

# Los orígenes del Organismo Internacional de Energía Atómica

---

por Bertrand Goldschmidt\*

El 23 de octubre de 1956, 81 países miembros de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados, aprobaron en Nueva York el Estatuto de un Organismo Internacional de Energía Atómica, que debía dar comienzo a sus funciones en Viena antes de terminar el año 1957. Con ello, acababa de darse un paso de importancia capital hacia el control mundial de la energía nuclear, más de diez años después de haberse lanzado la idea de dicho control, cuyo primer intento de organización, de 1946 a 1948, había terminado en un fracaso. Las líneas que siguen tienen por objeto evocar esta "prehistoria" del OIEA.

## La política del secreto

Tres meses después de terminar la guerra, el 15 de noviembre de 1945, los jefes de los Gobiernos norteamericano, británico y canadiense, reunidos en Washington, decidían adoptar la política del secreto atómico hasta el momento en que se estableciese eficazmente un control internacional de la nueva y temible fuerza. Decidieron también seguir una política de compra de todo el uranio disponible, con lo que establecían un Sistema infalible para asegurar la no proliferación, gracias a las barreras con que se impedía la transmisión de los dos elementos indispensables a todo desarrollo nuclear: los conocimientos y el uranio, ambos ampliamente dispersos en nuestro mundo de hoy.

Un mes después, la Unión Soviética acepta una propuesta de Estados Unidos y del Reino Unido para crear, en el seno de las Naciones Unidas, una Comisión de energía atómica que comprendiese los once países del Consejo de Seguridad más el Canadá. El 24 de enero de 1946, las Naciones Unidas aprueban a su vez, la creación de esa Comisión.

## El informe Lilienthal-Acheson

En marzo de 1946, gracias a una iniciativa del Secretario de Estado americano, se encargó a un grupo de personalidades presidido por Lilienthal, futuro primer Presidente de la Comisión Atómica de los Estados Unidos, en el que figuraban Oppenheimer y tres industriales, que estudiase el problema del desarrollo pacífico de la energía atómica y de la eliminación del arma. Este estudio dio por resultado un informe casi tan revolucionario en el plano político como lo es la energía atómica misma en el plano técnico. El informe se centra sobre la idea de que, en la era atómica, no es posible ningún sistema de seguridad basado en pactos de prohibición de un arma nueva, o incluso en la efectividad de medidas de control y de inspección, idea que vuelve a aparecer hoy día en las propuestas del Presidente Carter. El informe proponía que todas las etapas peligrosas (desde el punto de vista de la posible fabricación de las armas atómicas) se sustraigan a la competencia de los Estados y se confíen a una sola autoridad internacional. Así, una administración inter-

---

\* El Dr. Goldschmidt es el Gobernador representante de Francia en el OIEA y Director de Relaciones Internacionales del "Commissariat à l'Energie Atomique".

nacional que controlase en exclusividad, esta nueva industria estaría encargada de desarrollarla y explotarla en nombre de todas las naciones. Esa Autoridad tendría la propiedad de los minerales y de los combustibles nucleares, efectuaría las investigaciones, incluso en la esfera del estudio de los explosivos, se ocuparía de la gestión de las plantas de producción de dichos combustibles y de los reactores generadores de energía; al mismo tiempo se crearían unos inspectores internacionales con la misión de descubrir las posibles actividades clandestinas.

### **El debate en las Naciones Unidas**

El Secretario de Estado Acheson respalda el proyecto que, apenas modificado, el delegado americano Baruch presenta, el 14 de junio de 1946, en la sesión inaugural de la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas. En dicho proyecto solo se insertó una cláusula de carácter político: la supresión del veto para la adopción de una sanción inmediata contra una nación que hubiera violado gravemente las reglas del Tratado. La Autoridad Atómica, en la propuesta americana, toma el nombre de Organismo Internacional para el Control de la Energía Atómica, pues su finalidad era efectuar un control mundial de la energía nuclear.

Se preveía que el paso, del control nacional al control internacional se realizaría en etapas sucesivas, aún por precisar, correspondiendo a la última etapa la entrega de las armas nucleares al propuesto Organismo Internacional de Control.

