# ¿Un precursor del Tratado de no proliferación? Las propuestas soviéticas de 1947

## *Una visión retrospectiva de los intentos de controlar la proliferación de armas nucleares*

**por Bertrand Goldschmidt**

El 17 de mayo de 1948, el científico Niels Bohr dio el toque final a un memorando que habría de presentar al Secretario de Estado de los Estados Unidos como base para las conversaciones que debían celebrarse en Washington, D.C., el mes siguiente.

En ese memorando, Bohr deploraba la desconfianza y el recelo crecientes entre las naciones, que habían impedido que se llegara a un acuerdo en las Naciones Unidas sobre el control de los armamentos atómicos, y exhortaba a los países pioneros en esa esfera a tomar una iniciativa hacia la "apertura sobre una base mutua".

Ese mismo día, la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas —después de casi dos años de existencia y más de 200 reuniones en Nueva York y en Lake Success—, informó que su labor había llegado a un punto muerto y que la realización de negociaciones ulteriores al nivel de la Comisión no podía servir a ningún propósito útil.

La Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas había sido creada en enero de 1946 por las 51 naciones que integraron la primera Asamblea General de las Naciones Unidas. Sus objetivos principales eran hacer propuestas concretas para el control de la energía atómica con miras a garantizar que se utilizara exclusivamente con fines pacíficos, así como propuestas para la eliminación de las armas nucleares de los arsenales nacionales. La Comisión debía presentar informes al Consejo de Seguridad, y su composición se limitaba a 11 Estados de ese órgano y al Canadá cuando éste no pertenecía al Consejo de Seguridad.

### "Tragedia de desconfianza mutua"

La tragedia de la Comisión para lograr consenso fue una tragedia de desconfianza mutua y una de las primeras manifestaciones de la guerra fría. Se derivó del hecho de que había sido imposible lograr un acuerdo norteamericano-soviético, ya bien sobre el tipo de organización que vigilaría y controlaría la creación pacífica de la nueva fuerza a escala mundial, o sobre la definición de las etapas por las que atravesarían los Estados Unidos para hacer entrega de las pocas armas que aún poseían. Estas ascendían a sólo una media docena a mediados de 1946, cuando la Comisión se reunió por primera vez, y a alrededor de dos docenas a mediados de 1948, cuando la Comisión dio a conocer públicamente su atascamiento. El tamaño limitado de ese arsenal hubiera hecho entonces prácticamente imposible que el Gobierno norteamericano, aunque lo hubiera deseado, mantuviera en secreto un número sustancial de bombas no declaradas.

Con ese fracaso de la Comisión de Energía Atómica, la última oportunidad de la humanidad para regresar a un mundo libre de armas nucleares se había esfumado indefinidamente. Ya entonces se había hecho inevitable la carrera de armamentos nucleares, que Niels Bohr había pronosticado desde 1944 con extraordinaria clarividencia, y que había tratado de prevenir valientemente en las reuniones que celebró con Churchill y Roosevelt.

Casi 40 años después, los arsenales de las dos superpotencias incluyen decenas de miles de bombas infinitamente más destructivas que las que pusieron fin a la segunda guerra mundial, mientras que muchos cientos de esas mismas armas funestas se encuentran en poder de los tres Estados que son Potencias nucleares menores.

Si alguna vez se intentara el desarme nuclear completo, no habría forma de verificar la declaración de un país que poseyera un número elevado de esas armas, ya que sería fácil ocultar una cantidad sustancial de ellas. Por consiguiente, es poco probable que pueda volver a haber alguna vez un sentido total de seguridad en esta esfera, hasta el día, desgraciadamente muy distante, en que el mundo esté finalmente abierto y unido bajo un solo gobierno.

Aunque teóricamente el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) proscribió la proliferación vertical por un futuro indefinido, en la etapa actual ésta parece proseguir sin trabas, mientras que los únicos instrumentos de que disponemos para contener la proliferación horizontal son el sistema de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica y el TNP con sus aspectos discriminatorios fundamentales.

Si en 1948 —20 años antes de la conclusión del TNP, en momentos en que aún había un solo Estado poseedor de armas nucleares con un pequeño arsenal de bombas— la Comisión hubiera convenido principios para un tratado similar, y si este tratado hubiera obtenido una adhesión

---

El Sr. Goldschmidt fue Director de la Comisión de Energía Atómica de Francia y Presidente de la Junta de Gobernadores del OIEA. El presente artículo se basa en una comunicación que presentó, en septiembre de 1985, en el seminario sobre "el reto de los armamentos nucleares" organizado por la Universidad de Copenhague en el marco del Centenario de Niels Bohr.

universal, probablemente la carrera de armamentos nucleares y su trágica aceleración hubieran podido contenerse considerablemente o, incluso, evitarse. No se trata de un sueño de ficción histórica, puesto que, de hecho, en 1947 la Unión Soviética presentó en la Comisión una propuesta que guarda una gran similitud con el TNP.

