

Cuando nació el OIEA

Hace ahora cincuenta años, el día 23 de octubre de 1956, ochenta y un Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas aprobaron el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, modificando así el panorama nuclear.

Bertrand Goldschmidt pasó revista a aquellos tiempos en un ensayo publicado hace diez años. El OIEA celebrará su 50º aniversario en julio de 2007.

Tres meses después del final de la Segunda Guerra Mundial, el 15 de noviembre de 1945, los jefes de Gobierno de Estados Unidos de América, Reino Unido y Canadá, reunidos en Washington, decidieron adoptar una política de sigilo en materia nuclear mientras no se creara un sistema eficaz de control internacional de esa nueva y formidable fuente de energía. Con su decisión de adquirir también todo el uranio disponible, establecieron una política perfecta de no proliferación, basada en impedir el traslado de los dos elementos esenciales para el desarrollo nuclear: el conocimiento técnico y el uranio, ambos dispersados en la actualidad por todo el mundo.

Un mes después, la Unión Soviética aceptó la propuesta anglo-estadounidense de crear en las Naciones Unidas una comisión de la energía atómica, integrada por los 11 países representados en el Consejo de Seguridad, más Canadá. El 24 de enero de 1946, las Naciones Unidas aprobaron la creación de dicha comisión.

La idea de una "Autoridad Internacional"

En marzo de 1946, por iniciativa del Secretario de Estado norteamericano, un grupo de personalidades —presidido por David Lilienthal, que más tarde sería el primer Presidente de la Comisión de Energía Atómica de su país, y en el que figuraban también Robert Oppenheimer y tres industrialistas— fue encargado de estudiar el problema del desarrollo pacífico de la energía nuclear y la eliminación de las armas nucleares. Fruto de ese estudio fue un informe casi tan revolucionario en el plano político como la energía nuclear en el plano técnico. Se centraba en la idea de que, en la era atómica, no podía funcionar ningún sistema de seguridad basado en acuerdos de prohibición de las armas nucleares, ni en dispositivos de seguridad o inspecciones. En el informe se proponía que todas las operaciones peligrosas en relación

con la fabricación de armas nucleares quedaran fuera de la competencia de los distintos Estados y se confiaran a una sola autoridad internacional. Un organismo administrativo internacional debería poseer, manejar y desarrollar la industria nuclear en nombre de todas las naciones. Esa autoridad internacional sería la propietaria de todas las materias primas y los carburantes nucleares, realizaría investigaciones (incluso sobre explosivos nucleares) y estaría encargada del funcionamiento de centrales de fabricación de combustible nuclear y reactores de energía nucleoelectrónica, mientras que unos inspectores internacionales se encargarían de descubrir cuantas actividades clandestinas se produjeran.

El debate en las Naciones Unidas

El Subsecretario de Estado Dean Acheson defendió el proyecto de informe, presentado casi sin cambios el 14 de junio de 1946 en la sesión inaugural de la Comisión de la Energía Atómica de las Naciones Unidas por el delegado estadounidense Bernard Baruch. Se había introducido en él una cláusula política relativa a la supresión del veto de las sanciones inmediatas contra una nación que infringiera gravemente el tratado propuesto. En la propuesta estadounidense, la autoridad se denominaba Autoridad Internacional del Desarrollo Atómico, ya que su finalidad consistía en controlar la energía nuclear en el mundo entero.

El paso del control nacional al internacional se haría por fases aún no especificadas, y la última iría acompañada de la entrega del armamento nuclear al organismo de control internacional. Desde el principio, la Unión Soviética, con el apoyo de Polonia, se opuso al plan de Estados Unidos, pidiendo primero como fase preliminar la prohibición incondicional de las armas nucleares, aceptando más tarde la idea de las inspecciones internacionales periódicas, pero no suscribiendo los principios de propiedad y gestión internacionales, que consideraba una limitación inaceptable de la soberanía nacional.

