

# A cuestión nuclear iraniana

*Ricardo Arredondo*

O goberno iraniano, facendo uso dos seus dereitos contemplados no Tratado de Non Proliferación de Armas Nucleares (TNP), decidiu “reiniciar as súas investigacións” e retomar o “desenvolvemento nuclear con fins pacíficos” a partir do 9 de xaneiro de 2006. Esa decisión xerou unha vasta reacción da comunidade internacional, xa que, se ben se trata dun dereito soberano, este proceso pode levar á posibilidade de enriquecer uranio e, eventualmente, a obter a capacidade para fabricar armas nucleares. Dous meses máis tarde, a escalada de tensións levou o caso ata o Consello de Seguridade de Nacións Unidas.

O estoupido da crise nuclear iraniana ten a súa orixe non tanto no feito polo réxime de Teherán en materia nuclear, senón por telo ocultado. Durante 18 anos, Irán desenvolveu actividades nucleares paralelas ás informadas. O descubrimento deste secreto, hai poucos anos, levou á desconfianza e a que a comunidade internacional procurara que este país suspendera os seus plans de enriquecer uranio. Esa preocupación viuse acrecentada nos últimos meses pola actitude do actual presidente iraniano, Mahmoud Ahmadínejad, que elevou o alto grado de tensión existente na rexión de Oriente Próximo. Neste sentido, o líder iraniano declarou que Israel debería ser borrado do mapa e cualificou o holocausto xudeu como un “mito inventado por Occidente”. Iso xerou unha ampla resposta da comunidade internacional, incluído o Consello de Seguridade da ONU.

Ningún aspecto relacionado co control de armas produce máis preocupación que o da proliferación de armas nucleares. Por iso, o TNP é un elemento central deste capítulo das relacións internacionais e é o único compromiso vinculante para alcanzar a meta do desarme por parte dos Estados que posúen armas nucleares. O obxectivo deste tratado é evitar a proliferación deste tipo de armas, fomentar a cooperación no uso pacífico da enerxía nuclear e promover a meta do desarme nuclear, así como o desarme xeral e completo. O encargado de verificar o cumprimento das normas é o Organismo Internacional de Enerxía Atómica (OIEA). O seu órgano executivo é a Xunta de Gobernadores, composta por 35 Estados membros da organización.

Así mesmo, os Estados parte do tratado se comprometen a compartir os beneficios da tecnoloxía nuclear de uso pacífico con aqueles Estados que non teñen este tipo de tecnoloxía. O TNP dispón especificamente que todos os Estados, incluído Irán, teñen o dereito inalienable de desenvolver a investigación, a produción e a utilización da enerxía nuclear con fins pacíficos. A pregunta que xurde entón é ¿por que a comunidade internacional cuestiona o dereito soberano de Irán?

## A reacción da comunidade internacional

---

En 2004, a Unión Europea, a través dun grupo de países denominado E3-EU (Alemaña, Francia e Reino Unido), ante a posibilidade de que a cuestión iraniana fora remitida directamente ao Consello de Seguridade, decidiu promover unha negociación que desembocou no denominado Acordo de París de novembro de 2004. Este acordo previa a suspensión por parte de Irán das actividades relacionadas co enriquecemento e a conversión, incluíndo as actividades de investigación e de desenvolvemento<sup>(1)</sup>.

O E3-EU emprendeu negociacións con Irán procurando, por unha parte, temperar a dura posición de EUA e, por outra, tratando de que o réxime iraniano prolongara a suspensión das actividades de enriquecemento, ata transformala en permanente, concedendo, mentres tanto, incentivos comerciais, políticos, económicos e de seguridade<sup>(2)</sup>. O obxectivo do E3-EU era outorgar a Teherán os medios para fomentar a confianza da comunidade internacional sobre o obxectivo exclusivamente pacífico do seu programa nuclear e construír unha relación sólida entre Europa e Irán. O réxime iraniano, pola contra, resistiuse á postura europea sinalando que a suspensión soamente tería carácter temporal.