Por entonces yo era asesor científico de la delegación de Francia ante la Comisión. El presente artículo es un recuento resumido –como lo veo hoy en retrospectiva– de aquella propuesta y de las condiciones en que fue presentada y rechazada.

### Las propuestas norteamericanas

Todo comenzó con el temprano inicio por el Gobierno de los EE.UU. del primer estudio sobre el control internacional de la energía atómica, que dio por resultado el famoso informe Acheson-Lilienthal, dado a conocer públicamente en marzo de 1946. Su filosofía revolucionaria, inspirada en gran medida por Robert Oppenheimer, director del laboratorio de la bomba atómica en Los Alamos durante la guerra, habría de ejercer una influencia fundamental en la labor de la Comisión.

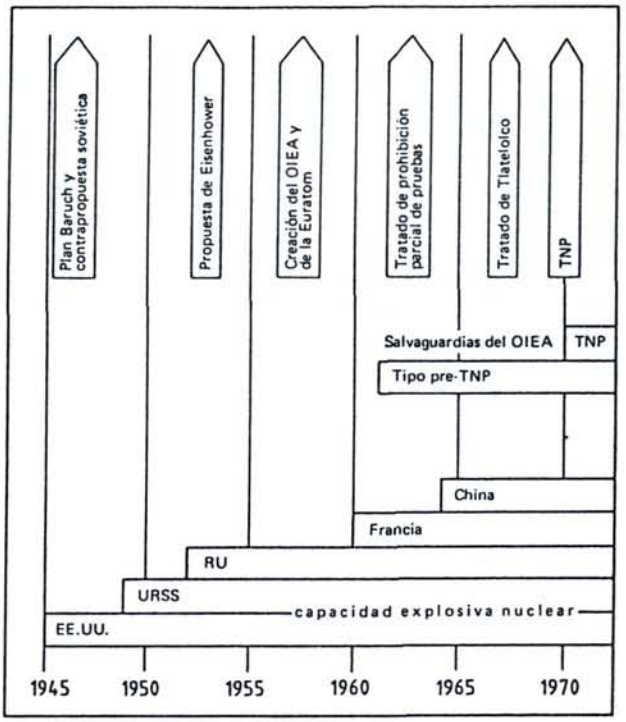
Ese informe, publicado bajo la responsabilidad de Dean Acheson, el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, y David Lilienthal, el Presidente de la Autoridad del Valle de Tennessee, afirmaba que no se podría garantizar una protección completa contra las ambiciones nucleares militares de los países, incluso si todas las naciones se comprometieran a proscribir las armas atómicas y aceptaran someter todas sus actividades nucleares con fines pacíficos a las salvaguardias internacionales. Es decir, que, en la terminología actual, no creían que un TNP –que gozara de adhesión universal en un mundo libre de armas nucleares– sería suficiente garantía contra un posible uso indebido de la energía atómica por los militares.

En consecuencia, propusieron que no se dejara en manos nacionales ninguna instalación que se pudiera transformar fácilmente para la producción de armas, y concluyeron declarándose a favor de establecer una autoridad supranacional que explotara y desarrollara las aplicaciones del descubrimiento de la fisión nuclear en nombre y en interés de todas las naciones. En realidad, recomendaron un embrión de gobierno mundial para que se ocupara de este problema de importancia mundial.

Debe subrayarse que en 1946 nadie sabía cuáles serían el alcance y la secuencia del desarrollo de los usos de la energía atómica con fines pacíficos, ni cuál sería el papel que desempeñaría cada país en esa nueva y prometedora empresa.

En aquel entonces, los conocimientos técnicos esenciales y las únicas instalaciones nucleares de tamaño industrial pertenecían a los Estados Unidos, y el informe proponía una serie de etapas de transición para pasar de la explotación nacional a la internacional. Los Estados Unidos habrían de pasar a la autoridad, sucesivamente, sus conocimientos técnicos, instalaciones nucleares, materiales fisionables y, sólo por último, sus laboratorios militares y sus armas terminadas.

Esta operación de transición, que podía haber demorado diez años, debía ir acompañada simultáneamente por el establecimiento a escala mundial de la autoridad internacional. La primera tarea de la autoridad sería la




**1945–1970: Principales medidas o propuestas para detener la proliferación de las armas nucleares que condujeron al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP).**

preparación de un inventario global de los recursos de uranio, que, al igual que todos los materiales fisionables, pasarían a su propiedad. Esto hubiera entrañado la admisión temprana de personal extranjero en la Unión Soviética, mucho antes de que los Estados Unidos tuvieran que entregar sus armas nucleares a la autoridad.

