoverse el establecimiento y mantenimiento de la paz y la

¹⁴ Artículo 41 de la Carta.

¹⁵ Artículo 42 de la Carta.

¹⁶ Artículo 47.1 de la Carta de Naciones Unidas.

seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos».

En virtud de sus disposiciones, el TNP confiere a la Organización universal la doble función de verificación (a través del Organismo Internacional de la Energía Atómica) y sanción en caso de no respeto de sus obligaciones por sus Estados partes.

Sin embargo, el problema reside aquí en que el alcance del TNP no es universal, y varias potencias nucleares se encuentran fuera de este Tratado. Además, el TNP establece dos «categorías» de Estados con regímenes obligacionales diferentes: por un lado, los Estados nucleares *de iure* (*Nuclear Weapons States*), con derecho a mantener su armamento nuclear, que son aquellos que hayan realizado un ensayo nuclear antes del 1 de enero de 1967 (artículo IX.3): Estados Unidos, la antigua Unión Soviética –actualmente Rusia–, Gran Bretaña, Francia y China; y el resto de Estados, sin derecho a desarrollar armamento nuclear (*Non Nuclear Weapons States*), entre los cuales los que han realizado ensayos más allá de la fecha indicada son considerados «proliferadores nucleares *de facto*».¹⁷

Así, desde el principio este Tratado ha sido objeto de vivas críticas por consagrar un sistema discriminatorio que permite a cinco Estados –coincidentes con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, con derecho a veto– la posesión de las armas más potentes del mundo, y prohíbe su adquisición a los otros países. Esta situación ha llevado al endurecimiento de posiciones entre los grupos estatales, manteniendo una tensión permanente sobre el vínculo político-jurídico entre no proliferación y desarme. Por ello, los países que aspiran tener un arsenal nuclear observan con suspicacia las declaraciones de los que, poseyendo legalmente armas atómicas, pretenden imponer límites a los que no las tienen.¹⁸

Por otra parte, el TNP establece un sistema basado en tres pilares fundamentales: la no proliferación, el desarme y el uso pacífico de la energía nuclear. Sin embargo, la relación no-proliferación/desarme supone otro asunto controvertido, y es fuente de grandes tensiones. Así, los Estados que poseen armas nucleares han impulsado en gran medida el programa de no proliferación y, como era de esperar, se han centrado en detener la propagación hacia otros países de estas armas y de la capacidad nuclear.

Para mostrar buena voluntad, se introdujo en el TNP una cláusula general –artículo VI–, en virtud de la cual los Estados poseedores de armas nucleares se comprometían a celebrar negociaciones de buena fe para acordar medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo control internacional estricto y eficaz, pero sin concretar ni estas medidas ni una fecha determinada.¹⁹ El carácter genérico y ambiguo

¹⁷ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-proliferación», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 63, 2005, p. 3.

¹⁸ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica*, Colección de Estudios Internacionales n.º 7, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2010.

¹⁹ *Ibidem*, pp.5 y ss.

de esta cláusula refleja la intención real de las cinco potencias nucleares de preservar por tiempo indeterminado su estatuto privilegiado y su aspiración de monopolizar el régimen de no proliferación.²⁰

Finalmente, cabe recordar que el TNP no fija las medidas a tomar contra los Estados partes que lleguen a vulnerar sus compromisos. En consecuencia, esta laguna ofrece al Consejo de Seguridad la exclusividad de decidir sobre todos los casos que supongan una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Y aquí reside la gran polémica, pues sus cinco miembros permanentes –con derecho a veto– son las mismas cinco potencias nucleares *de iure* que reconoce el TNP.

Evolución de la práctica del Consejo de Seguridad: hacia un mayor control en materia de proliferación nuclear

Ahora bien, durante un largo período de tiempo el Consejo se encontró paralizado debido a la confrontación entre sus miembros –sobre todo por la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la prolongada guerra fría–. Su actuación en este sentido no reflejaba un especial interés de sus miembros por recurrir a las disposiciones de la Carta para afrontar las amenazas a la paz y la seguridad que conlleva la proliferación de armamento.

Entre las modestas iniciativas que lanzó entonces el Consejo de Seguridad en esta materia, destacamos la creación de una comisión de armamento –pero convencional, no nuclear– en febrero de 1947, por petición de la Asamblea General.²¹ Una de las escasas resoluciones que adoptó el órgano onusiano en este ámbito fue su Resolución 135 (1960), de 27 de mayo de 1960, en favor de proseguir las negociaciones entre los miembros del Consejo para abstenerse de la amenaza y uso de la fuerza, pidiendo al mismo tiempo a los Estados poner fin a la carrera armamentística, realizar esfuerzos para un desarme general y proceder a la suspensión de todos los ensayos nucleares.

En esa dirección nos encontramos con otra relevante resolución del Consejo de Seguridad, la 255 (1968), de 19 de junio de 1968:²² en ella, el Consejo reconoció su responsabilidad y la de los Estados nucleares en materia de no proliferación, así como su compromiso de intervenir en caso de empleo de este armamento por parte de cual-

20 FERNÁNDEZ COLÓN, Gustavo. «El Tratado de No Proliferación Nuclear ¿Es posible el desarme?», en *Humana del Sur* (Universidad de Los Andes), n.º 1, julio-diciembre 2006, pp. 47-64.

21 Dicha Comisión fue establecida por la Resolución 18 (1947) del Consejo de Seguridad, de 13 de febrero de 1947 (punto dispositivo 3), atendiendo a la solicitud de la Asamblea General formulada en su Resolución 41 (I), de 14 de diciembre de 1946. Esta Comisión iba a ser posteriormente disuelta en 1952 –Resolución 97 (1952) del Consejo de Seguridad, de 30 de enero de 1952–.

22 Resolución 255 del Consejo de Seguridad, adoptada el 19 de junio de 1968 con cinco abstenciones, entre ellas las de Francia y Pakistán.

quier Estado, recordando también en este sentido el derecho a la legítima defensa –del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas–.

En otra ocasión, el órgano encargado del mantenimiento de la paz decidió, sobre el mismo fundamento del Capítulo VII de la Carta, el embargo de armas y material militar a Sudáfrica, al considerar que la adquisición de armas y material nuclear por ese Estado supondría una amenaza a la paz internacional, y requirió a todos los Estados abstenerse de colaborar con ese país en la fabricación y adquisición de armas nucleares –Resolución 418 (1977), de 4 de noviembre 1977–.

Ante esta mediocre actuación en la inercia del Consejo de Seguridad, la Asamblea General tomó la iniciativa, en virtud del artículo 11 de la Carta, para estudiar los principios generales de cooperación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y los criterios que rigen el desarme y la reglamentación de armamentos. Sin embargo, su actividad ha sido muy limitada, y no podía reemplazar el papel que debe jugar el Consejo de Seguridad. La razón principal se debe a que, en virtud de la Carta de Naciones Unidas, la competencia de la Asamblea General está subordinada al Consejo de Seguridad en esta materia y debe limitarse al simple poder de recomendación.²³ Esta realidad podría crear confusión entre los órganos de la ONU, y llegar a paralizar la actividad de la Organización universal en materia de desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva.

No obstante, la Asamblea General ha desplegado constantes esfuerzos en esta materia, como la celebración de reuniones de alto nivel sobre desarme nuclear, su fuerte apoyo a la negociación y conclusión de una convención general sobre las armas nucleares que establezca su prohibición y destrucción,²⁴ o la concertación de arreglos internacionales eficaces para dar garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares frente a un posible uso o amenaza de las mismas.²⁵

Como es sabido, desde el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad empezó a ser mucho más activo. Esta etapa se inició precisamente con la crisis de Iraq-Kuwait, que terminaría cuando el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 687 (1991). A partir de entonces, este órgano ha adoptado una cantidad creciente de resoluciones con diferentes objetos y ámbitos de acción. Además, se ha dotado de atribuciones políticas muy extendidas y de autoridad real, al recaer en él la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Así, ante la ineficacia de los tratados y demás instrumentos internacionales, el Consejo de Seguridad ha empezado a acaparar más poder. Su papel ahora no se limita a intervenir para mantener la paz, sino que también se ha convertido en cierta medida en un legislador internacional y en guardián de los tratados internacionales. Esta evo-

23 Artículos 11.2 y 12.1 de la Carta de Naciones Unidas.

24 Véase por ejemplo la Resolución 69/58, de la Asamblea General, de 2 de diciembre de 2014.

25 Véase por ejemplo la Resolución 69/30, de la Asamblea General, de 2 de diciembre de 2014.

lución práctica proporcionó al Consejo, además de libertad de acción, la facultad de decidir las actuaciones a realizar por los Estados, tanto de los que son Partes en los tratados como de los que están fuera de los mismos.²⁶

En cierto sentido, este creciente protagonismo del Consejo de Seguridad ha provocado gran incertidumbre y recelo entre los Estados. Según el Derecho internacional, las organizaciones internacionales solo pueden crear derecho nuevo por vía de tratados o de resoluciones normativas, por lo que no queda claro que este órgano sea competente para legislar ni controlar el cumplimiento de las normas jurídicas internacionales por los Estados.

Por otra parte, según el TNP la participación del Consejo de Seguridad en el marco de la no proliferación y desarme nuclear se enmarca en la lógica de la cooperación, lo que significa que ese órgano de Naciones Unidas no puede crear obligaciones que no estén recogidas en el TNP. Su labor no consiste en completar un régimen convencional, sino que debe limitarse a exigir ciertas conductas estatales cuando considere el comportamiento de un Estado como amenazador para la seguridad internacional.

Tras el caso de Irak-Kuwait de 1990-1991, a través de una Declaración presidencial de enero de 1992 el Consejo de Seguridad proclamó formalmente, por primera vez, que la proliferación de las armas de destrucción masiva constituía como tal una amenaza a la paz y seguridad internacionales.²⁷

Años más tarde, en su Resolución 984 (1995) este órgano reafirmó que todos los Estados partes en el TNP deben cumplir con sus obligaciones;²⁸ por ello, llama a «todos los Estados a celebrar de buena fe negociaciones sobre medidas eficaces para el desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo un control internacional estricto y eficaz» –como está estipulado en el artículo VI del Tratado de No Proliferación Nuclear–. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad ofreció garantías a los Estados no nucleares (partes del TNP), en el sentido de que intervendría en el caso de que dichos Estados sufrieran agresión o amenaza de agresión con armas nucleares por parte de otros Estados.

