

HARALD MÜLLER

El guardián de la no proliferación nuclear

Los intentos de la comunidad internacional para controlar los planes de fabricación de armas nucleares en Irak y, de acuerdo con diversas acusaciones, Corea del Norte, han planteado en los últimos años el problema de quién tiene la legitimidad para ordenar esas tareas, qué organismo puede realizar las investigaciones y verificaciones, y quiénes deciden que medidas, eventualmente coactivas, tomar. Se trata del debate sobre qué marco institucional internacional se puede tener a partir del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). El Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) es una pieza clave en este debate. Pero cada organización internacional es tan buena como lo permitan sus países miembros. Si se quiere contar con una agencia de verificación efectiva, atenta y rigurosa para el régimen de no proliferación nuclear, se debe permitir que los gobiernos tengan los necesarios derechos, pero también dar al OIEA el dinero necesario para trasladar al organismo estos derechos.

El Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA, aunque se suele denominar AIEA), con sede en Viena, es el "guardián" del régimen de no proliferación nuclear. Vigila la auto-obligación de los países no poseedores de armas nucleares (en lo sucesivo en este artículo denominados países no nucleares) de no desviar ningún material de fisión para propósitos militares. El repentino entendimiento internacional de que este organismo (que cuenta con 117 países miembros y un presupuesto anual de 200 millones de dólares) desempeña un papel clave en la prevención de la paz mundial tuvo desgraciadamente un aspecto lamentable: su "fracaso" en Irak.

Este país era parte del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) como país no nuclear. Por este motivo, todas sus actividades nucleares técnicas debían someterse al control del OIEA. Sus inspectores visitaron el país dos veces por año con el fin de asegurarse que existía el material de fisión que declaraba. Sin embargo, tras la guerra del Golfo, el organismo subrayó que Sadam

Harald Müller es Director de Programas Internacionales del Peace Research Institute (PRIF/HSFK) de Frankfurt, Alemania, y dirige un programa multinacional sobre la política europea de no proliferación nuclear. Este artículo fue publicado en alemán por el diario suizo *Neue Zürcher Zeitung* con el título "Der Wächter in der Kritik: Die International Atomic Energy Agency und die atomare Nichtverbreitung". Se publica aquí con ligeras modificaciones en subtítulos y síntesis de algunos detalles técnicos orientadas a lectores no especializados. Reproducido con autorización del autor. Traducción de Vicente Garrido.

Husein había invertido más de 10.000 millones de dólares en su voluminoso programa de armas nucleares, y que en el mismo habían estado trabajando 20.000 personas. Al OIEA le fueron hechos entonces los siguientes reproches:

1. A pesar de que Irak contaba con suficiente uranio enriquecido como para la fabricación de dos bombas (más de 40 kilogramos), las inspecciones por parte del organismo fueron realizadas cada seis meses, en lugar de cada mes. El OIEA argumentó que el material se encontraba repartido por distintos emplazamientos y que no fue por lo tanto contabilizado en un único "balance de material territorial". Y solamente, cuando se contempló un semejante balance (en lugar de atenerse a la cantidad crítica), el organismo visitó el país con más frecuencia.

2. Irak había realizado experimentos con pequeñas cantidades de plutonio, que fueron además realizados, desde el punto de vista de los controles que impone el OIEA, de forma totalmente legal. Estos experimentos fueron autorizados por órganos subordinados del OIEA, pero las instancias superiores no fueron informadas. Los órganos de dirección desconocían incluso que Irak había realizado experimentos con plutonio.

3. Los ingenieros iraquíes tenían listo combustible –sin declarar al OIEA– en las instalaciones de un laboratorio, el cual había sido irradiado en reactores de investigación. Acto seguido, se produjo la retirada del plutonio y se siguió experimentando con éste. A pesar de que tanto el combustible del laboratorio como el reactor se encontraban bajo el control de los inspectores del OIEA, estos no se dieron cuenta del suceso.