### Respuesta al Plan Baruch

Ese plan fue presentado el 14 de junio de 1946, en la primera reunión de la Comisión, por el financiero y veterano estadista Bernard Baruch, eminencia gris de muchos presidentes de los Estados Unidos. El negociador norteamericano había añadido una cláusula política por la que retiraba, a los efectos del control de la energía atómica, el derecho de veto –privilegio de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Como dijo textualmente, "No debe haber veto para proteger a quienes violen su compromiso solemne de no crear ni utilizar energía atómica para fines destructivos".

Esa cláusula resultó especialmente desagradable para la Unión Soviética, dado que la introducción del derecho de veto en la Carta había sido, en la conferencia de San Francisco celebrada en 1945, una importante condición para su participación en la nueva organización mundial.

Cinco días más tarde, el Embajador soviético ante las Naciones Unidas, Andrei Gromiko, quien entonces iniciaba su extraordinariamente larga carrera, propuso una convención internacional de duración indefinida, abierta a todos los Estados, que pidiera la prohibición absoluta del uso y la producción de armas atómicas, así como la destrucción de las existentes en un plazo de tres meses a

contar desde la ratificación de la convención. Los Estados signatarios se comprometerían a promulgar en un plazo de seis meses una legislación nacional que castigara severamente toda violación del tratado, que se consideraría un crimen de lesa humanidad. Dado que se trataba de legislaciones nacionales, cada uno de los Estados signatarios asumiría el deber de garantizar su propia observancia del tratado, precisamente lo contrario de la inspección internacional. Tal cosa equivalía a un desarme norteamericano unilateral sin ninguna contraparte o control internacional para verificar el respeto de la convención.

Desde el primer momento las dos posiciones parecieron irreconciliables. Los Estados Unidos, en momentos en que reducían sus fuerzas convencionales y se apoyaban en su poderío nuclear para contener las poderosas divisiones soviéticas en Europa, deseaban la apertura de la Unión Soviética antes de entregar sus armas atómicas. La Unión Soviética, que se apoyaba en el secreto que protegía la ubicación de sus instalaciones militares e industriales contra un posible ataque atómico norteamericano, no estaba dispuesta a considerar ninguna apertura de su territorio ni ninguna intervención en su desarrollo nuclear futuro con fines pacíficos antes de que se produjera el desarme atómico completo de los norteamericanos.

Los soviéticos contaban solamente con el apoyo de Polonia, mientras que los otros nueve miembros de la Comisión se inclinaban a favorecer a los norteamericanos y constituían una mayoría considerable. Esto no ayudaba en absoluto a disipar la desconfianza rusa, aún más profunda a causa de la cláusula que eliminaba el derecho de veto.

De inicio el estancamiento quedó parcialmente opacado por la labor de los expertos, quienes convinieron en primer lugar que el control de la energía atómica era factible desde el punto de vista tecnológico. Entonces, durante el otoño de 1946, en un panorama de intensificación de los hostigamientos verbales de la guerra fría en la Asamblea General de las Naciones Unidas, y de cierta disensión entre los oficiales norteamericanos acerca del efecto de su propio plan para la seguridad del país, la labor de la Comisión se centró en la búsqueda de compromisos sobre los aspectos más delicados: el alcance de la administración internacional, las etapas de transición y la eliminación del derecho de veto.

### El plan de veto de la mayoría

Por último, los principios de la propuesta norteamericana se incorporaron como "Resultados y recomendaciones" en un primer informe presentado al Consejo de Seguridad. Respaldado por el Presidente Truman de los Estados Unidos, Baruch decidió obligar a los soviéticos a asumir una posición clara en relación con el informe e insistió en que la Comisión lo sometiera a votación. Quedó aprobado el 30 de diciembre, por 10 votos contra ninguno y las abstenciones de la Unión Soviética y Polonia. Al no lograr involucrar a los soviéticos en un plan al que él sólo había aportado la cláusula que les resultaba más inaceptable, Baruch, insatisfecho, renunció en breve. Durante lo que quedaba de existencia de la Comisión, fue sustituido por Frederic Osborn, empresario ejecutivo que había dirigido el programa de educación y recreación del ejército durante la guerra.

A espaldas de los diplomáticos y los científicos de la Comisión, el mundo emprendía rápidamente el camino de la proliferación. Seis días antes de la votación del Plan Baruch, la víspera de la navidad de 1946, el primer reactor ruso se hizo crítico. Los soviéticos perseguían (y a la larga lo lograron) el objetivo de alcanzar el mismo ritmo del proyecto bélico norteamericano, es decir, menos de tres años desde la puesta en marcha de la pila de Fermi hasta la primera explosión.