Las negociaciones prosiguieron durante el otoño de 1946. Por primera vez los científicos formaban parte, como los diplomáticos, de las delegaciones y les asesoraban. La primera sede de las Naciones Unidas se encontraba en Lake Success, a una hora en auto, aproximadamente, de Nueva York, simbólicamente ubicada en un sector reconvertido de una fábrica de armamento que seguía en activo. Durante el trayecto teníamos tiempo de iniciar a los diplomáticos en los misterios del átomo y la fisión nuclear.

Pese a la falta de acuerdo inicial, Baruch quería seguir adelante y forzó una votación, que tuvo lugar el 30 de diciembre de 1946, con un resultado de diez votos favorables y dos abstenciones, las de la Unión Soviética y Polonia. Cuatro días antes — cosa de la que tardaríamos varios años en enterarnos — había empezado a funcionar el primer reactor atómico soviético. La Unión Soviética había optado por confiar en sus técnicos, en vez de negociar desde una posición débil.

¿Cuánto control nuclear?

El plan de Estados Unidos, conocido como ‘el plan de la mayoría’, fue minuciosamente estudiado a lo largo de todo el año 1947 por expertos de los países occidentales, bajo la mirada divertida del representante soviético, que insistía de vez en cuando en los defectos obvios de la estructura teórica así generada, pues no había por aquel entonces la menor posibilidad de que la Unión Soviética participara.

Incluso dentro del grupo mayoritario costaba a veces llegar a un acuerdo. Así, se dedicaron numerosas reuniones a determinar si el mineral de uranio que aún permanecía en el suelo debía pertenecer al futuro organismo internacional de control. Bajo la presión de Bélgica y Brasil, se acordó finalmente que los países productores de uranio y torio siguieran siendo dueños del mineral subterráneo, que sólo después de su extracción pasaría a ser propiedad del organismo internacional.

Al mismo tiempo, el organismo de control internacional tendría la facultad de imponer cada año cuotas de extracción del mineral o de producción de materiales fisionables, que le pertenecerían junto con los reactores en los que hubieran sido fabricados y, lógicamente, las centrales de separación de isótopos y reprocesamiento de combustible irradiado.

Se decidió que el organismo de control internacional tendría el derecho exclusivo de fabricar explosivos nucleares, de modo que estuviera en vanguardia también en este ámbito y se encontrara por ende en la situación más favorable para descubrir todas las actividades prohibidas. Ahora bien, en ningún momento se examinó la cuestión del crucial periodo de transición durante el cual Estados Unidos de América pasaría gradualmente sus armas nucleares al organismo de control internacional antes de llegar a la fase de desarme nuclear universalmente controlado.

En el curso de esas reuniones, en 1947, fue cuando Oppenheimer nos expuso sus puntos de vista sobre el



1955: Apertura de la Conferencia “Átomos para la Paz” en Ginebra (Suiza), el 8 de agosto.

De izquierda a derecha: el Sr. Max Petitpierre, Presidente de la Confederación Helvética; el Sr. Dag Hammarskjöld, Secretario General de las Naciones Unidas; el Dr. Homi J. Bhaba (India), Presidente de la Conferencia; y el Prof. Walter G. Whitman (EE.UU.), Secretario General de la Conferencia.

futuro de la energía nuclear. Pronosticó que la producción de electricidad con carácter experimental se iniciaría antes de cinco años, que en los 10-20 próximos años se construirían varias centrales nucleares en las regiones industrializadas en las que la electricidad es cara y que el desarrollo en gran escala empezaría al cabo de 30-50 años. Sus pronósticos han resultado extraordinariamente atinados.

Una oportunidad perdida y una nueva orientación

Después de dos años de trabajo y más de 200 reuniones, la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas comunicó al Consejo de Seguridad en 1948 que había llegado a un punto muerto e interrumpió su labor. Los primeros intentos de lograr el desarme nuclear internacional habían fallado, esfumándose así la última oportunidad de la humanidad de vivir en un mundo sin bombas atómicas.