En febreiro de 2005, EUA aceptou secundar a iniciativa da UE, pero mantivo as súas dúbidas sobre si o enfoque europeo funcionaría. O tempo pareceu, esta vez, darlle a razón a EUA. En setembro de 2005, a Xunta de Gobernadores do OIEA emitiu unha resolución en que poñía de manifesto o reiterado incumprimento de Irán coas resolucións do organismo<sup>(3)</sup>.

## A intervención do OIEA

---

Ante a decisión iraniana de seguir adiante coa súa política nuclear, o E3-EU decidiu dar por concluído o proceso negociador, porque considerou que as actividades nucleares de Irán representan unha violación dos compromisos asumidos por este país nos Acordos de París e das resolucións pertinentes da Xunta de Gobernadores do OIEA. Así mesmo, o E3-EU celebrou dúas reunións en xaneiro de 2006 na que participaron os cinco membros permanentes do Consello de Seguridade (China, EUA, Francia, Reino Unido y Rusia), Alemaña e representantes da UE, nas que “se observou unha ampla marxe de acordo respecto á gravidade das decisións de Irán e sobre a necesidade de reafirmar a credibi-

---

(1) O texto pódese ver en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2004/infcirc637.pdf>.

(2) O subdirector do Consello Nacional de Seguridade dos EUA, Stephen J. Hadley, afirmou que “Irán é o principal país patrocinador do terrorismo”, engadindo que “a política iraniana consiste en eliminar a Israel”, *The New York Times*, 26 de xuño de 2005, p10.

(3) Ao respecto é ilustrativa a Resolución GOV/2005/77, de 24 de setembro de 2005, da Xunta de Gobernadores do OIEA e as resolucións alí citadas, dispoñible en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>.

lidade do dispositivo internacional de loita contra a proliferación nuclear”<sup>(4)</sup>. Entón decidiuse levar o asunto ao OIEA e solicitarlle a este que votara o envío da cuestión iraniana ao Consello de Seguridade.

Para poder sumar a Rusia e a China aos esforzos do E3-EU e EUA e adoptar este consenso, foi necesario que o resto de países aceptaran as pretensións rusas e chinesas no sentido de que o proxecto de resolución a presentar non incluíra a remisión inmediata do asunto ao Consello de Seguridade.

Irán reaccionou negativamente ao consenso alcanzado en Londres, desestimou o acordo anunciado e sinalou que non hai fundamentos legais para dita acción. Así mesmo, logrou captar certos apoios tanto en América Latina (Venezuela e Cuba) como en Oriente Próximo (Siria). Xa antes da reunión da Xunta de Gobernadores, estes países ofreceron o seu respaldo a Irán respecto ao seu programa nuclear.

O 31 de xaneiro, o Organismo Internacional de Enerxía Atómica circulou entre os Estados Membros un “informe de actualización”, no que se afirma que Irán posúe documentos nos que hai deseños de cabezas nucleares e nos que se describe cómo verter uranio enriquecido en cabezas hemisféricas de mísiles<sup>(5)</sup>. Se ben no seu informe a OIEA manifesta que os deseños conteñen instrucións para fabricar armas nucleares, non afirma que haxa evidencias de que Irán teña instalacións para fabricar esas armas nucleares.

Antes da reunión da Xunta de Gobernadores do OIEA do 2 ao 4 de febreiro de 2006, Irán ofreceu retomar o diálogo co E3-EU e eliminar “as ambigüidades existentes” na negociación. Con todo, os representantes da UE rexeitaron a oferta de diálogo iraniano e expresaron que a negociación soamente sería retomada se Irán suspende o seu programa de enriquecemento de uranio.

## **Fracaso das negociacións**

---

O 4 de febreiro, a Xunta de Gobernadores do OIEA adoptou unha resolución cun texto que foi froito dunha transacción entre a Unión Europea, EUA, Rusia e China, por unha parte, e de algúns países do denominado Movemento de Non Aliñados (NOAL), que pretendían un texto máis “lavado” que o inicialmente sometido a consideración da Xunta, e que contivera unha referencia expresa á desnuclearización de Medio Oriente, incluíndo a Israel<sup>(6)</sup>. A resolución lembra as reiteradas faltas de Irán e os quebrantamentos das súas obrigas de cumprir co acordo de salvaguardas do TNP, así como a falta de confianza da comunidade internacional en que o programa nuclear de Irán teña exclusivamente fins pacíficos.