Unos meses antes, en julio de 1946, el Congreso había aprobado la *Atomic Energy Act,* que habría de regir el desarrollo de la energía atómica en los Estados Unidos en tiempos de paz. Esa ley habría de aislar totalmente a los Estados Unidos del resto del mundo en esa esfera y, en consecuencia, alentaría a otros países a elaborar programas atómicos autónomos, tendencia ésta diametralmente opuesta a la que había inspirado el informe Acheson-Lilienthal.

De hecho, en enero de 1947, algunas semanas después de la funesta votación del Plan Baruch en la Comisión de Energía Atómica, el Gobierno laborista inglés, al que la aplicación de la nueva ley norteamericana había privado de la colaboración nuclear con los Estados Unidos de que gozaba al finalizar la guerra, decidió desarrollar en el mayor secreto la producción de armas nucleares.

Durante el mes de febrero siguiente se concluyeron tratados de paz con cinco de los países derrotados: Bulgaria, Finlandia, Hungría, Italia y Rumania. Todos esos tratados incluían una cláusula que obligaba a dichos países a renunciar a la posesión, producción y ensayo de armas atómicas —prueba de que ya nadie creía en la conclusión de una convención universal sobre la prohibición de la bomba. Además, esos tratados introdujeron por primera vez la discriminación entre países victoriosos y los derrotados en la no proliferación. Esa ventaja discriminatoria de Francia sobre Alemania a la sazón, sería utilizada, unos ocho años más tarde, como uno de los argumentos en favor de un programa francés de armas nucleares.

Entretanto, en las Naciones Unidas proseguían los debates sobre el control de la energía atómica con cierta independencia de los importantes acontecimientos políticos antes mencionados. En marzo de 1947, el Consejo de Seguridad encareció a la Comisión que prosiguiera su labor a fin de presentar un proyecto de tratado basado en el informe de la Comisión. Para entonces, algunos funcionarios norteamericanos, entre ellos Robert Oppenheimer, convencidos de que los soviéticos nunca aceptarían descorrer su velo de misterio, recomendaron la ruptura de las negociaciones.

Con todo, el Plan Baruch, que ya entonces era el "Plan de la Mayoría", fue elaborado en detalle en la Comisión, entre marzo y septiembre de 1947, por diplomáticos occidentales y sus asesores científicos. Esto tuvo lugar en presencia y ante la crítica de los representantes de la Unión Soviética y Polonia, quienes estaban firmemente decididos a no aceptar jamás la estructura algo utópica que se creaba para el proyectado Organismo Internacional de Control.

Los propios norteamericanos nunca consideraron la posibilidad de ejecutar su plan sin la participación de la Unión Soviética y, por lo tanto, también estaban conscientes de que la labor no era realista.

**Justamente unos 20 años antes de la firma del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP), en 1947 el Embajador Andrei Gromiko presentó ante un órgano de las Naciones Unidas una propuesta soviética muy similar a ese Tratado. El Embajador Gromiko (segundo de derecha a izquierda) en 1968, el día de la firma del TNP. A.N. Kosigin, Presidente del Consejo de Ministros de la URSS, hizo uso de la palabra.**

Incluso dentro de la mayoría, a veces fue difícil convenir en el alcance de los derechos del Organismo de Control. Por ejemplo, se dedicaron muchas sesiones a la cuestión de si el mineral de uranio que aún permanecía en el suelo debía o no pertenecer al Organismo. Finalmente se decidió que ese mineral debería seguir siendo propiedad de los Estados en que se encontrara, siempre y cuando no se hubiera extraído todavía.

Así pues, pasarían a ser propiedad del Organismo todos los materiales fisionables, desde los minerales extraídos hasta los más concentrados —el plutonio y el uranio 235. El Organismo poseería y administraría además todas las instalaciones que estuvieran en condiciones de utilizarse para la producción de explosivos nucleares, y otorgaría licencias para la administración de todas las que fueran menos peligrosas. Se esperaba que fijara cuotas para la extracción de minerales en todos los países, así como para otras operaciones relacionadas con el ciclo del combustible nuclear y con la producción de energía recuperable. Estaría en la primera línea de la investigación y el desarrollo, y podría incluso estudiar la fabricación de artefactos explosivos. Se le concedieron además amplios derechos de inspección para detectar toda extracción clandestina u otras actividades nucleares no declaradas en cualquier parte del mundo.