4. De las voluminosas instalaciones para el programa nuclear iraquí, se encontraron algunas que estaban próximas a instalaciones que ya habían sido inspeccionadas. Sin embargo, al OIEA le faltó el impulso para investigar las amplias ramificaciones de las actividades nucleares iraquíes.

Pequeñas cantidades peligrosas

Las respuestas del organismo a estos reproches fueron las siguientes:

– Es usual diferenciar en un país entre el "balance de material por territorio" y la frecuencia con la que se realizan las inspecciones según su cantidad, y ajustar después la fuerza explosiva en la zona detallada. En las demás zonas, el uranio altamente enriquecido no llegó a utilizarse en el programa iraquí de armas nucleares.

– Las inscripciones se efectuaban según las reglas que los países miembros del TNP habían acordado en el Convenio del Modelo de Verificación (en la jerga del OIEA: "INFCIRC/153). Los países miembros nunca consideraron necesario el deber de informar a la dirección del organismo sobre las pequeñas cantidades de material.

– El desvío de material de instalaciones controladas fue insignificante y se produjo a lo largo de un período de tiempo demasiado corto para poder ser detectado. Si hubieran desaparecido cantidades de material mayores durante un período de tiempo superior, se habría detectado.

– El descubrimiento de instalaciones que no habían sido declaradas por Irak fue motivo de instrumentalización y de una discusión innecesaria en torno a "derechos" que los países miembros del OIEA trasladaron al organismo. Este hecho no puede ser reprochado al OIEA.

En todo caso, tras la guerra del Golfo, el organismo demostró su éxito a través del descubrimiento del programa de armas nucleares iraquí, en cooperación con la Comisión Especial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y además demostró que el OIEA puede superar nuevas misiones si se le dotase con la necesaria autoridad. Se han puesto en marcha en el caso de Irak ideas innovadoras como la prohibición permanente de realizar ensayos nucleares en el agua.

¿Quién tiene entonces razón, los críticos o el OIEA? Para responder a esta pregunta tenemos primero que observar la historia del nacimiento de las medidas de verificación –las salvaguardias– del OIEA.

El sistema de salvaguardias

El OIEA fue fundado en 1957 como consecuencia de la política "Átomos para la Paz" del Presidente norteamericano *Ike* Eisenhower. Su estatuto sirve de base a la filosofía de someter a controles internacionales las instalaciones nucleares técnicas y los materiales de los países miembros. Ello sólo es posible cuando se cuenta con una amplia cooperación en los campos de la investigación nuclear civil y técnica. Consecuentemente, el estatuto del organismo une ambos aspectos: la cooperación y los controles. Sin embargo, hay que hacer notar que para que esto fuese posible hubo que esperar un largo período de tiempo, hasta que el organismo pudo practicar un número voluminoso de verificaciones. A continuación, tuvo que ser superada la oposición de la URSS, incluso cuando el territorio de la Unión Soviética no resultaba afectado; no sorprende el hecho que la posición de la entonces Unión Soviética fuese respaldada por países del Tercer Mundo con ambiciones nucleares, como la India. Moscú ejecutó su cambio de posición entre 1963 y 1964, ante la aparición del no deseado programa nuclear chino, en el cual, además, fue decisiva la ayuda técnica nuclear soviética.

El organismo elaboró a continuación un sistema de salvaguardias que fue aplicado tanto a los materiales nucleares técnicos como a las instalaciones. Para la aplicación de este tipo de medidas se realizaron acuerdos sobre las exportaciones e importaciones. También los países no nucleares fueron autorizados para poder realizar experimentos nucleares fuera de control, siempre y cuando las instalaciones correspondientes fuesen construídas sin ayuda extraña o cuando el exportador renunciase a estos controles. Este sistema es válido todavía hoy para países como Paquistán, India o Israel, los cuales han llevado a cabo por sí solos también la construcción de sus instalaciones que no están subordinadas al control del OIEA.