La Unión Soviética, apoyada por Polonia, se opone inmediatamente al plan americano; reclama como medida previa la prohibición incondicional del arma atómica, y acepta en principio la idea del control internacional periódico, pero sin suscribir los principios de propiedad y de gestión internacionales que entonces consideraba una limitación inaceptable de los derechos de soberanía nacional.

Las negociaciones continuaron durante el otoño de 1946. Por primera vez, en las delegaciones figuraban científicos al lado de los diplomáticos, a los que asesoraban en las cuestiones especializadas. La sede inicial, de las Naciones Unidas, se encontraba entonces a una hora de Nueva York, en Lake Success, situada — simbólicamente — en la mitad reconvertida de una fábrica de armamento que todavía estaba en actividad. Así, pues, en la larga ruta que nos llevaba a ella disponíamos de tiempo para iniciar a los embajadores interesados en los misterios del átomo y de la fisión.

A pesar del desacuerdo inicial, Baruch quiso forzar los acontecimientos y precipitó la votación, que tuvo lugar el 30 de diciembre de 1946 y resultó en diez votos favorables y dos abstenciones, las de la Unión Soviética y Polonia. Cuatro días antes, cosa que no supimos hasta muchos años después, el primer reactor atómico soviético había comenzado a funcionar. La Unión Soviética había decidido confiar en sus técnicos y no negociar desde una posición de debilidad.

### **El plan de la mayoría**

El plan americano, convertido en "el plan de la mayoría", fue estudiado minuciosamente durante todo el año de 1947 por los expertos de los países occidentales bajo la mirada irónica de los representantes soviéticos, que, de vez en cuando, subrayaban los defectos manifiestos en el edificio teórico que se levantaba con esa labor, pues no existía entonces probabilidad alguna de que la Unión Soviética se uniese a ella. Por otra parte, en el seno mismo de la mayoría, a veces era difícil llegar a un acuerdo.

En tales circunstancias, se dedicaron numerosas sesiones a decidir si el mineral de uranio aún no extraído de la tierra pertenecería o no al futuro Organismo internacional de control. Finalmente, se hizo una concesión, bajo la presión de Bélgica y del Brasil, que consiguieron que los países productores de uranio y de torio siguieran siendo propietarios de los

minerales del subsuelo y que éstos no pasasen a ser propiedad del Organismo hasta después de su extracción. Por otra parte, el Organismo hubiera contado con la autoridad necesaria para imponer cada año los cupos de extracción de minerales o de producción de materiales fisionables; estos últimos pertenecerían al Organismo así como los reactores en que se produjesen y, por supuesto, las plantas de separación isotópica y las de reelaboración de combustibles irradiados.

Se había decidido igualmente que solo el propuesto Organismo tendría derecho a estudiar la fabricación de los explosivos por ser, incluso en esta esfera, la entidad más adelantada y en mejor posición para descubrir posibles actividades prohibidas. No obstante, en ningún momento se abordó el estudio del período crucial de transición durante el cual los Estados Unidos hubieran entregado progresivamente sus armas existentes al futuro Organismo para llegar a la etapa del desarme atómico controlado universal.

Fue durante estas reuniones cuando escuchamos, en 1974, las opiniones de Oppenheimer sobre el futuro de la energía atómica. Predijo entonces una primera producción experimental de electricidad antes de cinco años; después, en un plazo de diez a veinte años, la construcción de algunas centrales en regiones industrializadas del globo donde la electricidad es cara; y, por último, después de treinta a cincuenta años, un desarrollo masivo. Estas predicciones han resultado sorprendentemente próximas de la realidad.

### **El fracaso de la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas**

Finalmente, tras dos años de trabajos y más de doscientas sesiones, la Comisión Atómica comunicó en mayo de 1948 al Consejo de Seguridad que sus trabajos habían llegado a un punto muerto y que los suspendía. Habían así fracasado el primer intento de desarme nuclear internacional y la última posibilidad de la humanidad de vivir en un mundo sin bomba atómica.