En los años siguientes, a partir de 1949, se acabó el monopolio nuclear de Estados Unidos. Desde 1951, las negociaciones sobre controles nucleares estuvieron vinculadas con las del desarme tradicional. No volvió a hablarse de una autoridad internacional de desarrollo atómico, pues la idea de posesión y administración internacionales resultaba más difícil de llevar a la práctica a medida que aumentaban los recursos mundiales de uranio y el número de países que ponían en marcha vastos programas nucleares nacionales. Además, las salvaguardias para evitar toda desviación de materiales fisionables que el organismo de control internacional hubiera debido aplicar perdieron muchísima importancia, porque las reservas de bombas atómicas no cesaban de aumentar y una parte considerable

de ellas podría siempre ser ocultada cuando se estableciera el desarme mundial controlado.

Así, la orientación de los debates sobre el desarme nuclear cobró un nuevo giro y, al igual que en el desarme convencional, la atención se centró en las fases de transición y en las diversas prohibiciones relativas al empleo, la fabricación y el almacenamiento de armas nucleares que acompañarían el establecimiento gradual de salvaguardias.

Por primera vez aparece el terrorismo nuclear mencionado en un documento oficial.

La velocidad asombrosa con que la Unión Soviética se estaba poniendo al día en el sector nuclear (y, en particular, su extraordinario avance en el sector termonuclear en 1953), la explosión británica de 1952 y la decisión francesa — de ese mismo año — de construir grandes reactores productores de plutonio alimentados con el uranio que se acababa de descubrir en la propia Francia dejaban bien claro que la Unión Soviética y el Reino Unido habían llegado ya a las fases más avanzadas de la tecnología nuclear industrial y que Francia no tardaría en llegar.

La comprobación de la ineficacia relativa de la política de sigilo, el riesgo de que se creara un sistema internacional de cooperación y comercio nucleares sin las potencias anglosajonas — excluidas por el rigor de sus propias leyes — y, sobre todo, el deseo de “iniciar un proceso de détente y desarme” indujeron a Estados Unidos a modificar bruscamente su política a finales de 1953.

La propuesta del Presidente Eisenhower

En su famosa alocución del 8 de diciembre de 1953 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente Eisenhower, recién regresado de la Conferencia en la Cumbre de las Bermudas entre EE.UU., Reino Unido y Francia, tras explicar el equilibrio de terror que se estaba convirtiendo en el principal elemento de las relaciones entre las dos más grandes de las principales potencias, propuso de nuevo la creación de un organismo internacional para la energía atómica, al que los países más adelantados en el sector nuclear aportarían uranio natural y materiales fisionables procedentes de sus reservas nacionales. El organismo se crearía bajo los auspicios de las Naciones Unidas y sería responsable de los materiales que se le entregaran. Dichos materiales — inicialmente sólo disponibles en pequeñas cantidades — servirían para fomentar las aplicaciones pacíficas de la energía atómica, en particular la producción de electricidad, y

se distribuirían y utilizarían de modo que arrojaran el mayor beneficio para todos.

El nuevo organismo tendría facultades de control limitadas a la verificación de la utilización pacífica de los materiales de cuya recepción, almacenamiento y redistribución estaría encargado. Un ‘banco’ así debería presentar una seguridad absoluta ante ataques o robos; por primera vez, el terrorismo nuclear — del que tanto se habla hoy — apareció mencionado en un documento oficial.

Esta autoridad internacional embrionaria de la energía atómica cobraría incluso más importancia gracias al aumento de las contribuciones de los países más interesados, entre los que debía figurar obligatoriamente, según Eisenhower, la Unión Soviética.

Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, un plan de reducción de la tensión nuclear no se caracterizaba por las exigencias opuestas de las dos grandes potencias nucleares: la de EE.UU., que quería que la Unión Soviética se abriera a inspecciones internacionales, y la petición soviética de prohibición y destrucción de las armas nucleares.

El diálogo Unión Soviética – Estados Unidos

A finales de 1953, la Unión Soviética se avino a discutir directamente con EE.UU., por vía diplomática, la propuesta de Eisenhower. Ahora bien, el Gobierno soviético, que se había mostrado al principio muy reticente, insistió en la solemne renuncia previa a utilizar la bomba de hidrógeno y otras armas de destrucción en masa, e hizo suyos los argumentos estadounidenses de 1946, poniendo de relieve que no se podía establecer una distinción arbitraria entre la producción de energía con fines pacíficos y la fabricación de material utilizable con fines militares y que un país no podía abordar la una sin abordar la otra.

Posteriormente, a finales de 1954, la Unión Soviética subordinó los debates sobre el futuro organismo internacional de energía atómica a la conclusión de un acuerdo sobre el armamento nuclear, y propuso una reunión de expertos soviéticos y estadounidenses para que examinara la posibilidad técnica de impedir que se dedicaran a fines militares materiales fisionables no destinados en principio a esos usos, así como la manera de convertir dichos materiales en inadecuados para usos militares sin privarlos de su valor civil. En septiembre de 1955 se celebró en Ginebra una reunión de expertos de las principales potencias nucleares, pero no se encontró ninguna solución.

Las reticencias soviéticas no impidieron a EE.UU. preparar y someter a la Unión Soviética varios proyectos sucesivos de estatuto para el organismo en ciernes, redactados tras diversas consultas con las potencias nucleares y los principales productores de uranio: Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Portugal, Reino Unido y Sudáfrica. En el verano de 1954, el Gobierno de EE.UU. suavizó su

legislación nuclear interna y autorizó que se facilitaran materiales y conocimientos técnicos nucleares a otros países, a condición de que se usaran exclusivamente con fines pacíficos. Asimismo anunció su decisión de seguir adelante con la creación del nuevo organismo, incluso prescindiendo de la Unión Soviética.

En otoño de 1954, la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a proseguir las negociaciones y decidió convocar, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, una gran conferencia técnica sobre los usos pacíficos de la energía atómica, que debía levantar en gran medida el velo del sigilo atómico. La conferencia se celebró en Ginebra en agosto de 1955, con éxito y con la plena participación de la Unión Soviética.

Poco después de esa conferencia, el Gobierno soviético anunció que estaba dispuesto a participar en el futuro organismo, a transferirle materiales fisiónables y a aceptar como base de debate el tercer proyecto de estatuto preparado por el gobierno de EE.UU. en marzo de 1955. Concluyó así la discusión sobre los principios, a la que siguió un periodo de un año, durante el cual se llegó al texto final del estatuto en dos conferencias, celebradas a principios y finales de 1956, en Washington y Nueva York, respectivamente.

En 1955, la Asamblea General de las Naciones Unidas encomendó a Estados Unidos la organización — en Washington — de una conferencia de los 12 países más interesados en la creación del nuevo organismo. Los países invitados a participar fueron los que habían sido consultados sobre los proyectos de estatuto, más la Unión Soviética, Checoslovaquia, Brasil e India. La conferencia se celebró en los meses de febrero y marzo de 1956.

Característica de las negociaciones, que duraron cuatro semanas, fue la actitud conciliadora de la Unión Soviética. El tipo de organismo que surgiera de esas negociaciones debería actuar más como un intermediario que como un banco y estar dotado de poderes de control muy amplios, que se aplicarían tanto a los acuerdos de transferencia de los materiales entregados al nuevo organismo como — muy en particular — a los acuerdos bilaterales o multilaterales cuyas partes desearan que el nuevo organismo comprobara su carácter no militar.