A la luz de los programas nacionales de energía nuclear que existen hoy día en alrededor de dos docenas de países en el mundo, es realmente notable observar cuán hondo había calado la filosofía del informe Acheson-Lilienthal en las mentes de los expertos occidentales, después de los extensos debates y negociaciones. A diferencia de la mayoría de sus gobiernos, a los que aún era preciso convencer definitivamente, habían aceptado por completo el dogma de que las aplicaciones de la energía nuclear para fines pacíficos eran demasiado peligrosas para dejarlas en manos nacionales.

### Las propuestas soviéticas de 1947

En este contexto, justamente un año después de la primera reunión de la Comisión y de la presentación del Plan Baruch, el 11 de junio de 1947 el Embajador Gromiko presentó una serie de propuestas para el control de la energía atómica que, junto con la propuesta anterior de junio de 1946 de una convención que prohibiera las armas atómicas, podría considerarse como una opción al plan de la mayoría. Pero esta vez las propuestas estaban basadas en la suposición de que todas las actividades y decisiones nucleares quedarían en manos puramente nacionales.

Una semana antes, en un discurso pronunciado en el Consejo de Seguridad, el Embajador Gromiko había definido todo el concepto de control de la propiedad y la administración que apoyaba la mayoría como "totalmente nocivo e inaceptable" y como una amenaza a los asuntos internos y la vida internacional de los Estados.

El plan soviético se formulaba en detalle en forma de "disposiciones básicas" (véase el recuadro adjunto) que deberían servir de base para un acuerdo o convención internacional sobre la energía atómica. Se proponía establecer dentro del marco del Consejo de Seguridad una Comisión Internacional de Control integrada por los mismos Estados que formaban la Comisión de Energía Atómica y que inspeccionarían periódicamente las instalaciones dedicadas a la extracción de materias primas atómicas y a la producción de materiales atómicos y de energía atómica en todos los países concernientes.

Ese instrumento complementaría la convención universal sobre la prohibición de las armas nucleares. El papel de la Comisión propuesta era muy similar al que habría asumido el OIEA si hubiera sido creado a fines de los años cuarenta para supervisar un tratado universal de renuncia a las armas nucleares en un mundo libre de tales armas.

## Las propuestas soviéticas de 1947

El Gobierno de la URSS, "a fin de completar y desarrollar" su propuesta de 19 de junio de 1946, en la que exhortaba a que se concertase una convención internacional por la que se prohibiesen las armas atómicas y las demás armas principales de destrucción en masa, sometió al examen de la Comisión las siguientes "disposiciones esenciales" que deberían servir de base para un acuerdo o convención internacional sobre la energía atómica:

"1. Para asegurar que la energía atómica se utilice únicamente para usos pacíficos, de acuerdo con la convención internacional sobre prohibición de las armas atómicas y otras armas principales de destrucción en masa, así como para impedir las violaciones de la convención sobre la prohibición de las armas atómicas y para proteger a los Estados respetuosos de sus obligaciones contra los riesgos de violaciones y evasiones, debe establecerse un control internacional estricto y simultáneo sobre todas las instalaciones dedicadas a la extracción de materias primas atómicas y a la producción de materiales atómicos y de energía atómica.

"2. Para poner en práctica las medidas de control de las instalaciones de energía atómica, se establecerá, dentro de la estructura del Consejo de Seguridad, una comisión internacional para el control de la energía atómica que se llamará Comisión Internacional de Control.

"3. La Comisión Internacional de Control dispondrá de órganos de inspección propios.

"4. Las condiciones y los principios de organización del control internacional de la energía atómica, y la composición, derechos y obligaciones de la Comisión Internacional de Control, así como las disposiciones que regularán sus actividades, serán determinadas por una convención internacional especial sobre el control de la energía atómica, que debe concluirse de acuerdo con la convención sobre prohibición de las armas atómicas.

"5. Con el fin de asegurar la efectividad del control internacional de la energía atómica, la convención sobre control de la energía atómica estará basada en las disposiciones fundamentales siguientes:

"a) La Comisión Internacional de Control estará compuesta de los representantes de los Estados miembros de la Comisión de Energía Atómica, establecida por la decisión de la Asamblea General de 24 de enero de 1946 y podrá crear los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones;

"b) La Comisión Internacional de Control establecerá su propio reglamento;

"c) El personal de la Comisión Internacional de Control será seleccionado sobre base internacional;

"d) La Comisión Internacional de Control inspeccionará periódicamente las instalaciones dedicadas a la extracción de materias primas atómicas y a la producción de materiales atómicos y de energía atómica.