En los años siguientes a partir de 1949 se asiste a la desaparición del monopolio atómico americano. A partir de 1951, las negociaciones sobre el control atómico se vinculan a las del desarme tradicional. No se habla más del Organismo Internacional de Control, cuyos principios de propiedad y de gestión internacionales parecen más difíciles de poner en práctica a medida que se multiplican los recursos mundiales de uranio y que los países se lanzan a amplios programas atómicos nacionales. Además, la función de salvaguardia que debiera realizar el Organismo contra toda desviación de materiales fisionables pierde bastante importancia, ya que las existencias de bombas crecen sin cesar y siempre podrá ocultarse un número importante de las mismas en el momento de establecerse un desarme mundial atómico bajo control.

El debate sobre el desarme atómico cambia entonces de orientación y se dirige como en el caso del desarme clásico en dirección opuesta: hacia las etapas de transición y al establecimiento de diversas prohibiciones de empleo, fabricación y almacenamiento de armas atómicas que acompañarían la progresiva puesta en marcha del control internacional.

Paralelamente a la sorprendente rapidez con que la Unión Soviética iba a recuperar su retraso y, en particular, a su penetración, desde 1953, en la esfera termonuclear, la realización de la explosión británica de 1952, e incluso la decisión francesa, ese mismo año, de construir grandes reactores generadores de plutonio alimentados por el uranio recientemente descubierto en territorio metropolitano, pusieron de manifiesto que, indudablemente, la Unión Soviética y el Reino Unido habían accedido a las etapas más avanzadas de la tecnología nuclear industrial y que Francia iba a unirse a ellas tras corto tiempo.

La demostración de la relativa ineficacia de la política del secreto, el peligro de que se estableciese en el mundo una red de colaboración y de comercio nucleares internacionales

de la que quedaran excluidas las potencias anglosajonas a causa del rigor de su legislación nacional y, por último y sobre todo, el deseo de estimular un proceso de distensión y de desarme, indujeron a los Estados Unidos a cambiar bruscamente su política al final de 1953.

### **La propuesta del Presidente Eisenhower**

En su célebre discurso del 8 de diciembre de 1953 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente Eisenhower, a su regreso de la conferencia en la cumbre que celebraron en las Bermudas los Estados Unidos de América, el Reino Unido y Francia, tras haber descrito el equilibrio del terror que se estaba instaurando entre las dos mayores potencias, propuso de nuevo la creación de un Organismo Internacional de Energía Atómica al que las potencias más adelantadas en la esfera atómica, aportarían uranio natural y materiales fisionables procedentes de sus propias reservas. El Organismo se crearía bajo los auspicios de las Naciones Unidas y sería responsable de los productos que se le confiaran. En escasas cantidades al principio, esos productos servirían para desarrollar las aplicaciones pacíficas de la energía atómica, en particular para la generación de electricidad, y se repartirían y utilizarían para el mayor provecho de todos. La nueva institución estaría dotada de poderes de control, limitados a la verificación de la utilización pacífica de los materiales de cuya recepción, almacenamiento y redistribución quedase encargada. Un "banco" de esta índole debería estar totalmente protegido contra todo intento de ataque y de secuestro por sorpresa. Es la primera vez que se menciona, en un documento oficial, el terrorismo nuclear del que tanto se habla hoy día.

Tal embrión de autoridad internacional de la energía atómica iría adquiriendo una importancia creciente a medida que aumentasen las contribuciones de los países principalmente interesados, entre los cuales, según condición previa impuesta por Eisenhower, habría de formar parte la Unión Soviética.

Por primera vez desde la guerra existe un plan de distensión nuclear no condicionado por las dos tesis que se habían enfrentado hasta entonces: por una parte, la apertura de la Unión Soviética a una inspección internacional, preconizada en los planes de desarmamento americano; por otra, la prohibición y la destrucción de las armas atómicas, que había exigido la URSS.

### **El diálogo americano-soviético**

Desde el final de 1953, la Unión Soviética acepta discutir directamente con los Estados Unidos por conducto diplomático la propuesta de Eisenhower. Pero el Gobierno soviético adopta al principio una actitud reticente: insiste sobre la renuncia previa y solemne del empleo de la bomba de hidrógeno y de otras armas de destrucción masiva y utiliza los argumentos americanos de 1946 subrayando que la producción de energía con fines pacíficos no puede distinguirse arbitrariamente de la producción de materias utilizables con fines militares y que no es posible dedicarse a la primera sin aumentar la segunda.