---

(4) Ver as declaracións diarias do portavoz do Ministerio de Asuntos Exteriores, París, 17 de xaneiro de 2006, dispoñibles en <http://www.francia.org.mx/embajada/prensa/declaraciones.html>.

(5) O informe pódese ver en: <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/DDGs/2006/heinonen31012006.pdf>.

(6) A Resolución GOV/2006/14 foi adoptada por 27 votos a favor, 3 en contra (Cuba, Siria e Venezuela) e 5 abstencións (Alxeria, Belarús, Indonesia, Libia e Suráfrica), <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf>.

A resolución subliña que o mellor modo de resolver as cuestións pendentes e fomentar a confianza na natureza exclusivamente pacífica do programa nuclear iraniano é a través da resposta positiva de Irán ás chamadas que a Xunta de Gobernadores lle fixo ao respecto. Así mesmo, a resolución expresa a seria preocupación ante a imposibilidade do OIEA de clarificar algunhas cuestións importantes relacionadas co programa nuclear iraniano, incluíndo o feito de que este país posúe un documento referido á produción de cabezas hemisféricas de metal de uranio. Finalmente, se solicita ao director xeral que presente un informe sobre a posta en práctica desta resolución e outras anteriores, e que inmediatamente despois diso, xunto con calquera resolución da Xunta, informe ao Consello de Seguridade.

Como era de esperar, Irán novamente reaccionou de maneira negativa. O 6 de febreiro, anunciou a suspensión da súa cooperación voluntaria no marco do Protocolo Adicional ao TNP. Sumado á crise provocada pola publicación das viñetas de Mofamede, Irán aproveitou esta circunstancia para falar dun “ataque organizado ao mundo musulmán” e pediu unha reunión extraordinaria da Organización da Conferencia Islámica<sup>(7)</sup>.

A principios de marzo, poucos días antes da reunión da Xunta de Gobernadores, Irán solicitou ao E3-EU a realización dunha reunión que, ao parecer, tiña como obxectivo limar as asperezas da mesa de negociación. As partes reuníronse o 3 de marzo pero non chegaron a ningún acordo. Seguidamente, Irán reafirmou a súa posición de continuar coas súas actividades nucleares e ameazou, en caso de que EUA decida facer uso da forza, con reaccionar “segundo o seu propio curso de acción”. Así mesmo, Irán solicitou a Occidente unha compensación económica polas perdas incorridas ao suspender o seu programa de investigación e desenvolvemento nuclear<sup>(8)</sup>.

O 8 de marzo, a Xunta de Gobernadores da OIEA examinou o informe sobre Irán remitido polo director xeral do organismo e decidiu referir o caso iraniano ao Consello de Seguridade da ONU. As razóns aducidas por El Baradei para a adopción de dita decisión foron a falta de claridade do programa nuclear iraniano e a escasa cooperación das autoridades dese país.

O Consello pode pronunciarse de tres maneiras: a través dunha resolución, de carácter vinculante para todos os Estados que compoñen a Organización; por medio dunha declaración presidencial ou con unha declaración de prensa do presidente. Nestes dous últimos supostos requírese o consenso dos Estados membros do Consello de Seguridade, polo que non se produce unha votación e se trata de instrumentos non vinculantes. O probable neste caso é que o Consello se pronuncie a través dunha declaración presidencial, cun obxectivo que sería, como ata agora, reforzar a autoridade e o rol da OIEA e procurar que Irán cumpra coas súas resolu-

(7) Para unha visión máis detallada dos antecedentes deste conflito, vid. ARREDONDO, Ricardo: *La cuestión nuclear iraní a la luz del derecho internacional*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, febreiro de 2006, n°11, <http://www.reei.org/>.