Con respecto al segundo tipo de acuerdo, se decidió, pese a la oposición soviética, que el nuevo organismo debía sufragar los costos correspondientes a las salvaguardias, ya que éstas contribuirían al mantenimiento de la paz mundial. La delegación india aceptó las salvaguardias sobre materiales fisiónables especiales (uranio y plutonio enriquecidos), pero se opuso a las salvaguardias sobre el uranio natural. Fue la única delegación que adoptó esta actitud, alegando que las salvaguardias sobre el uranio natural dividirían a los países del mundo en dos categorías: por un lado, los que no tenían depósitos de uranio en su territorio o no hubieran podido adquirirlo comercialmente, que estarían sometidos a controles constantes en el sector industrial, el único que podían desarrollar; por otro, los países con un programa nuclear militar, que podrían aprovecharlo para

el secreto industrial, al disponer de materiales no controlados que podrían destinarse a usos no militares.

La Conferencia... y una batalla

Finalmente, el 23 de septiembre de 1956, se presentó el proyecto de Estatuto a los 81 países reunidos en la Sede de las Naciones Unidas. Se decidió que sería necesaria una mayoría de dos tercios para enmendar el Estatuto, de modo que la versión final aprobada el día 23 de octubre presentaba muy pocas diferencias con el texto redactado seis meses antes en Washington.



1957: El público vienés contempla desde la acera a los científicos y diplomáticos de 55 países que asistieron a la Primera Conferencia General del nuevo OIEA, celebrada en la Konzerthaus, una de las famosas salas de concierto de Viena.

La mayoría de las enmiendas fueron retiradas o no alcanzaron la mayoría de dos tercios necesaria para su aceptación. Así sucedió, en particular, con las enmiendas importantes presentadas por la Unión Soviética y sus aliados: admisión de la República Popular de China como miembro fundador; exigencias de garantías adicionales de respeto de la soberanía de los Estados; limitaciones presupuestarias; petición de una mayoría de tres cuartos para los asuntos financieros; una propuesta de que el organismo únicamente pudiera obtener instalaciones y equipo proporcionados como donación.

El tema más polémico fue el alcance de las salvaguardias. El principio de éstas fue criticado por numerosos países (varios del Tercer Mundo), que intentaban dejar fuera el uranio natural. Equiparaban las salvaguardias con el neocolonialismo, arguyendo que, en general, las potencias que poseían armas nucleares quedarían al margen, ya que, por su avanzada fase de desarrollo, nunca tendrían que solicitar ayuda del nuevo organismo.

India encabezaba la oposición a una aplicación muy estricta de las salvaguardias, y Francia, país al que yo

representaba, manifestó su apoyo, proponiendo que se suavizaran las salvaguardias sobre el uranio natural e instando a que las salvaguardias no fueran tan rigurosas como para disuadir a los futuros Estados Miembros de pedir ayuda al nuevo organismo.

La postura de India fue claramente expuesta por el Dr. Homi Bhabha, que gozaba de gran prestigio personal. Ante todo se oponía a la perpetuación de la aplicación de las salvaguardias a generaciones sucesivas de materiales nucleares, cosa muy probable en su país, que poseía materiales nucleares pero necesitaba ayuda para poner en marcha un programa nuclear. Destacó el carácter ilusorio de unas salvaguardias estrictas e insistió en que toda ayuda en el sector nuclear, ya fuera en oportunidades de formación o en materiales nucleares, era ayuda militar en potencia, ya que podía permitir a un país desviar los recursos hacia un programa de este tipo. Propuso en la Conferencia que el nuevo organismo prestara únicamente ayuda a los países que no tenían programas militares, definidos como programas de explosivos nucleares y termonucleares y armas radiológicas, pero sin incluir la propulsión nuclear con fines militares.



Bertrand Goldschmidt, representante de Francia en la primera Junta de Gobernadores del OIEA en 1957. Correspondía a Francia uno de los cinco escaños no electivos asignados a los miembros más adelantados en tecnología de la energía atómica, comprendida la fabricación de materiales básicos. Los otros cuatro correspondían a Canadá, URSS, Reino Unido y Estados Unidos.