"6. Al llevar a efecto la inspección de las instalaciones de energía atómica, la Comisión Internacional de Control tomará las siguientes medidas:

"a) Investigará las actividades de los establecimientos dedicados a la extracción de materias primas atómicas y a la producción de materiales atómicos y de energía atómica, y controlará sus cuentas;

"b) Comprobará las existencias de materias primas atómicas, materiales atómicos y productos en proceso de fabricación;

"c) Estudiará el proceso de producción hasta donde sea necesario para el control del uso de los materiales atómicos y de la energía atómica;

"d) Vigilará el cumplimiento de las normas de explotación técnica en las instalaciones indicadas en la convención de control y formulará y dictará los reglamentos para el control técnico de tales instalaciones;

"e) Reunirá y analizará los datos referentes a la extracción de materias primas atómicas lo mismo que los referentes a la producción de materiales atómicos y de energía atómica;

"f) Efectuará investigaciones especiales cuando sospechare que se han cometido violaciones de la convención sobre prohibición de las armas atómicas;

"g) Hará recomendaciones a los Gobiernos sobre cuestiones relativas a la producción, almacenamiento y utilización de los materiales atómicos y de la energía atómica;

"h) Presentará recomendaciones al Consejo de Seguridad sobre las medidas necesarias para prevenir y reprimir las violaciones de la convención sobre prohibición de armas atómicas y sobre el control de la energía atómica.

"7. Para el desempeño de las tareas de control y de inspección confiadas a la Comisión Internacional de Control, ésta tendrá el derecho de:

"a) Acceso a todas las instalaciones dedicadas a la extracción, producción y almacenamiento de materias primas atómicas y materiales atómicos, así como a las instalaciones para la explotación de la energía atómica;

"b) Informarse de las operaciones de las instalaciones de producción de energía atómica en la medida necesaria para controlar la utilización de los materiales atómicos y de la energía atómica;

"c) Pesar y medir las materias primas atómicas, los materiales atómicos y los productos en proceso de fabricación, y efectuar, al respecto, todos los análisis que estime convenientes;

"d) Pedir al Gobierno de cualquier nación datos e informes de todo orden sobre las actividades de las instalaciones destinadas a la energía atómica, y comprobar tal información;

"e) Pedir cualquier clase de explicaciones sobre cuestiones relativas a las actividades de las instalaciones productoras de energía atómica;

"f) Hacer recomendaciones y presentar sugestiones a los Gobiernos en asuntos relativos a la producción y utilización de la energía atómica;

"g) Someter a la consideración del Consejo de Seguridad recomendaciones sobre las medidas que hayan de tomarse contra los violadores de las convenciones sobre prohibición de armas atómicas y sobre control de la energía atómica.

"8. De conformidad con las finalidades del control internacional de la energía atómica, las actividades de investigación científica en el campo de la energía atómica se basarán en las siguientes disposiciones:

"a) Las actividades de investigación científica en el campo de la energía atómica deben subordinarse a la necesidad de poner en práctica la convención sobre prohibición de las armas atómicas y a la necesidad de impedir su empleo para fines militares;

"b) Los Estados signatarios de la convención sobre prohibición de armas atómicas deben tener derecho a hacer libremente investigaciones científicas en el

campo de la energía atómica, orientando tales actividades hacia el descubrimiento de métodos para utilizarla con fines pacíficos;

"c) Para realizar con eficacia sus funciones de control y de inspección, la Comisión Internacional de Control debe tener la posibilidad de realizar actividades de investigación científica con objeto de encontrar métodos que permitan el empleo de la energía atómica para fines pacíficos. Esta actividad permitirá a la Comisión mantenerse al corriente de los últimos progresos realizados en este campo y disponer de un personal bien preparado, lo cual es necesario para que la Comisión pueda poner en práctica las medidas de control e inspección;

"d) Al efectuar investigaciones científicas en el campo de la energía atómica, una de las funciones más importantes de la Comisión Internacional de Control será la de asegurar en este campo un amplio intercambio de información entre las naciones y prestar ayuda con su asesoramiento a los países signatarios de la convención que pudieren necesitar tal ayuda;

"e) La Comisión Internacional de Control deberá disponer de instalaciones y medios materiales necesarios para la organización adecuada de las actividades de investigación que deba efectuar, incluso laboratorios de investigación e instalaciones experimentales."