Desde nuestro punto de vista, podríamos considerar que el Consejo de Seguridad actúa en este caso de manera discriminatoria e incoherente con el espíritu y el texto

26 WECKEL, Philippe. «Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 52, 2006, pp.178-185.

27 El 31 de enero de 1992, se reunió el Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno y aprobó la Declaración Presidencial S/23500 sobre el tema «La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». La Declaración señalaba, entre otras cosas, que los progresos en las esferas del desarme, control de armamentos y no proliferación son aportes cruciales al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y que la proliferación de todas las armas de destrucción en masa constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Destaca también la necesidad de que todos los Estados cumplan con sus obligaciones en relación con el control de armamentos y el desarme, así como que eviten la proliferación en todos sus aspectos de todas las armas de destrucción masiva.

28 Resolución 984 (1995), adoptada por el Consejo de Seguridad el 11 de abril de 1995.

de la Carta de Naciones Unidas, pues su artículo 24 estipula claramente la responsabilidad del Consejo para mantener la paz y la seguridad internacionales sin discriminaciones. Es decir, este compromiso se aplica al conjunto de los miembros de la ONU y no únicamente a los Estados partes de un tratado u otro. Las garantías ofrecidas por el Consejo de Seguridad sirven para exhortar a los Estados partes del TNP a seguir cumpliendo con el régimen discriminatorio de dicho tratado de preservar la posesión exclusiva de armas nucleares por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin exigir a estos últimos que ofrezcan garantías de desarme total. Además, en caso de amenaza o empleo de armas nucleares por uno de esos Estados, no va a poder el Consejo de Seguridad tomar las medidas mencionadas en esa resolución, por cuanto que dicho Estado usaría su derecho de veto y paralizaría la actuación del Consejo.

Siguiendo en esa misma dirección, en el año 2004 el Consejo adoptó la Resolución 1540 (2004).²⁹ En ella, el órgano onusiano afirma en su primer párrafo que «la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales». Recuerda también la responsabilidad y legitimidad del Consejo de Seguridad en la adopción de medidas coercitivas para mantener la seguridad internacional. Esa resolución requiere a todos los Estados establecer controles sobre las armas de destrucción masiva y los medios para transportarlas (sistemas vectores), así como evitar que los actores no estatales las adquieran o utilicen. En este caso, el órgano principal para el mantenimiento de la paz amplió su margen de actuación, incluyendo entre sus competencias la lucha contra «el terrorismo internacional» o «el terrorismo nuclear». Estos nuevos conceptos ambiguos permitirían al Consejo de Seguridad ejercer un mayor control sobre los Estados, así como ordenar nuevas prácticas y conductas, sin ponerse de acuerdo sobre los supuestos que constituyen terrorismo internacional o terrorismo nuclear. Para ello, el Consejo, afirmando su papel de control y tutela en este ámbito, creó un órgano subsidiario llamado «Comité para la no proliferación», con la función de examinar el cumplimiento por los Estados de la citada Resolución 1540.³⁰

La tarea de este órgano subsidiario puede ampliarse para supervisar la observancia de todas las obligaciones del régimen de no proliferación nuclear a través del control de las medidas puestas en práctica por los Estados en sus legislaciones nacionales para fortalecer dicho régimen. En principio, este Comité fue creado por un período determinado de dos años; sin embargo, la Resolución 1673 (2006) del Consejo de Seguridad prorrogaba su mandato hasta 2008,³¹ y posteriormente siguió prolongando el mandato del citado Comité hasta que su Resolución 1977 (2011) lo hizo hasta el 5 de abril de 2025.³²

29 Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de abril de 2004.

30 En el párrafo dispositivo 4 de la Resolución 1540, el Consejo de Seguridad decidió crear este Comité, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento. Véase <http://www.un.org>.

31 Resolución 1673 (2006) del Consejo de Seguridad, de 27 de abril de 2006, párrafo 4.

32 Resolución 1977 (2011) del Consejo de Seguridad, de 20 de abril de 2011, párrafos 2 y 3.

A pesar de las reticencias de muchos de los miembros del Consejo de Seguridad, en noviembre de 2008 se logró llevar el tema nuevamente a este órgano, y en el punto general de su agenda sobre el «Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales» fue incorporado un nuevo subtema con el título «Refuerzo de la seguridad colectiva mediante la reglamentación y reducción generales de los armamentos». Entonces se produjo un debate abierto y se aprobó una Declaración presidencial.³³ En esa ocasión, el Consejo de Seguridad reiteró su convencimiento sobre «la necesidad de fortalecer la paz y la seguridad internacionales, entre otras cosas mediante el desarme, la no proliferación y el control de armamento», así como la importancia de «la regulación y reducción de los armamentos y de las fuerzas armadas» para promover la paz y la seguridad internacionales.³⁴

En una postrera resolución del Consejo de Seguridad sobre esta materia, este órgano vuelve a insistir en la importancia del TNP, así como en su papel central: en efecto, su Resolución 1887 (2009) señalaba la aspiración del Consejo de lograr un mundo sin armas nucleares y reafirmaba la importancia del TNP, al describirlo como la piedra angular del régimen de no proliferación. En definitiva, proclamaba su compromiso de liberar al mundo de las armas nucleares, favoreciendo la creación de las condiciones necesarias según los objetivos enunciados en el TNP para promover la estabilidad internacional.³⁵

Esta Resolución 1887 (2009) fue la primera en profundizar realmente en el tema de la proliferación nuclear. En ella, el Consejo de Seguridad trató de renovar su compromiso en esta materia, así como expresar su política hacia todos los instrumentos internacionales establecidos y acometer una evaluación de la conducta de los Estados. La citada resolución saludaba las iniciativas sobre la creación de zonas libres de armas nucleares, así como apoyaba la Convención sobre la protección física de materias nucleares, la Convención internacional para la represión de actos de terrorismo nuclear, y expresaba su apoyo al Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares.

Por otra parte, en esta resolución el Consejo de Seguridad expresaba su preocupación con respecto a los programas nucleares de Irán y Corea del Norte. Y finalmente, requería a todos los Estados la mayor reducción posible del uso de uranio altamente enriquecido, junto al reforzamiento de medidas para controlar la exportación y financiación de la proliferación de armamento nuclear.

En paralelo con estas medidas, los miembros permanentes de este órgano –con Estados Unidos a la cabeza– han procurado potenciar el protagonismo político del Consejo de Seguridad mediante la organización de cumbres oficiales sobre esta ma-

33 Declaración del presidente S/PRST/2008/43, de 19 de noviembre de 2008.

34 Véase en este sentido STOIBER, Carlton. «Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies» en OCDE, *Le droit nucléaire international: Histoire, évolution et perspectives*, París, 2010, p. 113.

35 Resolución 1887 (2009) del Consejo de Seguridad, de 24 de septiembre de 2009, párrafo dispositivo 5.

teria. Es en estas reuniones formales donde las potencias nucleares establecen estrategias y líneas directrices para garantizar su legitimación exclusiva en la posesión de armamento atómico, además de fomentar la adopción de resoluciones del Consejo de Seguridad dirigidas a lograr un mayor control sobre los otros Estados. De hecho, el 24 de septiembre de 2009, fue convocado por Estados Unidos, en su calidad de Presidente del Consejo de Seguridad, un debate presidencial sobre no proliferación nuclear y desarme. Esta convocatoria mostró una vez más que el Consejo de Seguridad ha dado un viraje muy importante en los últimos tiempos en su actitud respecto a las responsabilidades que le corresponden en materia de desarme.

Así por ejemplo, en abril de 2009, el presidente de Estados Unidos Barack Obama, en un discurso en Praga ya se comprometió a trabajar para lograr, como meta final, un mundo sin armamento atómico. Obama consideró la existencia de miles de armas nucleares como la más peligrosa herencia de la guerra fría e indicó que, paradójicamente, mientras que había disminuido la amenaza de una guerra nuclear global, había aumentado el riesgo de un ataque localizado.

De este modo, las potencias nucleares representadas en el Consejo de Seguridad se han ido consolidando a través de este órgano onusiano como los únicos Estados del mundo con autoridad legal y legítima para examinar, coordinar y hacer efectivos los esfuerzos que consideren adecuados en materia de no proliferación nuclear, restando así importancia a los tratados internacionales en este sentido y dejando de lado el objetivo de desarme estipulado por el TNP.

Sus iniciativas muestran la capacidad y el potencial del Consejo de Seguridad y de sus miembros para incrementar el control en este ámbito, al emitir decisiones que son vinculantes para la totalidad de la comunidad internacional –prácticamente todos los Estados son miembros de la ONU, y aceptan como tales cumplir las decisiones de su Consejo de Seguridad–,³⁶ ampliando así el alcance de las obligaciones contenidas en los tratados y acuerdos multilaterales incluso a aquellos Estados que no son Partes en los mismos.³⁷

En este sentido, las resoluciones del Consejo de Seguridad se han ido adoptando principalmente para reafirmar el privilegio que ofrece el TNP a sus miembros permanentes, al reconocerles la legitimidad de poseer armas nucleares y prohibir al mismo tiempo la adquisición de este armamento al resto de Estados. En la práctica, estas resoluciones garantizan realmente a los miembros del Consejo un derecho de control y supervisión sobre los demás países.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad fueron criticadas por varios Estados, sobre todo por los No Alineados, pues consideraban que estos temas son generales y deben ser tratados en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas o en la

36 Artículo 25 de la Carta de Naciones Unidas.

37 STOIBER, Carlton. «Le droit nucléaire au Conseil de Sécurité des Nations Unies», en OCDE, *Le Droit nucléaire international: Histoire, évolution et perspectives*, París, 2010, pp.112 y ss.

Conferencia de Desarme, y no en el seno del Consejo de Seguridad. Además, algunos países han denunciado que la iniciativa para la adopción de estas resoluciones surge principalmente de Estados Unidos y sus aliados, con el objetivo de tener más margen de actuación y control en el ámbito de la no proliferación. Por otra parte, algunos Estados han mostrado su desacuerdo con la existencia de disposiciones de la Carta que estipulan la obligatoriedad de aplicar tales resoluciones.³⁸

Tales actitudes demuestran las reticencias de numerosos Estados a admitir esta situación de *impasse*, lo que puede afectar de manera negativa a la cooperación internacional en esta materia; se alimentarían así de manera indirecta las ambiciones nucleares de aquellos Estados con programas avanzados de desarrollo y modernización, que preferirán mantenerlos para contrarrestar el intervencionismo y supremacía del denominado «Club nuclear».