(8) Cabe lembrar que a suspensión foi aceptada voluntariamente por Irán.

cións. Este requirimento iría acompañado dun prazo determinado para o seu cumprimento. Fontes de prensa sinalan que EUA e a UE estarían discutindo un período de 30 días, aínda que se especula que se lle podería requirir á OIEA que informe novamente nun prazo de dúas semanas.

A UE, durante a reunión de ministros de Asuntos Exteriores de Salzburgo<sup>(9)</sup>, considerou conveniente premer máis ás autoridades de Irán, aínda que a comisario de Asuntos Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, ao igual que o director xeral da OIEA, considerou que o envío do caso iraniano ao Consello de Seguridade é tan só unha “nova fase do proceso de negociación” e que “o diálogo político continúa”. Neste sentido, remarcouse a importancia de “non illar a Irán” e que este país tampouco debe illarse a si mesmo.

### **A cuestión iraniana no Consello de Seguridade**

---

A actitude de Irán vai máis alá dun mero enfrontamento con EUA ou coa UE, que viu facendo de *buffer* entre estes dous países. Ao violar de modo reiterado os compromisos asumidos por medio de acordos internacionais ou establecidos en tratados multilaterais a cuxo cumprimento está obrigado, Irán parecera decidido a “romper” coa comunidade internacional no seu conxunto. Non pode interpretarse doutro modo a súa repetida falta de cumprimento con medidas dispostas nas resolucións pertinentes da Xunta de Gobernadores do OIEA.

A principios de marzo, o caso iraniano chegou finalmente ao Consello de Seguridade. ¿Cales son os posibles pasos a seguir agora? En primeiro lugar, para pór en marcha os procedementos previstos no Capítulo VII da Carta, o Consello debe determinar que a continuación das actividades nucleares de Irán representa unha ameaza á paz e seguridade internacionais (Art. 39). Esta decisión debe adoptarse co voto dos cinco membros permanentes. Non obstante, debe terse presente que o Consello ten un dobre carácter: é, dunha banda, un órgano xurídico; pero, tamén e esencialmente, é un órgano político, polo que a súa actividade se caracteriza por unha ampla marxe de discrecionalidade.

O Consello pode emitir unha declaración ou unha resolución requirindo a Irán que suspenda o seu programa nuclear, permita o acceso dos inspectores de Nacións Unidas ás súas instalacións e coopere para resolver a crise. Neste caso, ao igual que sucedeu con Iraq entre 1991 e 2003, se solicitaría ao OIEA a presentación de informes sobre o grado de cumprimento de Irán con esta resolución.

En adición a esta recomendación e no caso de que a mesma non tivera efecto, o Consello podería “decidir medidas” de conformidade cos Arts. 41 e 42 da Carta. O Capítulo VII da Carta “propón” medidas que van aumentando de intensidade progresivamente. Neste marco, o Consello podería incrementar a presión sobre Irán

---

(9) 10 e 11 de marzo de 2006.

mediante a ameaza ou, eventualmente, a aplicación de medidas que non impliquen o uso da forza armada, coñecidas popularmente como “sancións”: interrupción total ou parcial das relacións económicas e das comunicacións ferroviarias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, así como a ruptura de relacións diplomáticas (Arts. 41). Eventualmente, como última instancia, poderían dispoñerse medidas que impliquen o uso da forza armada (Art. 42).

## O papel do petróleo e o gas

Se ben desde o punto de vista xurídico “todas as posibilidades están abertas”, hai que ver se as mesmas son politicamente viables. No seo do Consello de Seguridade entran en xogo os intereses dos países con dereito de veto, que teñen un peso determinante nun proceso decisorio onde os elementos político e discrecional son moi amplos. O precedente máis próximo é o caso do plan nuclear de Corea do Norte, que foi tratado polo Consello en abril de 2003. Nesa oportunidade, os membros, ante a ameaza dun potencial veto chinés, limitáronse a adoptar unha declaración presidencial.