Otra cuestión importante es que los países que son parte del TNP están obligados a someter a sus países clientes que no son poseedores de armas nucleares a inspecciones del OIEA del material de fisión que se encuentre sobre sus territorios.

Se han puesto en marcha en el caso de Irak ideas innovadoras como la prohibición permanente de realizar ensayos nucleares en el agua.

El sistema de salvaguardias del TNP (INFCIRC/153) fue el resultado más eficaz de las negociaciones entre los países nucleares, los países no-nucleares y el OIEA. No se debería olvidar que cuando se concluye el Tratado, los países que se encontraban en el punto de mira de las inspecciones no eran la India o Irak, sino países avanzados industrialmente, como Alemania o Japón. Los países industrializados no poseedores de armamento nuclear, que recelaban de ser inspeccionados con frecuencia –incluyendo Suiza, Bélgica e Italia– hicieron lo mejor posible para proteger a sus industrias de competencias desventajosas. Por consiguiente, abogaron con éxito en favor de la implantación de un sistema restrictivo de inspecciones: el punto de partida del sistema de verificación del TNP no se configura, en consecuencia, en torno a las instalaciones, sino del material irradiado.

El OIEA instauró en ese momento un inventario primario de los materiales irradiados existentes en un país y en sus instalaciones nucleares técnicas, dividido a su vez según un "balance de material territorial". De ésto resulta que, por cada balance que se efectúe, habrá una serie de tareas adicionales y deducciones de las oscilaciones estadísticas de materiales (por ejemplo, el plutonio que queda suspendido en los tubos de una fábrica de reprocesamiento de material). La existencia de estas cantidades y su composición isotópica será verificada con regularidad por parte del OIEA, y dónde los inspectores del Organismo pueden entrar y sacar consigo las pruebas que consideren oportunas.

Las cantidades deben ser comparadas, y así se hace, para deducir finalmente si ha tenido lugar o no una desviación ilegal de material. Los inspectores se sirven también de sellos y cámaras de vigilancia para excluir la posibilidad de que instalaciones importantes o bien los contenedores hayan sido abiertos.

Este papel clave de elaboración de un balance de material dentro del sistema de verificación del OIEA ha tenido también un elevado número de paradojas. Hasta hoy, más del 80% de las inspecciones se han realizado en los supuestamente inofensivos países industriales de la Comunidad Europea, Japón, Canadá, Suecia y Suiza, mientras que países sospechosos –justo allí donde la mayoría del material está presente y donde deben de inspirarse las inspecciones– con los que no se puede contar, como Irán o Libia, sólo reciben las visitas de los inspectores de tarde en tarde.

El punto débil de este sistema ha sido criticado de forma clara durante mucho tiempo: el fuerte abandono de las indicaciones hechas por los países inspiradores del sistema de salvaguardias y de las descripciones que se daban acerca de las instalaciones declaradas. Dado que desde un principio las negociaciones con el OIEA discurrieron de forma difícil, se introdujeron dos párrafos en el INFCIRC/153 –de manera no muy clara–, los cuales permitían, en teoría, el libre acceso por parte de los inspectores del OIEA a todas las instalaciones no declaradas de un país, en el caso de que existiese sospecha de que allí se ocultase de forma ilegal material irradiado.

No obstante, la dirección del OIEA tuvo que luchar más adelante contra cuestiones triviales: por ejemplo, la no admisión de inspectores, las demoras a la hora de presentar los visados, y los tardíos e incompletos registros de material, entre muchas más. Además, los países industriales no nucleares vigilaron enseguida con recelo que el OIEA no sobrepasase el ámbito de sus competencias. La pre-

sión de los países miembros dio como consecuencia una regulación temerosa y reservada. Como en cada burocracia, la rutina desplazó a la necesaria atención vigilante. La norma de las inspecciones fue "trabajo según el reglamento"; no ver nada que no figurase en la lista de inspección diseñada; ejecutar las maniobras requeridas; ir señalando las rúbricas en las instrucciones; dar la vuelta hacia Viena; y entregar el informe de inspección.