LA POLÉMICA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD ANTE LOS DISTINTOS PROGRAMAS NUCLEARES NACIONALES

Siguiendo con la misma línea de análisis, el hecho de que los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad sean los mismos Estados legitimados a poseer armas nucleares, según estipula el TNP, es un privilegio que puede funcionar a la vez como elemento regulador y como factor desestabilizador. Esto se explica porque los miembros del Consejo de Seguridad pueden hacer prevalecer sus propios intereses estratégicos sobre su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En otras palabras, el controvertido derecho de veto en el seno del Consejo de Seguridad otorga a sus miembros permanentes la posibilidad de obstruir, sin más razonamientos, cualquier intento de ese órgano onusiano de responder a la violación de un tratado internacional o a una situación que suponga una amenaza clara a la seguridad internacional.³⁹ En el otro extremo, los miembros del Consejo de Seguridad pueden acelerar la adopción de acciones coercitivas, decidiendo sanciones exageradas o incluso el uso de fuerza contra un Estado sin darle tiempo suficiente para la búsqueda de alternativas pacíficas.

Cabe destacar en este sentido que la Carta de Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad el poder discrecional de apreciación; es decir, los miembros del Consejo tienen todo el derecho a estimar cuando una situación constituye o no una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Este órgano de la ONU dispone así de la

38 *Ibidem.*

39 Artículo 27.3 de la Carta de Naciones Unidas, cuyo tenor literal indica que «las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las [cuestiones sustantivas] serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes».

competencia incontestable que le confiere la facultad de decidir medidas coercitivas, las cuales pueden llegar hasta el recurso a la fuerza, o bien pasar por alto el caso concreto que se le presenta, según los intereses de sus Estados miembros, en particular de sus miembros permanentes.⁴⁰

Esta realidad ayuda a explicar la razón por la cual las actuaciones del Consejo de Seguridad se caracterizan por ser generalmente imprecisas y polémicas. El choque de intereses políticos entre sus miembros ha demostrado muchas veces –como veremos más adelante– que les resulta difícil ponerse de acuerdo sobre un supuesto específico. Este condicionante aumenta los recelos de otros Estados, al mismo tiempo que constituye una fuente de desconfianza y un elemento de fragilidad en el ámbito de la no proliferación y el desarme nuclear en general.

Ahora bien, los esfuerzos realizados por el Consejo de Seguridad podrían –y deberían– desempeñar un papel crucial en esta materia. Sin embargo, las iniciativas adoptadas no concuerdan con la realidad y la práctica de sus miembros. De hecho, la divergencia en las respuestas del órgano onusiano a los diferentes casos de proliferación nuclear reflejan bien las consideraciones que hemos anticipado. El Consejo de Seguridad no ha tratado de la misma manera los diferentes casos que suponen una amenaza a la paz y seguridad internacionales al violar el régimen de no proliferación nuclear. Su actuación ha sido selectiva, desigual y acomodada a cada supuesto concreto, así como polémica en ocasiones. Para demostrarlo, procedemos a analizar distintos programas nacionales de proliferación nuclear: por un lado, los casos de Estados Partes del TNP, como Irak e Irán; por otro lado, el ejemplo particular de Corea del Norte, que era sujeto Parte del TNP y se retiró en 2003; y finalmente estudiamos aquellos supuestos de potencias nucleares que nunca se incorporaron a dicho tratado (Pakistán, India e Israel).⁴¹

La intervención del Consejo de Seguridad sobre el supuesto programa de armas nucleares de Irak

El caso de Irak es una referencia de gran importancia para estudiar la práctica del Consejo de Seguridad y de sus miembros en materia de desarme y no proliferación nuclear, porque refleja la polémica que podría surgir en el seno del Consejo de Seguridad y en el Derecho internacional sobre si la proliferación nuclear supone *per se* una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

40 Artículos 39, 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

41 Véase BONDÍA GARCÍA, David. «Reflexiones teóricas sobre la progresividad en la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad», en BADÍA MARTÍ, A.; PIGRAU SOLÉ, A.; OLESTI RAYO, A., (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. 1, Madrid: Marcial Pons, 2009, pp. 55-80.

En principio, las resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad respecto a Irak se referían a su invasión de Kuwait. Aquí vamos a limitarnos a estudiar sus resoluciones más relevantes en relación con las armas de destrucción masiva.

Como es sabido, tras la primera guerra del Golfo (1991) el Consejo de Seguridad empezó a exigir al régimen iraquí la eliminación de todas sus armas de destrucción masiva y de sus misiles con alcance superior a 150 kilómetros. La primera actuación clave en este sentido fue su Resolución 687 (1991):⁴² desde ella, el Consejo de Seguridad se implicó directamente en los procesos de verificación y desarme a través de las funciones de un órgano subsidiario suyo creado para ese cometido, la Comisión Especial de Naciones Unidas sobre Irak (UNSCOM, en sus siglas en inglés).⁴³

A partir de entonces, Irak se sometió a un régimen de inspección y control mucho más exigente que el del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Además, el país fue objeto de un conjunto de estrictas sanciones comprensivas, con graves repercusiones económicas sobre su población. Ya en los primeros años de su funcionamiento (1991-1995), los inspectores de la UNSCOM pudieron revelar diversas informaciones sobre el supuesto programa nuclear clandestino iraquí a pesar de las dificultades, obstáculos y falta de cooperación del Gobierno de Bagdad. Este último se quejaba de la «inaceptable» violación de su soberanía que según él suponía esa misión internacional, lo que le llevó a prohibir la entrada de los inspectores a muchas zonas de su territorio nacional.

El 13 de octubre de 1998 el Gobierno iraquí decidió suspender todas las actividades de la citada Comisión Especial de Naciones Unidas en su territorio, decisión esta que el Consejo de Seguridad consideró una violación flagrante de su Resolución 687. Por ello, el Consejo aprobó la Resolución 1284 (1999) para establecer una nueva comisión subsidiaria de las Naciones Unidas (la Comisión de Vigilancia, Verificación e Inspección de las Naciones Unidas, o UNMOVIC), con el objetivo de fortalecer más el sistema de supervisión internacional.⁴⁴ Para este fin, el Consejo de Seguridad estableció un régimen de inspección más amplio, a través del retorno de los integrantes de la Comisión Especial de Naciones Unidas. En esta ocasión, el Consejo exigió la entrada libre, inmediata, incondicional y sin restricciones de sus agentes a la totalidad de las instalaciones iraquíes, obligación ni siquiera establecida por el OIEA.

Irak pareció colaborar al comienzo, pero luego rechazó este nuevo régimen de control y verificación.⁴⁵ Ante su falta de cooperación y la paralización de las inspecciones,

42 Dicha Resolución 687 (1991), de 3 de abril de 1991, fue adoptada por 12 votos a favor, uno en contra (Cuba) y dos abstenciones (Yemen y Uruguay).

43 La UNSCOM fue establecida en virtud del párrafo 9.b de la citada Resolución 687 (1991).

44 Resolución 1284 (1999) del Consejo de Seguridad, de 17 de diciembre de 1999, punto dispositivo 1.

45 No obstante, hasta entonces los equipos de inspectores internacionales efectuaron 300 inspecciones y miles de visitas a las instalaciones en un período de menos de cien meses de actividad en el Estado iraquí. En estas operaciones se puso fin a los programas nucleares, químicos y biológicos ira-

el Consejo de Seguridad aprobó en noviembre de 2002 por unanimidad otra resolución más exigente, la 1441 (2002).⁴⁶ Este paso representaba la última oportunidad dada al Gobierno de Irak para cumplir con las exigencias de desarme establecidas por los tratados internacionales y las resoluciones del Consejo de Seguridad.

La Resolución 1441 fue la última sobre esta materia emitida antes de la invasión militar de Irak por la coalición liderada por Estados Unidos en la primavera de 2003. La naturaleza de tal resolución dio lugar a dos interpretaciones estatales y doctrinales opuestas: unos la consideraron una autorización implícita para intervenir militarmente en Irak, mientras que para otros su texto constituía una simple advertencia, de modo que la intervención militar hubiera necesitado otra votación expresa del Consejo de Seguridad.

Su texto hace un recorrido por las resoluciones previas que el Consejo de Seguridad había aprobado sobre Irak desde 1990. La Resolución 1441 (2002) también recuerda «la amenaza que el incumplimiento por Irak de las [anteriores] resoluciones del Consejo y la proliferación de armas de destrucción en masa y misiles de gran alcance plantean para la paz y la seguridad internacionales». Es decir, nos situamos en el Capítulo VII de la Carta, y el Consejo de Seguridad está cumpliendo con su función de determinar qué es (o dónde está) la amenaza para la paz y la seguridad.

La situación evolucionó de modo fulgurante, pues en ausencia de una autorización *ad hoc* del Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Reino Unido y otros Estados aliados lanzaron una intervención militar contra Irak para acabar con el régimen de Sadam Husein. El Gobierno de Washington consideraba que no hacía falta una nueva resolución del Consejo de Seguridad para legitimar esta intervención, pues ya habían sido aprobadas en el pasado otras resoluciones que la permitían –como las Resoluciones 678 (1990), 687 (1991) y 1441 (2002)–, y las mismas ya advertían que el Consejo de Seguridad tomaría las medidas necesarias si Irak no cumplía con las obligaciones establecidas en su texto.

Ahora bien, si analizamos estas resoluciones encontramos que ninguna de ellas puede servir como base jurídica para legitimar la intervención de Estados Unidos y sus aliados en Irak. Primero, en cuanto a la Resolución 678 (1990), esta condenaba la invasión de Kuwait por Irak, y no un supuesto programa nuclear o de armas de destrucción masiva –además, no fue aprobado por unanimidad–. Asimismo, su texto ofrece un aspecto difuso cuando indica que «Irak debe atender a todas las resoluciones que se

quies, así como a los programas de misiles prohibidos. Las operaciones permitieron destruir 48 misiles Scud (y sus derivaciones), 6 vehículos de lanzamiento, 40.000 municiones químicas, 690 toneladas de agentes químicos de guerra y 3.000 toneladas de precursores químicos. Asimismo, se procedió a destruir un laboratorio de producción de armas biológicas, además de instalaciones y materiales relacionados con su programa nuclear. Véase EL KHATIB, Fouad. «Inspections et vérifications, leçons apprises du cas irakien», en FONDATION POUR LE RECHERCHE STRATÉGIQUE, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, París, 2007, p. 83.