Más tarde, a finales de 1954, la Unión Soviética subordina la discusión sobre el futuro Organismo a la conclusión de un acuerdo sobre el arma nuclear; propone una conferencia de expertos de los dos países sobre las posibilidades técnicas de evitar las desviaciones hacia fines militares de materiales fisionables previstos en un principio para necesidades civiles por una parte, y, por otra, sobre las posibilidades de impedir que esos materiales puedan utilizarse para usos militares, sin perjudicar por ello su utilización para fines civiles. Esta reunión de expertos de las principales potencias atómicas tendrá lugar en Ginebra en septiembre de 1955, sin conseguirse en ella resolver los problemas que vuelven a plantearse

hoy día al programa internacional de evaluación del ciclo del combustible propuesto por los Estados Unidos.

La reticencias soviéticas no impiden que los Estados Unidos preparen y presenten a la URSS varios proyectos sucesivos de estatuto del futuro Organismo, redactados después de consultar las grandes potencias atómicas y los principales productores de uranio: Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Portugal, Reino Unido y Sudáfrica. Desde el verano de 1954, el Gobierno de los Estados Unidos suaviza su ley atómica interna y autoriza, bajo condición de utilización pacífica, que los conocimientos y materiales puedan ponerse a disposición de los países extranjeros. Anuncia también su decisión de proceder a la creación del Organismo, incluso sin la Unión Soviética.

La Asamblea General de las Naciones Unidas del otoño de 1954 estimula la continuación de las negociaciones y decide la organización, bajo la égida de las Naciones Unidas, de una gran conferencia técnica sobre las aplicaciones pacíficas de la energía atómica, destinada a levantar en gran parte el telón del secreto atómico. Esa conferencia tendrá lugar en el mes de agosto de 1955 en Ginebra, con el éxito que se sabe y con la plena participación soviética.

En vísperas de la conferencia, el Gobierno soviético hace saber que está dispuesto a participar en el futuro Organismo, a cederle productos fisionables y a aceptar como base de discusión el tercer proyecto de Estatuto preparado por el Gobierno americano en marzo de 1955. Una vez así terminado el debate sobre los principios seguirá un período de un año durante el cual, en el curso de dos conferencias que tendrán lugar en Washington y en Nueva York, al principio y al fin, respectivamente, del año 1956, se redactará el Estatuto definitivo.

### **La Conferencia de Washington**

En 1955, la Asamblea General de las Naciones Unidas encarga a los Estados Unidos que organicen en Washington una conferencia de doce países principalmente interesados en la creación del nuevo Organismo. Los países convocados son los consultados para la redacción del proyecto de Estatuto, más la Unión Soviética, Checoslovaquia, Brasil e India. La conferencia se reúne en Washington en febrero y marzo de 1956; las negociaciones se basan en el proyecto de marzo de 1955, presentado el verano siguiente a los 84 países miembros de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados para que formulen sus observaciones.

La delegación americana estaba presidida por el Embajador Wadsworth, Delegado Adjunto ante las Naciones Unidas; la de Bélgica por su Comisario de Energía Atómica y antiguo Gobernador del Congo, Sr. Ryckmans, que va a desempeñar un importante papel de conciliación en el curso de las negociaciones; la de la India, por su brillante Secretario de Estado para la Energía Atómica, Dr. Bhabha, cuya pasión por las artes y la música inclinarán la balanza a favor de Viena, más bien que Ginebra, como futura sede del Organismo. Los demás países estuvieron representados por sus embajadores en Washington, en particular los señores Zaroubine (URSS) y Couve de Murville (Francia).

La negociación dura cuatro semanas y se caracteriza por la actitud conciliante de la URSS. Termina con la creación de un Organismo cuyo papel se parece más al de un corredor comercial que al de un banquero, y que dispone de poderes de control muy amplios, que se aplicarán, ya sea a los acuerdos de cesión de materiales de que dispondrá el Organismo, o ya, sobre todo, a los acuerdos bilaterales o multilaterales cuyas partes deseen que el Organismo verifique su carácter civil. Para estos últimos acuerdos, se decidió, a pesar de la oposición soviética, que los gastos financieros de su control los sufragase el Organismo, ya que este control debe contribuir a proteger la paz mundial.