Doble función del OIEA

Es evidente que esta evolución no fue positiva. Es también atribuible a la doble función del OIEA el hecho de que el fomento de la cooperación nuclear técnica unido a las funciones de verificación no tenga sentido. El incremento del presupuesto del organismo hizo que éste aumentase en 42 millones de dólares en 1993, lo que representa sólo una fracción del coste de una central nuclear. De hecho, de este programa sólo se destina al fomento de la energía nuclear un 13%, del cual una gran parte de la inversión es destinada a la seguridad. El resto va hacia fundamentos de la investigación (19%), agrotécnica nuclear, medicina nuclear (13%) y a otras técnicas no energéticas que absolutamente nada o sólo de forma indirecta son útiles para un programa de armas nucleares.

La doble función del OIEA es normalmente entendida como de adversario contra las centrales nucleares: ¡no poder ver al organismo ni en pintura! Las salvaguardias son casi inevitablemente vistas como "cosas de los del Norte" contra "los del Sur". Esta interpretación puede producir una ruptura definitiva entre miembros del régimen de no proliferación nuclear. Por ello, los miembros del OIEA han seguido, y con todo derecho, otro camino: el de la mejora del régimen de verificación y los pasos siguientes se después de controvertidas discusiones:

– los países suministradores deben, con carácter voluntario, dar cuenta al organismo de las transferencias de material irradiado, tecnología nuclear y determinadas tecnologías de múltiple uso. El organismo se forma, de este modo, una mejor y primera idea de las actividades nucleares de los países receptores de material nuclear;

– la construcción de nuevas instalaciones técnicas nucleares debe ser acompañada de los planos y ser declarada (y no con escasa antelación, tres meses antes de la producción de combustible). El OIEA tiene derecho a inspeccionar en la fase de construcción;

– los países miembros transmiten al director general de OIEA, con carácter voluntario, las informaciones que sus servicios secretos de información hayan averiguado acerca de las actividades nucleares ilegales de algún país miembro también del organismo;

– todas estas son condiciones previas para el paso más importante: que el OIEA garantiza, ante sospechas fundadas, el acceso ilimitado al conjunto del territorio de un país no nuclear. Tras largos debates, una reunión del Consejo de Gobernadores (la instancia de decisión más elevada del organismo, en el cual están representados 35 países) concedió expresamente este derecho al Secretariado. Para ello, los inspectores sólo tienen instrumentos en las manos para detec-

Las
salvaguardias
son casi
inevitablemente
vistas como
"cosas de los del
Norte" contra
"los del Sur".

tar las actividades no declaradas (también contra las clandestinas). Al mismo tiempo, el organismo se preocupa por lograr una mayor efectividad en el cumplimiento de sus funciones.

El caso de Corea del Norte

La experiencia indica, con el claro caso de Corea del Norte, que los nuevos instrumentos del organismo están al alcance de la mano. Corea del Norte, país miembro de TNP desde 1986, había dado por terminado bajo diversos pretextos su acuerdo de salvaguardia con el OIEA en enero de 1992, y hasta el mes de abril de ese mismo año –dando largas– no facilitó al organismo, por primera vez, una lista con el inventario de su material nuclear. Los inspectores habían constatado, por este motivo en su sexta visita a ese país, la falta de transparencia con respecto al plutonio que había sido declarado. Supuestamente, los escasos gramos de plutonio obtenidos procedían de un experimento realizado en un laboratorio en 1990. La composición isotópica del material, no obstante, levantó sospechas de que Corea del Norte había reprocesado el plutonio no sólo una, sino varias veces.