46 Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad, de 8 de noviembre de 2002.

dicten ulteriormente para restaurar la paz y la seguridad en el área», pues parece estar legitimando así el uso de la fuerza en todas las resoluciones que se dictaran ulteriormente. ¿Quiere esto decir que la posterior Resolución 1441 puede justificar el uso de la fuerza porque así lo decía la 678? En todo caso, para quienes vean base jurídica en ello, cabría recordar que la intervención militar internacional en 1991 debía limitarse a la liberación de Kuwait y al restablecimiento de la paz y la seguridad, y no en concreto al desarme de Irak.

Segundo, con respecto a la Resolución 687 (1991), el Consejo de Seguridad recordaba en ella que mantiene su exclusividad para decidir el uso de la fuerza, y que no delega sus atribuciones en ningún Estado. Por tanto, la posterior intervención militar de Estados Unidos y sus aliados en Irak en 2003 no puede estar basada en esta resolución.

Tercero, acerca de la Resolución 1441 (2002), queremos resaltar dos aspectos importantes: por un lado, indica que el Consejo de Seguridad «decide conceder a Irak una última oportunidad» y no incluye expresamente el uso de la fuerza. Además, tampoco esta Resolución 1441 (2002) delega en Estados ni coaliciones, bajo ninguna circunstancia, la potestad de tomar decisión alguna sobre la crisis de Irak, al indicar que ese tema sigue siendo competencia exclusiva del Consejo de Seguridad.

Así, la intervención militar internacional en Irak en 2003 no encuentra base jurídica internacional sólida, por ser el Consejo de Seguridad el único órgano que puede autorizar el uso de la fuerza y no puede delegar en un Estado la competencia de decidir cuándo se interviene militarmente.

Como es sabido, la acción militar se concretó en la invasión de Irak y fue criticada por la sociedad internacional, marcando una profunda división en el seno del Consejo de Seguridad, sobre todo cuando más tarde las inspecciones internacionales revelaron que no se habían encontrado pruebas concluyentes sobre la existencia de armas de destrucción masiva.⁴⁷

Las motivaciones de la invasión fueron más políticas que de seguridad internacional, pues la agresión militar de 2003 por «sospechas» de posesión de armas de destrucción masiva resultó desproporcionada frente a las simples condenas verbales internacionales que antes había merecido el uso «real» de armas químicas por Irak en los años ochenta en su guerra contra Irán –en clara y flagrante violación del Protocolo de Ginebra de 1925 y del Derecho internacional consuetudinario–; entonces no se adoptaron firmes

47 Véase NOVOSSELOFF, Alexandra. *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, París: Bruylant, 2003, p. 333. Sobre la invasión de Irak de 2003 y el papel jugado por Naciones Unidas Véase REMIRO BROTONS, Antonio. «¿Naciones Unidas o Naciones “a la orden”?» en ROLDÁN PANADERO, Concha; MATE RUPÉREZ, Manuel Reyes y AUSÍN DÍEZ, Txetxu (coords.), *Guerra y paz: en nombre de la política*, Calamar: Madrid, 2004, pp. 83-104; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz. «El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 1, 2003, pp. 205-222; CASTILLO DAUDÍ, Mireya. «La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 1, 2003, pp. 223-245.

medidas ni por el Consejo de Seguridad ni por Estados Unidos, a pesar de que un suceso de tal gravedad debería haberlas requerido en su momento.⁴⁸

La credibilidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas quedó seriamente perjudicada, y la división de opiniones entre sus miembros debilitó su actuación. Asimismo, la ausencia de evidencias concluyentes sobre la posesión iraquí de armas de destrucción masiva puso en entredicho la actuación del Consejo de Seguridad.

Finalmente, Irak firmó en 2008 un Protocolo Adicional a su Acuerdo de Salvaguardias de 1972, por medio del cual quedaron sustancialmente ampliadas las capacidades de verificación del OIEA respecto de Irak (como en los casos de los demás Estados que lo han ratificado), al poder extender la investigación a eventuales actividades no declaradas. El Protocolo Adicional establece el aumento de los medios de verificación, alcanzando a todo el ciclo de producción nuclear (minas de uranio, todo tipo de materiales nucleares, residuos e instalaciones relacionadas directa o indirectamente con el proceso), y la obtención de información más detallada al permitir el acceso de los inspectores a toda la infraestructura, incluyendo la realización de muestreos ambientales.⁴⁹

El papel del Consejo de Seguridad ante el programa nuclear de Corea del Norte

Corea del Norte ha venido demostrando que posee capacidad nuclear. A pesar de las presiones internacionales, el Gobierno de Pionyang tenía claro que obtener capacidad nuclear militar era cuestión de tiempo. Podría considerarse que el origen del programa nuclear norcoreano parecía seguir un proceso lícito ajustado a las normas internacionales. Sin embargo, pronto las inspecciones del OIEA descubrieron contradicciones entre los informes del Gobierno norcoreano y los datos obtenidos por sus propias fuentes. Las inspecciones internacionales realizadas hasta 2002 confirmaron las acusaciones de otros países (como Estados Unidos), y concluyeron que Corea del Norte no había renunciado a sus planes nucleares militares. Desde diciembre de 2002 el Gobierno de Pionyang se opuso a toda inspección del OIEA, en violación clara del TNP.

En enero de 2003 Corea del Norte anunció su retirada del Tratado de No Proliferación Nuclear tras declarar que tenía capacidad suficiente para poder fabricar bombas

48 QUEVEDO RUIZ, José Ramón. «Naciones Unidas y la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Logros y expectativas», en MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo xxi, Monografías del CESEDEN n.º 109, Madrid: Ministerio de Defensa, 2009, pp.132-139.

49 SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. «El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI», Documentos CIDOB. Seguridad y Política Mundial, n.º 4, 2004, p.15.

nucleares.⁵⁰ El Gobierno de ese país reiteró su alegación del preaviso presentado al Consejo de Seguridad en 1993, la percepción de amenaza a su supervivencia que suponen las presiones de Estados Unidos, y las maniobras militares que dicha superpotencia efectúa en la región junto con Corea del Sur.⁵¹

Las crecientes exigencias estadounidenses generadas por el cambio de actitud del régimen norcoreano le sirvieron para justificar sentirse amenazado. El Gobierno de Pionyang apostó por primera vez por el arma nuclear como instrumento de chantaje, haciendo alarde de poseer ese armamento, situándose voluntariamente en una posición ilícita respecto a sus compromisos con las organizaciones internacionales, y exigiendo compensaciones a cambio de su respeto a los tratados internacionales en materia de control de armamento.

En febrero de 2005 Corea del Norte anunció que poseía armas nucleares, y en julio de ese mismo año efectuó pruebas con varios misiles: realizó al menos en 2006 y 2009 sendos ensayos nucleares subterráneos. Por tanto, Corea del Norte reconocía que era un Estado dotado de armamento nuclear, obteniendo así el carácter de «potencia nuclear» *de facto*.⁵²

Ahora bien, pese a la clara amenaza que suponía el programa nuclear norcoreano a la paz y seguridad internacionales, y a pesar de haber vulnerado las disposiciones del TNP con el desarrollo encubierto de su programa nuclear militar durante el período en el que era Estado Parte de ese Tratado (entre 1985 y 2003), según los informes del OIEA, el Consejo de Seguridad ha sido, en nuestra opinión, menos activo en este caso que con Irak. Dicho de otro modo, el Consejo de Seguridad no ha sido tan diligente como debiera, pese a los repetidos informes remitidos por la Junta de Gobernadores del OIEA al Consejo de Seguridad desde 1993, según los cuales el Gobierno de Pionyang habría violado su Acuerdo de Salvaguardias.

A partir de 2006 fue cuando el Consejo de Seguridad adoptó las primeras medidas contra Corea del Norte a través de su Resolución 1695 (2006), sobre proliferación balística.⁵³ Esta resolución no estaba basada en el artículo 41 de la Carta de Naciones

50 Corea del Norte se había adherido al TNP el 12 de diciembre de 1985. El 10 de enero de 2003, anunció su retirada de dicho Tratado en una declaración pública. Pero Estados Partes del TNP continúan expresando opiniones divergentes sobre el estatuto real de la República Popular Democrática de Corea bajo el TNP. Véase el siguiente enlace dentro de la página web de Naciones Unidas <http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow>.

51 Carta del Representante Permanente de la República Popular Democrática de Corea ante la Organización de Naciones Unidas de 12 de marzo de 1993 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad (doc. S/2003/91, anexo 1, p. 2).

52 CANOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Pyongyang crisis permanente*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 24/2013, marzo 2013, pp. 5-13.

53 Resolución 1695 (2006) del Consejo de Seguridad, de 15 de julio de 2006. Véase la carta de 4 de julio de 2006 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Japón ante las Naciones Unidas (documento S/2006/481).

Unidas –relativo a las medidas coercitivas no armadas–, sino que el Consejo de Seguridad se limitó entonces a solicitar a los Estados miembros que extremaran su vigilancia e impidieran la transferencia a Corea del Norte de misiles y tecnología de armamento de destrucción masiva.

Más tarde, el 14 octubre del mismo año, y tras el ensayo nuclear anunciado por Corea del Norte el 9 de octubre de 2006, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1718 (2006) en virtud del Capítulo VII de la Carta –y en concreto con arreglo a su artículo 41–,⁵⁴ por la que condenaba ese test nuclear –considerándolo como una clara amenaza a la paz y seguridad internacionales–, y demandaba a Corea del Norte a no realizarlos más, suspender su programa de misiles balísticos y volver al Tratado de No Proliferación y a las salvaguardias del OIEA.⁵⁵ En este sentido, la mencionada Resolución 1718 (2006) recogía un conjunto comprensivo de sanciones de embargo sobre armas y tecnología nuclear, además de medidas financieras de congelación de fondos, otros activos financieros y recursos económicos relacionados con el programa nuclear norcoreano y localizados en cualesquiera Estados miembros de Naciones Unidas.⁵⁶

Tras el posterior ensayo nuclear realizado el 25 de mayo de 2009 en contravención de la Resolución 1718 (2006), Japón, Corea del Sur, Francia y Reino Unido solicitaron al Consejo de Seguridad la adopción de nuevas sanciones contra Corea del Norte; y el 12 de junio de ese año el Consejo de Seguridad aprobó su Resolución 1874 (2009):⁵⁷ en esta se incluían nuevas medidas de embargo sobre armamento y tecnología nuclear y militar en general, y se exhortaba al mismo tiempo a los Estados miembros a inspeccionar todos los cargamentos comerciales destinados a Pionyang y las naves sospechosas en alta mar, así como impedir el suministro de servicios a las naves norcoreanas que ofrecieran motivos razonables de sospecha, y congelar cualquier tipo de intercambio comercial o financiero que pudiera servir a los propósitos nucleares norcoreanos.⁵⁸

Por último, en respuesta al lanzamiento de un satélite por Corea del Norte el 12 de diciembre de 2012, el Consejo de Seguridad aprobó en enero de 2013 la Resolución 2087 (2013), que condena e impone nuevas sanciones al régimen político de Pionyang, lo que pretende dificultar la continuación de su programa nuclear y de misiles.⁵⁹ En este sentido, la Resolución 2087 (2013) viene a reforzar y ampliar el alcance de las sanciones establecidas por las previas resoluciones 1718 y 1874, al hacerlas más eficaces y

54 Resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad, de 14 de octubre de 2006, en la que sanciona a Corea del Norte después de haber realizado un ensayo nuclear.