La delegación india, si bien aceptó el control sobre los materiales fisionables especiales — uranio enriquecido y plutonio — fue la única que se opuso al del uranio natural. Insistió sobre el hecho de que un control tan intenso dividiría al mundo en dos categorías: por una parte los países que no poseen uranio o no han podido conseguirlo en los mercados comerciales y que estarían continuamente controlados en la esfera industrial — la única que podrían desarrollar — y, por otra, los grandes países con un programa militar, que podrían conseguir ventajas en la esfera del secreto industrial, puesto que dispondrían de materiales de libre empleo no controlados para su desarrollo civil.

La cuestión más difícil de resolver, que hizo necesario que se celebrasen negociaciones por vía diplomática después de terminada la Conferencia de Washington, fue la de la composición del Consejo de Administración, es decir, la Junta de Gobernadores.

La posición intransigente de los productores de uranio y torio, cuya producción se mantenía entonces en secreto y era enteramente absorbida por los programas militares anglosajones, las exigencias de la India y de la URSS en favor de una representación geográfica muy amplia, y el deseo de dar puestos, tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo, significaban puntos de vista difícilmente conciliables dado el reducido número de miembros que exige la eficacia de la Junta de Gobernadores.

La transacción alcanzada en abril de 1956 resultó en un total de 23 miembros en la Junta: los representantes de las cinco mayores potencias atómicas (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y Canadá) los de los países productores de productos básicos que ocuparán un puesto cada dos años (Bélgica, Portugal, Polonia, Checoslovaquia); un Estado Miembro del Organismo que preste asistencia técnica y, además, por lo menos un Estado Miembro (casi siempre dos) de las regiones siguientes: América Latina, Europa Occidental, Europa Oriental, África y Oriente Medio, Asia meridional, Asia del Sudeste y Pacífico, y Extremo Oriente. Es la primera vez que en el estatuto de una institución de las Naciones Unidas se sustituye la expresión "distribución geográfica equitativa" por una lista explícita de las regiones del globo. Por otro lado, se había hallado una solución unánime a la mayor parte de las demás cuestiones importantes, como las funciones respectivas de las diversas instituciones del Organismo, los vínculos de éste con las Naciones Unidas, y las disposiciones financieras.

### **La Conferencia de Nueva York**

Finalmente, el proyecto de Estatuto se presenta el 23 de septiembre de 1956 a una Asamblea de 81 países reunida en la sede de las Naciones Unidas. Se decide que será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos para aprobar toda enmienda del Estatuto, por lo que el documento definitivo, aprobado el 23 de octubre, apenas difiere del texto elaborado en Washington seis meses antes.

Las enmiendas se retiran en su gran mayoría o bien no obtienen los votos necesarios para su aprobación. Este es el caso, en particular, de todas las enmiendas de fondo depositadas por la Unión Soviética o sus aliados: admisión de la República Popular de China como miembro fundador, peticiones de garantías suplementarias sobre el respecto de la soberanía de los Estados, limitaciones del presupuesto, petición de una mayoría de tres cuartos de los votos para decidir sobre cuestiones financieras, propuesta de limitar a donativos voluntarios las instalaciones y equipo que pudiera adquirir el Organismo.

En varias ocasiones se invoca el delicado equilibrio obtenido en Washington para oponerse a ciertas enmiendas, como las relativas a la composición de la Junta de Gobernadores o a las disposiciones financieras.

## La batalla sobre el Artículo XII

La cuestión más controvertida fue la del alcance de los controles de utilización pacífica. Numerosos países (entre ellos varios del Tercer Mundo) criticaron el principio de las salvaguardias, en un intento de sustraer a su aplicación el uranio natural. Consideraban el control como una especie de neo-colonialismo, puesto que, en general, quedarían exentos del mismo los países poseedores de armas, pues, a causa de su progreso técnico, esos países no recurrirían jamás al Organismo.

