

# Panorama desde la Sala de la Junta

## *¡Qué año ese!*

Por Nabeela Al-Mulla

Ex presidenta de la Junta de Gobernadores del OIEA

**E**l quincuagésimo aniversario de la noble idea de un gran visionario se debe conmemorar con humildad. El discurso “Átomos para la Paz”, que el presidente Eisenhower pronunció ante la Asamblea General en 1953, fue ilustrativo al demostrar la manera en que los acontecimientos, las naciones y los intereses pueden influir en situaciones futuras. Ahora bien, una noble idea y una gran visión han de subordinarse a las limitaciones que el tiempo impone. Con humildad tal vez porque no se alcanzaría de otra forma el objetivo de desarme de una institución internacional que actúa en calidad de depositaria de las armas nucleares. En verdad, los átomos para la seguridad, que incluye la seguridad económica, serían un gran reto en la búsqueda de los átomos para la paz.

### Miembros y Presidencia de la Junta

La Junta de Gobernadores, compuesta por 35 miembros, es un conjunto de Estados: algunos de ellos poseen armas nucleares, mientras otros tienen distintos niveles de base de tecnología nuclear, que refleja un equilibrio de regiones geográficas. Este sencillo hecho subraya la importancia de una composición amplia en un foro multilateral. Kuwait integró la Junta en 2001, un año antes de mostrar su entusiasta interés en tratar de ocupar la Presidencia durante el período 2002–2003. Uno de los criterios que se aplicaban en aquel momento era que el Presidente tenía que estar bien informado de la tecnología nuclear o provenir de un Estado donde se realizaran actividades nucleares. (Se ha convertido en una tradición que las cinco potencias nucleares no aspiren a la Presidencia. La única excepción fue Francia que ocupó la Presidencia en 1979–1980.) Otro criterio era que el Presidente designado procediera de un Estado que fuese parte en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP). Mediante el apoyo recibido y los contactos con los colegas y la sede, se defendió el principio de rotación del cargo y se eligió a Kuwait por consenso como Presidente. En verdad, debe elogiarse a los miembros de la Junta por haber mantenido sistemáticamente, desde 1989, la tradición de elegir un Presidente por aclamación. Esa tradición refleja el “espíritu de Viena”: un espíritu de conciliación y creación de consenso en el seno del Organismo, a diferencia de la mayoría de los demás órganos de las Naciones Unidas.

La experiencia adquirida como Presidenta fue muy valiosa: subrayó la importancia de la presencia permanente de los protagonistas principales para lograr una decisión concertada, cuando no unánime. Después de ganar la confianza de los miembros de la Junta, obra decisivamente a favor de la dirección el sondeo de sus opiniones en las etapas iniciales y durante todo el proceso de adopción de decisiones.

De ahí que el Presidente se convierta en depositario de conocimientos y de parámetros para la adopción de medidas en una situación dada. Una Secretaría muy profesional y consagrada, siempre cuidadosa al emitir juicios políticos, facilitó la dirección de los trabajos; y, sobre todo, el discreto asesoramiento del Director General y sus contactos con varias capitales fue inapreciable. En realidad, la credibilidad y confianza que él se ha ganado entre los Estados Miembros ha sido un áncora de salvación en situaciones críticas.

### ¿Fin de año o comienzo de año?

Cabe señalar que la primera tarea importante de un Presidente entrante es la preparación del proyecto de resolución sobre la labor del Organismo, presentado anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas. El texto refleja las decisiones y resoluciones aprobadas por la Conferencia General, que resumen la labor del Organismo durante el año anterior, cuando la Asamblea General inicia un año nuevo. Mantuve la tradición de negociar un texto sustantivo con los miembros y los no miembros de la Junta— ardua tarea— recompensada por su pronta aprobación por la Asamblea General. Ese proceso me convenció de la necesidad de presentar en el futuro un texto de procedimiento, texto que refleje de manera íntegra y fáctica la labor del Organismo, sin apartarse de lo fundamental. Haber iniciado las consultas en fecha temprana, antes del plazo previsto para ese trámite, facilitó la aprobación por los miembros. Es gratificante que se haya aceptado el intento de simplificar el proceso de adopción de decisiones de los miembros.