55 Parágrafos dispositivos 1-5 de la citada Resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad.

56 Punto dispositivo 8 de la mencionada Resolución 1718 (2006).

57 Resolución 1874 (2009) del Consejo de Seguridad, de 12 de junio de 2009.

58 *Ibidem*, puntos dispositivos 9-20. Véase GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. «Corea: El sueño de una península unificada y desnuclearizada» en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2012, p. 295.

59 Resolución 2087 (2013) del Consejo de Seguridad, de 22 de enero de 2013.

con mayor alcance, e imponer un régimen de sanciones más comprehensivo, robusto y riguroso a Corea del Norte. Tales sanciones incluyen la congelación de activos para limitar su capacidad de obtención de fondos, y diversas prohibiciones: de viajes para el intercambio de información científica en el extranjero, de transferencia de productos de doble uso, y del contrabando de otros bienes.

A pesar de los esfuerzos del Consejo de Seguridad, sus resoluciones no han sido capaces de paralizar ni frenar este programa nuclear militar; al contrario, Corea del Norte se ha propuesto resistir, mientras avanza en la modernización y desarrollo de sus capacidades. Esta realidad pone en entredicho la eficacia del Consejo de Seguridad: este órgano está buscando una solución diplomática a la situación, apoyando de manera constante las negociaciones de las denominadas «Seis Partes», que hasta hoy no han llegado a un acuerdo al respecto ante el choque de intereses presentes.⁶⁰ Al mismo tiempo, el órgano onusiano se limita a avanzar en la posible modificación de las sanciones impuestas, y amenaza con adoptar medidas significativas en caso de que se produzcan nuevos ensayos nucleares o lanzamientos relacionados, pero sin especificar tales medidas.

Así, el Consejo de Seguridad no considera otras opciones de intervención contra ese país, pese a que la constante provocación de Corea del Norte constituye una amenaza clara a la seguridad regional e internacional que podría desembocar en graves consecuencias, como el estallido de una guerra de gran envergadura y el fomento de la proliferación nuclear en la región.

Es verdad que existe una denuncia unánime en el seno de Naciones Unidas, pero los intereses geoestratégicos en esa zona de las cinco potencias nucleares miembros permanentes del Consejo de Seguridad limitan cualquier actuación internacional coordinada. Además, la amenaza de veto de sus miembros permanentes –sobre todo de China– obstaculiza cualquier iniciativa que contemple una intervención armada u otra sanción más directa que las actuales.

Por otra parte, la retirada norcoreana del TNP es un precedente que obliga al Consejo de Seguridad a adoptar medidas al respecto. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 garantiza el derecho de denuncia de los tratados por los Estados; en este caso norcoreano, o se trata de una denuncia no motivada del tratado o se invocan causas extrínsecas al tratado de las recogidas por la citada Convención de Viena en sus artículos 60-62 y 64 (violación grave del tratado, imposibilidad sobrevenida de cumplimiento, cambio fundamental en las circunstancias u oposición del tratado con una nueva norma imperativa de Derecho internacional general), pero sin embargo, este derecho de retirada de un tratado se encuentra sometido a varias reglas, como la notificación de la retirada con meses de antelación.

60 Estas negociaciones incluyen a Corea del Norte, Estados Unidos, Corea del Sur, China, Rusia y Japón.

Asimismo, el propio TNP reconoce a sus Estados Partes el derecho de retirada del Tratado (art. 10.1):

«Cada Parte tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse del Tratado si decide que acontecimientos extraordinarios, relacionados con la materia que es objeto de este Tratado, han comprometido los intereses supremos de su país. De esa retirada deberá notificar a todas las demás Partes en el Tratado y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con una antelación de tres meses. Tal notificación deberá incluir una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos».

El 10 de enero de 2003, Corea del Norte anunció su retirada de dicho Tratado en una declaración pública, por lo que su retirada sería efectiva tres meses después, el 10 de abril de ese año. Pero este modo de denuncia de un tratado no cumple con los requisitos establecidos al efecto y, por tanto, suscita polémica. Los argumentos que ha alegado Corea del Norte no se corresponden con lo estipulado por el TNP ni con el Derecho de los Tratados: el Gobierno de Pionyang evocaba su derecho a la legítima defensa ante la política hostil estadounidense; sin embargo, tal derecho solo puede invocarse ante una agresión armada previa o, al menos, inminente –condición de hecho que no concurría al efecto–, y la retirada de un Estado del TNP debe notificarse no solo a todos los Estados Partes, sino también al Consejo de Seguridad. Este último debería reunirse automática e inmediatamente en este caso para determinar la alegación de seguridad que invocaba Corea del Norte, para examinar las repercusiones para la paz y la seguridad internacionales y las medidas que correspondería adoptar. Si una retirada pone en peligro la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de responder adecuadamente de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Además, el Tratado no reconoce el concepto de prevención, sino, únicamente el concepto de reacción.

Por otra parte, podríamos considerar también que esta retirada del TNP se produjo después de haberlo violado gravemente; así, por ejemplo, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Corea del Norte no podría haber alegado imposibilidad subsiguiente de cumplimiento del TNP ni cambio fundamental en las circunstancias como causas para retirarse de ese Tratado, pues tales causas no pueden ser alegadas por el Estado parte que las ha provocado con su violación de una obligación nacida de ese tratado.⁶¹

Otro punto polémico en esta retirada es la notificación: el TNP estipula claramente que los Estados deben avisar de su retirada con un preaviso de tres meses, y sin embargo el Gobierno de Pionyang decidió retirarse de manera inmediata sin la notificación preceptiva. El único aviso de posible retirada del TNP que Corea del

61 Artículos 61.2 y 62.2.b de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; y GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «Introducción», en CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN), Respuestas al reto de la proliferación, Documentos de Seguridad y Defensa n.º 27, Madrid: Ministerio de Defensa, 2009, pp.8-9.

Norte había presentado al presidente del Consejo de Seguridad fue enviado en 1993. Ese supuesto preaviso, que en realidad era una advertencia política, ya no era válido porque debería haberse presentado uno nuevo que incluyera «una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos».⁶²

Además, de acuerdo con los principios jurídicos internacionales sobre responsabilidad internacional, retirarse de un tratado no absuelve a ese Estado de asumir la responsabilidad internacional derivada de incumplir las obligaciones derivadas de ese tratado durante el período en el que era Estado Parte del mismo. También debería quedar claro que los recursos y capacidades nucleares adquiridas cuando ese Estado era Parte del TNP con el compromiso de que se utilizarían con fines pacíficos siguen sujetos a la obligación de utilización pacífica, aunque el Estado se retire de ese Tratado. Corea del Norte se aprovechó de la cooperación con el OIEA en materia nuclear al desviar esas ayudas a su programa nuclear militar. Una vez adquirida la capacidad suficiente, anunció su retirada del TNP y continuó con el desarrollo de su programa, en claro desafío a la sociedad internacional. Esta situación ha creado un caso sin precedentes en el TNP que, sin lugar a dudas, tiene sus consecuencias tanto sobre la seguridad internacional como sobre el propio Derecho internacional.⁶³

El programa nuclear de Irán: un nuevo examen para el Consejo de Seguridad

El programa nuclear iraní tiene ya varias décadas de antigüedad y ha sido desarrollado por muy diversos gobiernos a través de dos regímenes políticos diferentes, especialmente desde los años noventa (tras la guerra con Irak), para acelerarse posteriormente en este siglo con la llegada al poder del presidente M. Ahmadineyad en 2005. En octubre de 2003 el OIEA certificó la existencia de un programa nuclear secreto iraní que estaba practicando el enriquecimiento de uranio.

Los riesgos que conlleva el progreso de este programa nuclear son múltiples. Sin embargo, la verdadera amenaza reside en que, siendo Irán un Estado Parte del TNP,⁶⁴ el desarrollo de un programa nuclear militar nacional supondría un duro golpe a la efectividad de este Tratado. Con el recuerdo del fracaso de la sociedad internacional ante Corea del Norte, el caso iraní se ha convertido en la prueba clave para saber si la

62 Artículo 10.1 in fine del TNP.

63 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «La proliferación nuclear en Asia», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Cuadernos de Estrategia n.º 143, Madrid: Ministerio de Defensa, 2010, pp. 165-201.

64 Irán firmó el TNP en julio de 1968 y lo ratificó en 1970. Véase ZACCARA, Luciano. «Irán y la cuestión nuclear», *Política Exterior*, n.º 109, enero/febrero de 2006, pp.113-121.

cooperación internacional es capaz de evitar la proliferación nuclear; de no lograrse, el mundo se convertiría en un lugar mucho más peligroso e impredecible.

La implicación del Consejo de Seguridad en este caso ha sido mucho más activa, a pesar de que hasta ahora no tenemos pruebas concluyentes de que Irán se encuentre desarrollando un programa nuclear militar, ni tampoco existe una confesión por el régimen de los ayatolás de que tenga la intención de fabricar bombas atómicas. Así, cabe preguntarnos en este sentido ¿constituye el programa nuclear iraní una amenaza a la paz y seguridad internacionales mayor a la que suponen los programas norcoreano, pakistaní, israelí o indio? ¿Está Irán incumpliendo sus compromisos adquiridos en virtud del TNP?