**Primeras reacciones ante la propuesta**

El día siguiente al de la presentación de este plan por los soviéticos, escribí desde Nueva York a mis colegas del Commissariat à l'énergie atomique que "este plan es una nueva concesión de los soviéticos y, de haberse presentado hace un año, habría tenido una gran influencia . . . Los rusos dicen a los norteamericanos, levanten su telón de secreto nuclear y nosotros levantaremos nuestro telón de acero lo suficiente para permitir que ustedes visiten periódicamente nuestras minas y centrales. Naturalmente, los norteamericanos no están satisfechos y quieren que se les paguen sus conocimientos técnicos secretos con garantías mucho más eficaces. Pero es obvio que tenemos aquí el primer esfuerzo ruso para llevar a la práctica lo que quiso decir Stalin [en un discurso pronunciado en octubre de 1946] por control estricto e inspección internacional, y merece el calificativo de plan. No creo que se llegue nunca a un acuerdo general sobre este problema, pero las posibilidades han pasado de una en diez mil a quizás una en cincuenta y, al fin, esta es la oportunidad de evitar la guerra; merece un estudio serio".

Sólo se dedicaron unas pocas reuniones a las propuestas soviéticas, durante las cuales se pidieron explicaciones (incluso una lista de preguntas escritas del representante del Reino Unido) y se formularon críticas. En sus respuestas, el representante soviético explicó que la Comisión de Control realizaría inspecciones periódicas a diversos intervalos y que también estaría facultada para realizar investigaciones especiales solo en los casos en que se sospechara la existencia de violaciones de la convención sobre la prohibición de las armas atómicas. El cuerpo de inspectores se seleccionaría sobre una base internacional. Se descartó la inspección continua debido a que "dejaría de ser inspección para convertirse en supervisión y administración".

Las actividades de la Comisión habrían incluido también la contabilidad de las materias primas, la elaboración y asignación de normas de control tecnológico, la solicitud de información a los gobiernos y la presentación de recomendaciones a los gobiernos interesados y al Consejo de Seguridad.

Asimismo, la Comisión de Control habría contado con los recursos para realizar investigaciones sobre los usos de la energía atómica con fines pacíficos pero no sobre la tecnología de los armamentos. Al efectuar esas investigaciones, habría garantizado un amplio intercambio de información y podido prestar asistencia a los países que pidieran asesoramiento.

También se expresaba en las disposiciones básicas, que los Estados signatarios de la convención sobre la prohibición de las armas atómicas debían tener el derecho de realizar actividades de investigación científica ilimitada sobre los usos de la energía atómica con fines pacíficos —declaración similar a la que figura en el Artículo IV del TNP respecto del "derecho inalienable".

Aún quedaba un obstáculo fundamental: la insistencia del representante soviético de que la convención sobre la prohibición no sólo debería ser firmada, sino también puesta en vigor, antes de que se concluyera la otra convención por la que se creaba la Comisión Internacional de Control. La Unión Soviética deseaba ver primero el desarme nuclear norteamericano, antes de ceder mediante la inspección internacional el secreto que protegía la ubicación de sus minerales de uranio y sus centros nucleares. Por su parte, los Estados Unidos querían, antes de transmitir sus conocimientos atómicos secretos y entregar sus bombas, asegurarse primero de la creación de un sistema internacional de administración en todo el mundo, y especialmente en la Unión Soviética.

**Rechazo de las propuestas soviéticas**

La mayoría nunca consideró que las propuestas soviéticas pudieran servir de base para un debate, y el 5 de abril de 1948 fueron rechazadas por la votación usual de 9 votos contra 2. A ese rechazo siguió el respaldo, por la mayoría, de una declaración conjunta formulada por un experto de cada una de las cuatro delegaciones del Canadá, China, Francia y el Reino Unido (yo representé a Francia en la preparación de esa declaración). Si los argumentos que expongo a continuación y que formulamos en aquella ocasión se hubieran aplicado 20 años más tarde al TNP, no cabe duda de que habrían provocado el rechazo de ese tratado que hoy en día es el pilar principal de nuestro régimen de no proliferación.

Nuestras conclusiones se resumieron en los siguientes términos: "Las propuestas de la Unión Soviética no

constituyen una base aceptable para el control internacional de la energía atómica. La CEA de las Naciones Unidas no puede hacer suyo ningún plan que no impida la desviación de material atómico, que no prevea medios eficaces para la detección de actividades clandestinas y que no disponga una acción pronta y eficaz para garantizar su observancia. El Gobierno de la Unión Soviética ha propuesto un plan que no sólo es inadecuado para el control de la energía atómica, sino que a la vez ha incluido con carácter ineludible la estipulación de que no aceptará el establecimiento de un plan de control, incluso tan débil como este, hasta que se hayan prohibido y destruido todas las armas atómicas. Carece de todo realismo esperar que alguna nación renuncie a las armas atómicas sin ninguna garantía de que se impedirá a todas las naciones que las produzcan".