EE UU puso a disposición del OIEA fotografías tomadas por sus satélites, las cuales identificaban dos instalaciones norcoreanas que no habían sido declaradas, y que casi con toda seguridad servían de centros de almacenamiento de residuos reprocesados. El OIEA requirió por primera vez una inspección especial. Cuando Corea de Norte rechazó la petición del organismo, el Consejo de Gobernadores del OIEA decidió entonces apelar al Consejo de Seguridad de la ONU.¹

Ante esto, nos encontramos con un límite adicional en las funciones del OIEA: ¿qué sucede cuando un país es cogido *in fraganti*? El OIEA no tiene poder policial. Puede hacer saltar la alarma de fuego, pero él mismo no es el bombero. Puede detectar el desvío de material irradiado para propósitos ilegales pero ni lo impide, ni lo castiga. Esta competencia es exclusiva del Consejo de Seguridad de la ONU y de sus países miembros. El Consejo de Seguridad explicó en su cumbre de enero de 1992 que la proliferación de armas de destrucción masiva (especialmente la correspondiente al cuerpo del Tratado) es un peligro para la paz y la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad deja abierta la posibilidad de reaccionar mediante la aplicación de sanciones, que van desde la limitación del tráfico comercial a la adopción de medidas militares. Pero esto se escapa al ámbito de competencia del OIEA.

¹ Después que este artículo fuese escrito, en 1993, Corea del Norte y el OIEA han tenido fuertes tensiones. Pese a que el régimen de Kim Il Sung aceptó una verificación de sus instalaciones nucleares, esta no satisfizo las exigencias del OIEA. El Gobierno de EE UU, por otra parte, lanzó diversas amenazas en el curso de 1993 contra Corea del Norte. En marzo de 1994 la situación se deterioró todavía más debido a la conflictividad entre Corea del Norte y del Sur. La impresión de algunos observadores es que Corea del Norte está usando la posibilidad de tener armas nucleares como un factor de negociación ante la evidencia que la fuerza económica de Corea del Sur terminará prevaleciendo. Por otra parte, el Gobierno de Seúl no tiene interés en una unificación inmediata que le costaría mucho económicamente, ni en un colapso de Corea del Norte, que le acarrearía recibir una fuerte inmigración. (N. del E.).

¿Qué futuro tiene el organismo? En EE UU existe un debate en torno a esta cuestión –avivado por los adversarios de las centrales nucleares y los chovinistas de Pentágono–, sobre si se debe privar al OIEA de sus tareas de verificación y traspasarlas al Consejo de Seguridad de la ONU, o incluso si se debe someter esta tarea bajo una dirección totalmente estadounidense. Pero no tiene sentido cargar al Consejo de Seguridad con detalles técnicos (el OIEA tiene bajo su control alrededor de 800 instalaciones) y, por otro lado, politizar la tarea cotidiana de la verificación. En caso de duda, las decisiones en el Consejo de Seguridad no se adoptan tampoco más fácilmente que en el Consejo de Gobernadores del OIEA. En este último es siempre posible condenar a Corea del Norte a través de una decisión adoptada por mayoría, mientras que en el Consejo de Seguridad de la ONU la votación de China en contra significa un veto.

El trabajo del OIEA es incluso más importante, ya que están bajo su control todas las instalaciones nucleares en Argentina, Brasil y Suráfrica. En todo caso, se espera extender la verificación a los países de la CEI. Y finalmente, queda la pregunta de si no deben subordinarse también a controles internacionales el final de la producción militar de combustible irradiado, del plutonio y del uranio altamente enriquecido de las cabezas nucleares desmanteladas en los países nucleares.

Para afrontar estas misiones, el organismo necesita sobre todo dinero. Tras siete años de crecimiento cero, los miembros del organismo concedieron por primera vez en 1993 un muy ligero aumento al presupuesto (0.8%) sobre la tasa de inflación. De hecho es difícil pensar cómo puede pasar un funcional régimen de no proliferación nuclear sin el OIEA. Y además, cada organización internacional es tan buena como lo permitan sus países miembros.

Si queremos una agencia de verificación efectiva, atenta y rigurosa para el régimen de no proliferación nuclear, debemos permitir a nuestros gobiernos que tengan los necesarios derechos, pero también dar al OIEA el dinero necesario para trasladar al organismo estos derechos.