Con todo, la polémica suscitada por el programa nuclear iraní se debe principalmente a la opacidad que ha venido mostrando el Gobierno de Teherán, falta de transparencia contrastada al no proporcionar información suficiente sobre su programa y carecer de buena voluntad de cooperación, según estiman Israel y Estados Unidos, principales potencias nucleares contrarias a Irán. El parcial conocimiento de las múltiples acciones de desarrollo nuclear de Irán, y su negativa a suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio han levantado las sospechas sobre el posible carácter militar de su programa, y por ello se ha elevado la presión internacional.

Cabe señalar que, en principio, el TNP no establece limitación alguna al desarrollo de la energía nuclear con carácter civil, ni tampoco establece un umbral en ese terreno. Sobrepasar el porcentaje del 20% de enriquecimiento del uranio no quiere decir necesariamente que se pretenda desarrollar un programa nuclear militar, porque algunas tecnologías y usos civiles requieren asimismo un alto porcentaje de enriquecimiento de uranio, que puede llegar hasta el 80% –que es también el porcentaje requerido para fabricar bombas atómicas–. Esto es, el desarrollo de esta capacidad por Irán no supone forzosamente que tenga la intención de crear armas nucleares; así, en principio, no puede afirmarse categóricamente que un Estado esté persiguiendo la adquisición de armas nucleares por el hecho de que enriquezca uranio a un porcentaje superior al 20%.

Por otro lado, la falta de cooperación por no permitir Irán la entrada y vigilancia de los inspectores del OIEA en algunas de sus instalaciones y centrales no quiere decir necesariamente que ese país estuviera vulnerando el TNP, si bien Irán está obligado a cumplir el Acuerdo de Salvaguardias que tiene firmado con el OIEA.⁶⁵ Así, no existen pruebas *de facto* para condenar el programa nuclear iraní. La meta probable del régimen iraní consistía simplemente en demostrar al mundo que ya contaba con la capacidad tecnológica suficiente para fabricar armas nucleares si le resultaba necesario.

65 El Acuerdo de Salvaguardias entre Irán y el OIEA está en vigor desde el 15 de mayo de 1974 (<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1974/infcirc214.pdf>). Asimismo, Irán había firmado el Protocolo Adicional el 18 de diciembre de 2003, pero no ha entrado en vigor y, por tanto, no está obligado a cumplirlo. Véase LARA FERNÁNDEZ, Belén. «El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Boletín de información, n.º 292, Madrid: Ministerio de Defensa, 2005, p. 7.

En ese supuesto, su programa nuclear pretendería alcanzar objetivos estratégicos, logrando la denominada «disuasión virtual» y actuando dentro de los límites del TNP.⁶⁶

Con todo, la incertidumbre llevó la alarma a la comunidad internacional con respecto al desarrollo de este programa nuclear. El asunto llegó al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que, desde mediados de 2006, ha aprobado distintas resoluciones con la demanda al Gobierno iraní de que suspendiera sus actividades relativas al enriquecimiento de uranio.

Desde el principio, esta cuestión del supuesto programa nuclear militar suscitaba una profunda división en las posiciones tanto en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como en la sociedad internacional en general. Mientras que Estados Unidos, Reino Unido y Francia consideraban que el tema del programa nuclear iraní debía llevarse ante el Consejo de Seguridad para que este órgano adoptara las medidas oportunas, otros Estados como Rusia, Pakistán, India y China –todos ellos potencias atómicas– se oponían a la iniciativa occidental de llevar el asunto de Irán al Consejo de Seguridad, apoyando en su lugar una solución negociada. Igual posición adoptaron los miembros del Movimiento de los Países No Alineados, que descalificaron la propuesta occidental como un intento de los países industrializados para controlar a las naciones más débiles, y proclamaron el derecho de acceso de todos los países a la tecnología nuclear pacífica.⁶⁷

Estos países, aun reconociendo la gravedad de la crisis nuclear iraní, rechazaban los planteamientos conceptuales occidentales y no deseaban que la falta de confianza hacia el programa nuclear iraní acabara convirtiendo el «enriquecimiento de uranio» en una violación *per se* del Derecho internacional. En este sentido, tales países declararon no desear que el caso de Irán creara un precedente que después actuara contra sus propios planes nacionales de desarrollo nuclear.⁶⁸

Pero las crecientes sospechas que suscitaba este programa nuclear conminaron a la Junta de Gobernadores del OIEA a adoptar en febrero de 2006 una resolución que pedía a su director transferir este caso del programa nuclear iraní al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Asimismo, la citada Junta de Gobernadores estimó necesario que Irán restableciera la suspensión de todas las actividades de enriquecimiento de uranio, así como de investigación y desarrollo en ese ámbito.⁶⁹ El Gobierno iraní respondió que no cedería ante lo que consideró amenazas infundadas.

66 IBAÑEZ, Fernando. «El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios», en *Relaciones Internacionales (GERI-UAM)*, n.º 16, 2011, pp. 140-143, en www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html.

67 Véase PARADAS, Marion. «Les crises de prolifération (Iran, Corée du Nord)», en *Fondation pour la Recherche Stratégique, Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, París, 2007, pp.12 y ss.

68 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «La proliferación nuclear en Asia», en *INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Cuadernos de Estrategia n.º 143, Madrid: Ministerio de Defensa, 2010, p. 19.

69 Véase Centro de actualidad de la ONU, 6 de febrero de 2006, en www.un.org/apps/news/storyFA.asp?NewsID=11815&Cr=&CrI=iran&Kw1=iran&Kw2=scell%E9&Kw3=.

A partir de entonces, el Consejo de Seguridad fue aprobando distintas resoluciones sobre este asunto –por ejemplo, las Resoluciones 1737 (2006),⁷⁰ 1747 (2007),⁷¹ 1803 (2008),⁷² 1929 (2010)⁷³ y 2224 (2015) –.⁷⁴ Todas ellas fueron adoptadas en virtud del artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas –Capítulo VII–, con el objetivo de reforzar las presiones sobre Irán para que sus autoridades suspendieran sus programas de enriquecimiento de uranio y de desarrollo de misiles balísticos. El contenido de estas resoluciones incluía medidas de sanción relativas a las personas y entidades relacionadas con los programas nuclear y de misiles balísticos (notificación y prohibición de viajes, congelación de activos, etc.); medidas de embargo de las actividades relacionadas con estos programas; prohibiciones relativas a la enseñanza o formación especializada en materias conexas; prohibiciones a la exportación de armas iraníes y limitaciones en la cooperación militar y financiera, así como realización de inspecciones en buques y aeronaves iraníes.

Por su parte, el Gobierno de Teherán consideraba como «no válidas» e «ilegales» las medidas adoptadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad en este asunto, y alegaba que esas medidas obstaculizarían su programa nuclear, pues este quedaba fuera del marco de las responsabilidades de la Carta de las Naciones Unidas debido a ser de naturaleza exclusivamente civil, sin ambición militar alguna.

Sin embargo, cabe señalar que ninguna de las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad evoca el recurso a la fuerza ni explícita ni implícitamente y se limitan a advertir que, en caso de que Irán no cumpla con sus obligaciones con el OIEA, el Consejo de Seguridad procederá a adoptar otras sanciones que considere adecuadas.

En principio, Estados Unidos era proclive a una intervención armada contra Irán al igual que hizo con Irak pero, para no caer en el mismo error, ha corregido su posición inicial al recordar su nefasta experiencia iraquí, con grandes pérdidas sufridas en los ámbitos financiero, de personal y de reputación y legitimidad, junto con la postura del resto de los miembros del Consejo de Seguridad en favor de una solución negociada.⁷⁵

Las medidas coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad y aplicadas por los Estados miembros de Naciones Unidas han acabado perjudicando notablemente la economía iraní, causando gran malestar en su sociedad. Quizá esta situación crítica –si descartamos otros factores estratégicos y políticos– ha sido la que ha llevado al régimen

70 Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad, de 23 de diciembre de 2006.

71 Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad, de 24 de marzo de 2007.

72 Resolución 1803 (2008) del Consejo de Seguridad, de 3 de marzo de 2008.

73 Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad, de 9 de junio de 2010.

74 Resolución 2224 (2015) del Consejo de Seguridad, de 9 de junio de 2015.

75 VELARDE PINACHO, Guillermo. «Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada*, Cuadernos de Estrategia n.º 153, Madrid: Ministerio de Defensa, 2011, pp. 63-74.

de Teherán a profundizar en las negociaciones con el Grupo P₅+1,⁷⁶ que han culminado en 2015 con varios acuerdos sucesivos con el objetivo de limitar y controlar su programa nuclear para garantizar su carácter exclusivamente civil: un primer acuerdo-marco en abril,⁷⁷ y un acuerdo global, de julio de 2015 –que adopta un Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) a largo plazo–, hecho suyo por el Consejo de Seguridad en su Resolución 2231 (2015), de 20 de julio.⁷⁸

En el PAIC se detalla la limitación y supervisión internacional del programa nuclear iraní, a cambio del levantamiento gradual de las sanciones impuestas sobre ese país. Con sus cinco anexos, este acuerdo supone la culminación de un proceso negociador de casi doce años.

Por un lado, este acuerdo pretende garantizar que el programa nuclear de Irán tenga fines exclusivamente pacíficos, pues este Estado reafirma que jamás procurará obtener, desarrollar o adquirir armas nucleares. Pero, al tiempo, Irán espera que se le permita completar un programa nuclear pacífico, autóctono, conforme con el PAIC y con consideraciones científicas y económicas, y que sirva para fomentar la confianza y alentar la cooperación internacional. La intención es que todas las actividades del programa nuclear iraní confluyan en un programa comercial con fines exclusivamente pacíficos, que sea compatible con las normas internacionales de no proliferación.⁷⁹

El PAIC prevé unas etapas graduales establecidas de mutuo acuerdo, con límites específicos para el programa nuclear iraní, incluidas sus actividades de enriquecimiento de uranio y de I+D. Así, dispone diversas medidas de verificación para garantizar la transparencia del proceso, como la creación de una Comisión Conjunta integrada por

76 Véase LARA FERNÁNDEZ, Belén. «Negociaciones nucleares con Irán», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 240, 2015, pp. 40-49. Las conversaciones iniciales fueron llevadas a cabo por Francia, Reino Unido y Alemania con Irán, y desde junio de 2006 se incorporaron a las negociaciones Estados Unidos, Rusia y China. De este modo, el grupo interestatal que negoció con Irán estaba compuesto por seis países, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania (P₅+1). Al grupo se unió el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de modo que el grupo se red denominó E₃/UE+3.