La ironía de esta última oración es que 40 años después, al adherirse al TNP, 127 países no poseedores de armas nucleares hicieron precisamente lo que entonces consideramos carente de todo realismo.*

En la época en que se presentaron las propuestas soviéticas, formábamos parte del grupo mayoritario de la Comisión de Energía Atómica y estábamos profundamente enfrascados en la redacción de los pormenores del plan norteamericano. Estábamos convencidos —y con razón— de las ventajas del enfoque de gestión multinacional de la inspección periódica. Treinta años más tarde, la política de no proliferación del Presidente Carter se basó en la misma suposición de que la inspección periódica era insuficiente.

Era un caso en que lo mejor se contraponía a lo bueno. Estábamos demasiado influidos por la filosofía gubernamental mundial para comprender los méritos relativos del plan soviético y aceptar esas propuestas como una posible base para el debate, con la esperanza de que, más adelante, fuera posible llegar a un compromiso acerca de un calendario para desmantelar las bombas norteamericanas. No podíamos adivinar que los soviéticos nos estaban ofreciendo la mayor apertura de su territorio que propondrían jamás a la comunidad internacional.

Pensábamos que los soviéticos estaban tratando de ganar tiempo, pero realmente no comprendimos que ya estaban muy próximos a su primer ensayo nuclear. Aunque la mayor parte de los expertos científicos habían calculado que la Unión Soviética demoraría entre tres y seis años para producir el primer artefacto, las autoridades estatales no habían creído en sus pronósticos o los habían olvidado. Incluso muchos científicos, olvidando el paso del tiempo, habían seguido creyendo que ese importante acontecimiento de la política mundial demoraría aún muchos años.

También es posible que el Buró Político estuviera convencido de que sus propuestas no tenían la menor posibilidad de ser aceptadas por Occidente mientras incluyeran la condición previa de que primero debía entrar en vigor la Convención sobre la prohibición. Por lo tanto, al presentar su plan los soviéticos no corrían riesgo alguno de verse obligados a someter todas sus instalaciones nacionales al mismo tipo de inspección periódica que tanto ellos como los norteamericanos lograron imponer 20 años más tarde, en aras de la no proliferación, a casi todo el resto del mundo.

Es verdaderamente curioso que, en el momento de crearse el OIEA y después de la conclusión del TNP, los soviéticos nunca trataron de sacar ventaja —e incluso ni siquiera lo mencionaran— del hecho de que los países occidentales estaban adoptando el enfoque soviético del control que habían rechazado con desprecio a fines de los años cuarenta.

### ¿Una oportunidad perdida?

Tras haber participado personalmente en la "muerte" de esas propuestas soviéticas, después me he preguntado en ocasiones si no perdimos una oportunidad única. No es que crea que en 1948, en vísperas del bloqueo de Berlín y a sólo 15 meses del primer ensayo soviético, se podría haber obtenido la renuncia de los norteamericanos o de los soviéticos a la bomba. Pero la Unión Soviética había propuesto para todos los Estados, y dijo que lo aceptaría para sí misma, lo que llamamos en nuestra jerga actual "salvaguardias totales". Aquellas eran incluso más amplias que las actuales del TNP. Hubieran sido aplicables a las minas de uranio, que hoy día están exentas de la inspección internacional si así lo solicita alguno de los principales países productores occidentales, que se han esforzado por proteger el secreto comercial de sus actividades de minería.

Aun si hubiéramos vencido nuestra desconfianza y aceptado la palabra de los soviéticos, y suponiendo que ellos no se hubieran retractado, es muy dudoso que, en el apogeo de la guerra fría, hubiéramos podido concluir una convención internacional de control antes del primer ensayo soviético. Pero si en esa época las negociaciones sobre dicha convención hubieran estado suficientemente avanzadas, quizás hubieran conducido, antes del advenimiento de la bomba H, a una especie de tratado de no proliferación en virtud del cual sólo dos Potencias nucleares poseyeran un número limitado de bombas. Con toda seguridad, ello hubiera conducido incluso a una distensión temprana entre las dos superpotencias y hubiera facilitado un acuerdo sobre la limitación de sus nacientes arsenales nucleares hasta un volumen lo suficientemente pequeño para hacer factible su eliminación total en una fecha ulterior.

Pero no debemos hacernos ilusiones. Mientras no hayamos alcanzado la etapa de apertura mundial que propugnó Niels Bohr, y mientras existan Estados soberanos importantes proclives a enfrascarse en un enfrentamiento armado total, ningún sistema —ya sea inspirado por los soviéticos o por los norteamericanos— podrá impedir que alguno de ellos utilice las armas nucleares o cualquier otra tecnología de destrucción en masa con fines militares, si están convencidos de que su libertad o su existencia depende de esa utilización.

No es la eliminación de las armas nucleares la que dará la paz al mundo; es la paz mundial la que hará posible su eliminación.

* Situación del TNP al 19 de febrero de 1986.