Dado os importantes factores económicos e políticos en xogo, o caso iraniano presenta características peculiares que teñen unha consecuencia directa na natureza das medidas que o Consello podería adoptar. En tal sentido, é evidente o impacto que un bloqueo ao petróleo ou gas iraniano podería ter sobre a economía mundial. Particularmente, débese ter en conta que China é un dos principais mercados do petróleo iraniano, polo que non sería estraño que este país bloqueara un potencial embargo ás exportacións do petróleo de Irán. Así mesmo, empresas rusas continúan coa construción da central nuclear de Busher, un proxecto de mil millóns de dólares (826 millóns de euros). Segundo o *Financial Times*, a exportación nuclear soamente representa unha pequena porcentaxe de todo o comercio ruso con Irán, que inclúe petróleo, gas, liñas ferroviarias e comunicacións. Pola súa banda, China colaborou co ente atómico iraniano na explotación dos depósitos de uranio iranianos.

Tanto o Goberno ruso como o chinés se mostraron pouco inclinados á imposición de sancións a Irán. O Goberno ruso fixo unha proposta concreta a Teherán para enriquecer combustible nuclear iraniano en instalacións rusas, pero as partes aínda non chegaron a un acordo sobre a creación dunha empresa mixta que se encargaría desa tarefa. Irán rexeitou a proposta de Rusia de enriquecer uranio fóra do país, que incluía a supervisión do OIEA e permitía garantir que o proceso non podería ser utilizado para fabricar armas nucleares, aínda que posteriormente sinalou, de modo contradictorio, que as negociacións con Rusia aínda seguen abertas. China exhortou a Irán a que coopere coa comunidade internacional.

A fin de evitar os potenciais efectos dun embargo de fondos, existen versións de que Irán comezou a transferir as súas reservas de divisas en bancos europeos a outros bancos, aínda que esas transferencias foron negadas posterior-

mente. Un ataque militar contra Irán soamente serviría para inflamar o sentimento nacionalista. Polo tanto, hoxe, a acción militar non parece sequera unha alternativa a mediano prazo. Pola súa banda, Irán ameazou con abandonar o Tratado de Non Proliferación Nuclear e o seu Protocolo Adicional se a cuestión fora remitida ao Consello de Seguridade.

### **Golpe ao sistema de non proliferación**

---

Sería desexable que Irán recapacite e acepte a proposta rusa de proverlle uranio enriquecido para o seu desenvolvemento nuclear. Con todo, á luz das consistentes declaracións emitidas polas autoridades iranianas, non parece probable que Irán vaia a dar marcha atrás na súa política nuclear, cando menos nun futuro inmediato.

Se Irán obtén a capacidade para fabricar armas nucleares, en clara violación das normas establecidas no TNP, único tratado de natureza multilateral que regula a materia, se produciría un claro afrouxamento do esquema xurídico que rexe a non proliferación de armas nucleares, o que podería estimular a que moitos dos seus veciños se embarcasen en políticas similares e declararan abertamente a súa disposición a fabricalas ou adquirilas. Iso poría en cuestión o esquema vixente e introduciría un claro factor de inestabilidade non soamente rexional senón mundial.

Por outra parte, os países veciños de Irán están sumamente preocupados ante a posibilidade latente de que o desenvolvemento nuclear iraniano contribúa aínda máis a desestabilizar o fráxil equilibrio dunha rexión xa de por si altamente conflitiva. O primeiro ministro israelí, Ehud Olmert, afirmou que o seu país “baixo ningunha circunstancia” permitirá que un Estado con “intencións hostís” posúa armas nucleares.

Por iso, é necesario reforzar os esforzos diplomáticos para encontrar unha estratexia que resulte efectiva e conducente a fin de obter unha ecuación de equilibrio entre as ambicións nucleares iranianas e a potencialidade que dito programa podería ter para a adquisición da capacidade de fabricar armas nucleares. Iso resulta esencial, dado que se trata dun país de gran importancia nunha rexión de incomparable significación xeoestratéxica.

---

*Ricardo Arredondo é diplomático e profesor honorario de Dereito Internacional Público na Universidade Autónoma de Madrid. Reproducido da revista *Papeles de cuestiones internacionales*, con autorización do CIP.*