77 El 3 de abril 2015 fue firmado un acuerdo-marco, sobre la base del Plan de Acción Conjunto acordado en Ginebra el 24 de noviembre de 2013.

78 Punto dispositivo 1.º de dicha Resolución 2231 (2015). En efecto, el 14 de julio de 2015 fue firmado el Acuerdo «Plan de Acción Integral Conjunto» (PAIC) entre Irán y los Estados del grupo E₃/UE+3 –China, Estados Unidos, Rusia, Alemania, Francia y el Reino Unido, junto con el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad– (doc. S/2015/544). La Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de julio, recoge dicho acuerdo en su anexo A. También en esa fecha los países del grupo mencionado y la Unión Europea formularon una declaración con objeto de promover la transparencia y crear un clima favorable a la plena aplicación del PAIC (doc. S/2015/545).

79 Véase el apartado iv) de las disposiciones generales del PAIC. En este sentido, ambas partes (el E₃/UE+3 e Irán) reconocen expresamente al Tratado de No Proliferación (TNP) como la piedra angular del régimen de no proliferación nuclear.

el E3/UE+3 e Irán para vigilar la aplicación de ese acuerdo,⁸⁰ o la prevista verificación por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) de la aplicación de las medidas relacionadas con la energía nuclear de cumplimiento voluntario detalladas en el PAIC,⁸¹ además, se prevé la celebración periódica (al menos cada dos años) de reuniones ministeriales entre las partes para evaluar los progresos realizados y adoptar por consenso las decisiones que resulten oportunas.⁸²

No obstante, el acuerdo alcanzado deja claro que sus disposiciones y medidas solo están destinadas a ser aplicadas entre las partes del PAIC, de modo que no sientan precedente para ningún otro Estado ni para los principios fundamentales del Derecho internacional y los derechos y obligaciones en virtud del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP); esta salvaguardia también es proclamada por el Consejo de Seguridad.⁸³

Como contrapartida, la aplicación del PAIC desembocará en el levantamiento completo de todas las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,⁸⁴ así como de las demás sanciones multilaterales y nacionales impuestas como consecuencia del programa nuclear de Irán –incluyendo las medidas de acceso al comercio, tecnología, financiación y energía–.⁸⁵ Para ello, el Consejo de Seguridad ha solicitado al OIEA la verificación de las medidas adoptadas por Irán, que el director general de ese organismo informe a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad sobre el cumplimiento iraní de sus compromisos, y que el OIEA llegue finalmente a la conclusión de que todo el material nuclear presente en Irán sigue adscrito a actividades pacíficas.⁸⁶ Pero, eso sí, si un Estado participante en el PAIC notifica un incumplimiento significativo de los compromisos asumidos en dicho acuerdo, el Consejo de Seguridad puede aprobar una resolución para volver a aplicar las anteriores medidas de sanción.⁸⁷

Con todo, cabe preguntarse de nuevo si Irán pretendía realmente poseer armas nucleares y han sido verdaderamente las presiones de la comunidad internacional, simbolizadas en las medidas coercitivas decididas por el Consejo de Seguridad, las que han logrado llegar a una solución negociada sobre el caso iraní. Ciertamente no había

80 Punto ix de las disposiciones generales del «Plan de Acción Integral Conjunto» (PAIC).

81 Apartado 15 de las disposiciones generales del PAIC.

82 Puntos x y xvi de las disposiciones generales del PAIC.

83 *Ibidem*, punto xi; y Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, punto dispositivo 27.

84 Resolución 2231 (2015), párrafos dispositivos 7 y 8.

85 Véanse los apartados 19-27 de las disposiciones generales y el detallado Anexo II del PAIC, con respecto a las medidas que se comprometen a adoptar tanto la Unión Europea y sus Estados miembros como Estados Unidos para dejar de aplicar sanciones contra Irán.

86 *Ibidem*, párrafos dispositivos 4-6.

87 *Ibid.*, párrafos dispositivos 11 y 12.

pruebas sobre el carácter militar del programa nuclear de ese país, por lo que no está claro que la presión internacional sobre Irán se haya debido a un supuesto incumplimiento iraní del TNP, a que sus actividades de desarrollo nuclear constituyeran por sí mismas una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, o a la preservación de los intereses geoestratégicos de las potencias occidentales, incluyendo aquí a Israel.

El Consejo de Seguridad respecto a las potencias nucleares que no son Partes del TNP

Al Consejo de Seguridad le incumbe también el papel de tratar con los Estados nucleares que no se han incorporado al TNP, al constituir también los programas nucleares de esos países una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La situación particular de cada caso supone una cuestión delicada para el órgano de mantenimiento de la paz, porque el Consejo de Seguridad no puede tratar con ellos sobre la base de las disposiciones del TNP.

Tras los ensayos nucleares rivales de India y de Pakistán en mayo de 1998, el Consejo de Seguridad se limitó a condenar la amenaza que suponen estos ensayos para la seguridad internacional a través de su Resolución 1172 (1998),⁸⁸ sin tener mayores repercusiones para los programas nucleares de ambos países. El Consejo de Seguridad recordó en esta resolución una vez más que «la Carta de Naciones Unidas le confiere la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales», pero no extrajo consecuencias prácticas de esa afirmación.⁸⁹

En el mismo contexto, el presidente del Consejo de Seguridad formuló dos Declaraciones sobre los ensayos realizados por ambos Estados, lamentándolos, «exhortando» la renuncia de los dos Estados a sus ambiciones nucleares y que no procedieran a realizar otros test en el futuro.⁹⁰ Para ello, les pidió que hicieran demostración de su buena voluntad y tomaran medidas inmediatas para disipar las tensiones existentes entre sí.

Estas Declaraciones presidenciales del Consejo de Seguridad revelaban la amenaza que representan tales ensayos para el régimen de no proliferación nuclear, e incitaban a buscar una solución pacífica. Sin embargo, su naturaleza jurídica dudosamente es

88 Resolución 1172 (1998) del Consejo de Seguridad, de 6 de junio de 1998.

89 En su punto dispositivo 11, la Resolución 1172 (1998) recordaba que, «de conformidad con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, ni la India ni el Pakistán podían tener la condición de Estado poseedor de armas nucleares», pese a que esos Estados no son Partes del TNP ni tampoco han firmado el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, de 1996.

90 Declaraciones del presidente del Consejo de Seguridad S/PRST/1998/12, de 14 de mayo de 1998, y S/PRST/1998/17, de 29 de mayo de 1998, dirigidas a los ensayos nucleares realizados por India y Pakistán respectivamente.

fuente de obligación internacional, ni para los Estados miembros del TNP ni para los Estados que se encuentran fuera de ese tratado.

El Consejo de Seguridad se encuentra habilitado por el Capítulo VII de la Carta para interesarse por esos casos y adoptar medidas con que contrarrestar cualquier violación de las obligaciones de desarme y no proliferación –a pesar de que ninguno de esos dos Estados son sujetos partes del TNP–, sí estima que la actitud de India y/o Pakistán constituye una clara amenaza a la seguridad internacional. Pero lo cierto es que esos dos países están inmersos en programas de modernización de sus capacidades nucleares, sin que se haya producido reacción efectiva alguna del Consejo de Seguridad. La Resolución 1172 (1998) no hizo referencias al Capítulo VII de la Carta, lo que significa que el Consejo quiso liberarse de su responsabilidad, al obviar que puede manifestarse en estos casos con voz coercitiva. Aquí, el Consejo de Seguridad no calificó una situación sobre la base de las disposiciones coercitivas de la Carta, para no tener que sacar las consecuencias oportunas.⁹¹

Finalmente, otro caso muy controvertido es el de Israel. El probable armamento nuclear israelí supone una amenaza a sus vecinos –sobre todo a Irán–, y perturba la estabilidad y la seguridad al fomentar la desconfianza y recelo de los Estados de la región. Mientras Israel mantenga armamento atómico, es previsible que el Gobierno iraní siga con la ambigüedad calculada en su programa nuclear. Además, la estrategia israelí de disuasión nuclear puede haber servido como coartada para que el régimen sirio de Bahchar Al Asad haya decidido continuar con su armamento químico. Bajo la misma consideración, Egipto rechaza ratificar el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y, de hecho, ha reiterado que su ratificación de este Tratado depende de que Israel, por su parte, se incorpore al TNP. Por otro lado, la presencia del armamento nuclear israelí obstaculiza los esfuerzos de la comunidad internacional para la creación de una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio.

Por añadidura, Israel ha venido actuando en esta cuestión de manera unilateral, sin recurrir al Consejo de Seguridad; recordemos que, de hecho, realizó en el pasado intervenciones militares contra las instalaciones de Irak y Siria (como por ejemplo, la destrucción del reactor nuclear iraquí de Osirak en junio de 1981).

Ante estas amenazas y la falta de compromiso de los Estados de Oriente Medio, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debería pronunciarse sobre este caso: al menos, denunciar la estrategia nuclear israelí y ejercer presión sobre el Gobierno de Tel Aviv, al igual que hizo con Pakistán e India. No obstante, el Consejo de Seguridad no reacciona en este sentido porque Israel se beneficia del paraguas estadounidense en el seno de ese órgano de la ONU. Además, como es sabido, tradicionalmente Estados Unidos se contempla a sí mismo como el garante de la seguridad de Israel, lo que ha

.....

91 El 1 de agosto de 2008, la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó por consenso un acuerdo de control con la India, para aplicar controles a las instalaciones nucleares civiles designadas por ese Estado. El acuerdo se firmó el 2 de febrero de 2009.

permitido a este último sentirse legitimado para adoptar cualquier iniciativa de defensa que estime necesaria, independientemente de que cuente o no con el beneplácito del Consejo de Seguridad.

CONCLUSIONES

La primera reflexión que suscita el papel desempeñado por el Consejo de Seguridad ante los diferentes casos de proliferación nuclear es decepcionante: parece como si su actuación hubiera sido polémica e inútil a la vez. A nuestro juicio, el gran obstáculo con el que se topa el Consejo de Seguridad –y la ONU en general– en esta materia reside en la renuncia de las Potencias nucleares a cumplir con el compromiso de avanzar hacia un desarme nuclear efectivo, tal y como establece el TNP. La falta de voluntad real de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha venido frustrando todas las iniciativas. Mientras que estos Estados sigan en posesión de armamento nuclear en cantidades ingentes sin control internacional institucionalizado, el Consejo de Seguridad no tendrá ni el poder ni la legitimidad suficiente que le permita resultar más firme y contundente en sus decisiones. Ante esta cruda realidad, es muy improbable que los otros Estados –nucleares y no nucleares– se presten a cooperar de manera satisfactoria. Tal evidencia frustra cualesquiera expectativas, al mismo tiempo que fomenta la proliferación nuclear.