La India se puso a la cabeza de la oposición a una aplicación demasiado estricta de los controles. Francia, que yo representaba, la apoyaba especialmente, proponiendo que se suavizasen los controles sobre el uranio natural a fin de que la severidad de los mismos no impidiese que sus futuros miembros recurrieran a los servicios del Organismo.

El Dr. Bhabha, cuyo prestigio personal era considerable, expuso claramente la posición de la India. Atacó, sobre todo, la perpetuación del control resultante del juego sucesivo de las transmutaciones nucleares, tan claro en el caso de su país que poseía materiales nucleares, pero que necesitaba ayuda para iniciar su desarrollo. Expuso la ilusión de los controles estrictos y subrayó que toda ayuda en la esfera atómica es una ayuda militar potencial para un país, ya fuera en la esfera de la formación del personal o en la de la asistencia en materiales nucleares que, a su vez, liberan otros materiales para un posible programa militar. Propuso que la Conferencia limitase la ayuda del Organismo a los países que carecen de programas militares, definiéndose como tales los relativos a la esfera de los explosivos nucleares y termonucleares y de las armas radiológicas, pero sin abarcar la propulsión atómica militar.

Por último, el punto sobre el que la delegación de la India declaró que sería sumamente intransigente era su oposición formal al derecho que, respecto de todas las empresas sometidas a su control y en virtud del apartado A5 del Artículo XII sobre el control, correspondía al Organismo para decidir sobre el empleo de todos los materiales fisionables especiales recuperados o producidos como productos secundarios y para exigir que estos materiales fisionables especiales se depositasen en poder del Organismo excepto con respecto a las cantidades que el Organismo permitiera conservar para fines no militares especificados bajo la salvaguardia continua del Organismo. Tal poder en manos del Organismo podía darle una excesiva influencia sobre la economía de un país, si ésta se basaba en la electricidad nuclear producida gracias a un esfuerzo al que el Organismo solo habría contribuido a iniciar.

Las negociaciones entre las delegaciones de los Estados Unidos y de la India tuvieron lugar durante todo el curso de la Conferencia; la delegación americana, que se había asegurado el apoyo del Secretario de Estado, que había sido consultado, se negó a modificar sensiblemente su punto de vista.

El 19 de octubre de 1956, día en que la Conferencia debía ultimarse con el voto del Artículo XII del Estatuto, la Unión Soviética, que todavía no había tomado posición, se sumó a la de sus aliados, que se habían situado claramente a favor de la tesis India. Viendo el peligro de que la votación condujese a un punto muerto o bien a la aprobación de la tesis americana por una escasa mayoría, decidí, junto con mi colega suizo, el Ministro Lindt, observador permanente ante las Naciones Unidas, depositar una enmienda de transacción mediante la cual, que fue todavía modificada ligeramente en su forma al día siguiente, los países tendrían derecho de conservar, a partir de los materiales fisionables que habían producido, los que juzgaban necesarios para su programa de investigaciones y para la alimentación de sus reactores atómicos existentes o en construcción.

La delegación americana pidió 48 horas de reflexión; la cuestión se planteó a nivel de Foster Dulles y del Presidente de la Comisión de Energía Atómica, el Almirante Lewis

Strauss. Tras un debate que duró todo el día del domingo 21 de octubre y en el que la influencia de la delegación canadiense fue favorable a la aceptación de la transacción, mientras que la delegación británica se inclinaba a la intransigencia, las tres delegaciones anglosajonas aceptaron la proposición franco-suiza, a la que debía sumarse, a su vez, en las primeras horas de la noche, la delegación india. Esta última, en agradecimiento a la ayuda que le habíamos prestado, había renunciado a insistir sobre su propuesta de limitar la ayuda del Organismo exclusivamente a los países que carecen de programa militar.

Al día siguiente, el Artículo XII se aprobó por votación unánime, salvo una abstención, durante una sesión en la que las principales potencias anglosajonas, entre otras, expresaron su agradecimiento a las delegaciones suiza y francesa.

Así se evitó, por poco, el fracaso de la Conferencia y se franqueó el último obstáculo para la creación del Organismo Internacional de Energía Atómica y el establecimiento de su control, elementos fundamentales de la actual política mundial de no proliferación de armas nucleares.