Por último, el punto sobre el que el delegado indio declaró que mostraría la mayor intransigencia, hasta llegar a la oposición categórica, fue el derecho otorgado al nuevo organismo en virtud del artículo XII.A.5, relativo a todos los servicios sometidos a sus salvaguardias, “de decidir sobre el uso de todos los materiales especiales fisionables recuperados u obtenidos como subproducto y de exigir que de dichos materiales especiales fisionables se haga entrega al Organismo, salvo las cantidades que éste permita conservar para fines no militares concretos bajo las constantes salvaguardias del Organismo”. Tanto poder en manos del nuevo organismo podría suponer un freno excesivo para la economía de un país si ésta se hubiera basado en la producción de energía nucleoelectrica tras un esfuerzo al que el nuevo organismo hubiera contribuido únicamente en las fases iniciales.

Las negociaciones entre la delegación estadounidense y la delegación india no cesaron a lo largo de toda la Conferencia. La estadounidense, que había consultado a

la Secretaría de Estado y contaba con su apoyo, se negó a modificar de forma apreciable su postura.

El 19 de octubre de 1956, día en que debía concluir la Conferencia con una votación del artículo XII, la Unión Soviética, que no había manifestado aún con claridad cuál era su posición, se sumó a sus aliados, todos ellos del lado de India sin ambigüedad. Viendo que la votación podía desembocar en un callejón sin salida o en la aprobación de la postura de EE.UU. por una ligera mayoría, mi colega suizo, el Ministro August Lindt, observador permanente ante las Naciones Unidas, y yo mismo, decidimos poner sobre la mesa una enmienda de compromiso. Esa enmienda, cuya forma sufrió pequeñas modificaciones al día siguiente de ser presentada, dio a los países el derecho de conservar, de los materiales fisionables que cada uno hubiera producido, las cantidades que estimara necesarias para sus actividades de investigación y para alimentar los reactores nucleares que ya poseyera o estuviera construyendo.

La delegación de Estados Unidos pidió 48 horas para reflexionar y el asunto fue sometido a la consideración del Secretario de Estado, John Foster Dulles, y al Presidente de la Comisión de Energía Atómica de ese país, el Almirante Lewis Strauss. Al término de una serie de debates que se prolongaron hasta el domingo 21 de octubre y en los que la influencia de la delegación canadiense actuó en favor de la aceptación de un compromiso, en tanto que la delegación británica tendía a mostrarse intransigente, las tres delegaciones anglosajonas aceptaron la propuesta franco-suiza, que la delegación india suscribió a su vez a comienzos de la noche. La delegación India, en reconocimiento de nuestra ayuda, renunció a su propuesta de que el nuevo organismo prestara únicamente ayuda a los países que no tuvieran un programa militar.

Al día siguiente se sometió a votación el artículo XII y fue aprobado por unanimidad. Se evitó así de milagro el fracaso de la Conferencia y se sorteó el último obstáculo que se oponía a la creación de un Organismo Internacional de Energía Atómica y sus salvaguardias, elementos fundamentales de la política mundial actual de no proliferación.

Bertrand Goldschmidt nació en 1912 y se educó en París. Tras graduarse en la École de Physique et de Chimie, fue contratado en 1933 por Marie Curie, un año antes del fallecimiento de ésta, como asistente personal en el Instituto del Radio de París. Participó en la fundación del Commissariat à l'Énergie Atomique en Francia en 1946. Diez años después presidió la delegación francesa en la Conferencia del Estatuto del OIEA. Durante 23 años fue el Gobernador francés de la Junta de Gobernadores. Falleció en 2002.

Para leer el Estatuto del OIEA o tener más información sobre la historia del OIEA, visite www.iaea.org.