Por otra parte, la percepción de amenaza que supone cada programa nuclear nacional no es compartida del mismo modo por los distintos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Los Estados aceptan luchar contra el fenómeno de la proliferación nuclear solo en la medida en que esos esfuerzos no choquen con sus propios intereses nacionales y, a la inversa, se afanan en impulsar medidas y estrategias frente a los programas nacionales que consideran un obstáculo para sus intereses estratégicos. Así, las políticas de las Grandes Potencias contra la proliferación nuclear es discriminatoria; es decir, estos Estados desarrollan estrategias y actuaciones ambivalentes y adaptables a sus intereses geopolíticos y estratégicos, lo que les impulsa a favorecer y apoyar algunos programas nucleares nacionales concretos o, bien al contrario, atacar y presionar para detener otros.

El Consejo de Seguridad, como resultado principalmente de la inercia y de los desacuerdos entre sus miembros permanentes, suele postergar demasiado tiempo cualquier respuesta colectiva, de tal manera que el desarme y la no proliferación nuclear devienen quiméricos. Esta situación empantanada puede degenerar en graves consecuencias, fomentando la inseguridad internacional y la rivalidad entre los Estados.

Por desgracia, y a pesar de las condiciones de su creación y puesta en marcha, el Consejo de Seguridad ha quedado en esta materia como órgano relativamente pasivo, funciona de manera que pretende conservar el equilibrio entre las fuerzas predominantes, y solo opera en los ámbitos considerados «neutros», sin salirse de su ámbito tradicional de actividades.

Por otra parte, los Estados que han adquirido armamento nuclear o que tienen ambiciones en ese sentido no colaboran de manera satisfactoria con los organismos internacionales. De hecho, también intentan sacar provecho de la incoherencia de la política internacional, alineándose con una Gran Potencia o con otra para avanzar en su programa nuclear, o meramente para beneficiarse política y económicamente: así, Pakistán no dudó en adquirir armamento nuclear propio al constatar la falta de sanciones internacionales efectivas ante la militarización del programa nuclear indio; por su parte, viendo la falta de reacción del Consejo de Seguridad en los casos de India y Pakistán, Corea del Norte trabajó contra reloj para adquirir armas atómicas, se retiró del TNP y reveló su *status* de potencia nuclear una vez fuera de ese Tratado. Por otra parte, la ausencia de sanciones firmes del Consejo de Seguridad en estos casos y la fragmentación existente en su seno podrían ser factores que incitaran a otros Estados a desarrollar sus propios programas nucleares militares.

El choque de intereses y los recelos entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no permiten establecer una política coherente en la materia. Esto lleva a la lógica conclusión de que, mientras el Consejo de Seguridad se encuentre fragmentado, la arquitectura de la seguridad colectiva seguirá perdiendo credibilidad y eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE DE CÁRCER, Miguel. *Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear*, Documentos de Trabajo, n.º 31, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2010.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz. «El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 1, 2003, pp. 205-222.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz. «Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. I, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp.155-176.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «La proliferación nuclear en Asia» en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Cuadernos de Estrategia n.º 143, Ministerio de Defensa, Madrid, 2010, pp. 165-201.
- BONDÍA GARCÍA, David. «Reflexiones teóricas sobre la progresividad en la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad», en BADÍA MARTÍ, A.; PIGRAU SOLÉ, A.; OLESTI RAYO, A., (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. 1, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 55-80.

- BOTHE, Michael, «Nuclear Weapons Advisory Opinions», en WOLFRUM, Rüdiger (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012, online edition, en www.mpepil.com.
- BROWNLIE, Ian. «Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 14, n.º 2, 1965, pp. 437-451.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Pyongyang crisis permanente*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 24/2013, Madrid, marzo 2013.
- CASTILLO DAUDÍ, Mireya. «La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 1, 2003, pp. 223-245.
- CERVELL HORTAL, María José. «Las armas nucleares y el Derecho Internacional», *Anales de Derecho* (Universidad de Murcia), n.º 15, 1997, pp. 205-220.
- CORTRIGHT, D.; LÓPEZ, G. A.; GERBER-STELLINGWERF, L. «The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990», en VAUGHAN, L. et al (eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 205-225.
- EL KHATIB, Fouad. «Inspections et vérifications, leçons apprises du cas irakien», en FONDATION POUR LA RECHERCHE STRATÉGIQUE, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, París, 2007, pp. 81-85.
- FALK, Richard; MEYROWITZ, Lee & SANDERSON, Jack. «Nuclear Weapons and International Law», *Indian Journal of International Law*, vol. 20, 1980, pp. 541-595.
- FERNÁNDEZ COLÓN, Gustavo. «El Tratado de No Proliferación Nuclear ¿Es posible el desarme?», en *Humania del Sur* (Universidad de Los Andes), n.º 1, julio-diciembre 2006, pp. 47-64.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coord.). *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*, IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Universidad de Huelva-Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997.
- GARCÍA RICO, Elena del Mar. *El uso de las armas nucleares y el Derecho Internacional. Análisis sobre la legalidad de su empleo*, Tecnos, Madrid, 1999.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. «Corea: El sueño de una península unificada y desnuclearizada» en MINISTERIO DE DEFENSA, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012, pp. 286-310.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-prolifерación», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 63, 2005.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «Introducción», en CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN), *Respuestas al reto*

- de la proliferación*, Documentos de Seguridad y Defensa n.º 27, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009, pp. 7-12.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *El futuro del régimen de no proliferación nuclear: la Conferencia de Revisión del TNP de 2010*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica*, Colección de Estudios Internacionales n.º 7, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «La no proliferación y el desarme humanitario», en *Política Exterior*, vol. 29, n.º 166, 2015, pp. 40-52.
- GRIEF, Nicholas. «The Legality of Nuclear Weapons», en POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 22-52.
- HEARN, William R., «The International Legal Regime Regulating Nuclear Deterrence and Warfare», *British Yearbook of International Law*, vol. 61, 1990, pp. 199-248.
- IBÁÑEZ, Fernando. «El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios», en *Relaciones Internacionales* (GERI-UAM), n.º 16, 2011, pp. 135-164, en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html>.
- JADALI, Safinaz. «Les sanctions contre l'Iran: peut-on parler d'une stratégie efficace?», en *Chroniques* (Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Université du Québec à Montreal), 27 de noviembre de 2012, pp. 1-6, en http://dandurand.uqam.ca/uploads/files/publications/rflexions/Chroniques_OMPOH/36_chronique_Jadali_Iran.pdf.
- JANIS, Mark W., «Do 'Laws' Regulate Nuclear Weapons?», en POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 53-62.
- KADELBACH, Stefan. «Nuclear Weapons and Warfare», en WOLFRUM, Rüdiger (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpepil.com.
- LARA FERNÁNDEZ, Belén. «El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), *Boletín de información*, n.º 292, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005, en www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=oCDIQFjADahUKEwi79NyVk7jHAhVISRoKHVYPCeg&url=http%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4574826.pdf&ei=hAnWVbuiE8iSadyepsAO&usq=AFQjCNFV45S3VxwjcVseOiczDoVtandjPQ&sig2=k8XoVaY3AEPtRPDnCs2N5w.
- LARA FERNÁNDEZ, Belén. «Negociaciones nucleares con Irán», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 240, 2015, pp. 40-49.

- MARRERO ROCHA, Inmaculada. *Armas nucleares y Estados Proliferadores*, Universidad de Granada, Granada, 2004.
- MEYROWITZ, Elliot L., «The Laws of War and Nuclear Weapons», *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 9, n.º 2, 1983, pp. 227-258.
- MOORE, John N., «Nuclear Weapons and the Law: Enhancing Strategic Stability», *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 9, 1983, pp. 263-268.
- NOVOSSELOFF, Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, París, 2003.
- OETTE, L. «A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council», *European Journal of International Law*, vol. 13, n.º 1, 2002, pp. 93-104.
- PARADAS, Marion. «Les crises de prolifération (Iran, Corée du Nord)», en Fondation pour la Recherche Stratégique, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, París, 2007, pp. 12-16.
- POGANY, Istvan (ed.). *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987.
- POGANY, Istvan. «Nuclear Weapons and Self-Defence in International Law», en *idem* (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 63-83.
- QUEVEDO RUIZ, José Ramón. «Naciones Unidas y la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Logros y expectativas», en MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI*, Monografías del CESEDEN n.º109, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009, pp. 129-178.
- REMIRO BROTONS, Antonio. «¿Naciones Unidas o Naciones “a la orden”?» en ROLDÁN PANADERO, Concha; MATE RUPÉREZ, Manuel Reyes y AUSÍN DÍEZ, Txetxu (coords.). *Guerra y paz: en nombre de la política*, Calamar, Madrid, 2004, pp. 83-104.
- SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. «El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI», *Documentos CIDOB. Seguridad y Política Mundial*, n.º 4, 2004.
- SHAW, Malcolm N., «Nuclear Weapons and International Law», en POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 1-21.
- STOIBER, Carlton. «Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies» en OCDE, *Le droit nucléaire international: Histoire, évolution et perspectives*, París, 2010, pp. 101-117.

- VELARDE PINACHO, Guillermo. «Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada*, Cuadernos de Estrategia n.º 153, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 46-78.
- WECKEL, Philippe. «Santions du Conseil de sécurité : un champ d'étude interdisciplinaire par nature», en Société Française pour le Droit international, *Droit international et relations internationales: Divergences et convergences*, Pedone, París, 2010, pp. 55-75.
- WECKEL, Philippe. «Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 52, 2006, pp. 178-197.
- ZACCARA, Luciano. «Irán y la cuestión nuclear», *Política Exterior*, n.º 109, enero/febrero de 2006, pp. 113-121.
- ZARKA, Jean-Claude. *Relations internationales*, 4.^a ed. Ellipses, París, 2010.
- ZANDERS, Jean Pascal (ed.), *Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference*, Chaillot Paper n.º 120, EU Institute for Security Studies, París, 2010.

Artículo recibido: 3 de febrero de 2015

Artículo aceptado: 13 de abril de 2015