### Dólares y sentido común

El Organismo había funcionado durante quince años con las limitaciones de un presupuesto de crecimiento real cero, y estaba haciendo frente a exigencias cada vez mayores, particularmente las del programa de verificación. Consciente de que la Secretaría había tratado antes de abordar esa cuestión, pronto se iniciaron esfuerzos para corregir la situación, celebrando consultas entre los Estados Miembros interesados y la Secretaría para elaborar el presupuesto. El 10 de diciembre de 2002, comenzando con un proyecto, la Secretaría presentó varias opciones que podían abordar las necesidades financieras del Organismo, así como las opiniones y los intereses de los Estados Miembros. La cuestión del presupuesto se estuvo examinando durante todo el año, lo que denota la divergencia de posiciones entre los grupos y dentro de ellos. El grupo de Ginebra, el mayor donante al presupuesto del Organismo, no había unificado posiciones en apoyo del aumento, ni tampoco los miembros del Grupo de los 77 y el grupo de China, quienes siempre se mostraban renuentes a aprobar un aumento.



El Director General del OIEA, Dr. Mohamed ElBaradei y la Embajadora Nabeela Al-Mulla, Presidenta de la Junta.

Quizás la opinión expresada con más frecuencia durante los debates fue de que era necesario mantener un “equilibrio”, un equilibrio entre las actividades estatutarias y las promocionales del Organismo; entre las necesidades de las salvaguardias, que se cubren con cargo al presupuesto ordinario y el apoyo para la cooperación técnica, financiado mediante un fondo voluntario. Las oportunas intervenciones del Director General, el liderazgo ejercido por los colegas en los grupos de trabajo, las aportaciones de varias otras personas, y una voluntad colectiva cuidadosamente cultivada culminaron en la fructífera aprobación del presupuesto. Por fin, la Junta llegó a un acuerdo global el 18 de julio. Es un mérito de los Estados Miembros en conjunto que la resolución sobre el presupuesto fuese finalmente aprobada en la Conferencia General dos meses después.

### Trío de conflictos: RPDC, Iraq e Irán

La energía y el tiempo que los miembros invirtieron en los debates sobre el presupuesto y otros asuntos de la organización se desviaban a menudo hacia el análisis de cuestiones de suma urgencia. El interés de los medios de comunicación en esas cuestiones también creó una atmósfera de excitación y expectativa que no se experimenta normalmente en un Organismo sosegado y “técnico”. La gran importancia concedida al Organismo se debió a los acontecimientos políticos y a las funciones que se le confiaron para verificar el régimen de no proliferación internacional basado en el TNP. La República Popular Democrática de Corea (RPDC), el Iraq y el Irán, pusieron de manifiesto, en distintos grados, la fragilidad de ese régimen. Los tres países habían concertado con el Organismo algún tipo de acuerdo para la verificación de sus programas nucleares. Sin embargo, no todas sus instalaciones ni actividades se habían sometido al control internacional. Además, es un hecho que los tres casos tenían un largo historial antes de que se convirtieran en problemas que el Organismo tuviera que examinar. Quizás no fue una coincidencia que los tres casos ocupasen un lugar preponderante en el plazo de un año.

La RPDC había sido un problema latente desde 1993, y el Organismo comunicaba periódicamente que no estaba en condiciones de dar garantías de que no se desviaban materiales nucleares. En octubre de 2002, se supo que Pyongyang emprendía actividades de enriquecimiento. Los intentos del Organismo y de otros protagonistas importantes para resolver la cuestión fueron infructuosos. Por ello la Junta tuvo que realizar el primero de los tres inten-

tos encaminados a tratar con un miembro desafiante del TNP que también estaba obligado por un acuerdo de salvaguardias concertado con el Organismo. Además, el OIEA tenía la responsabilidad de fiscalizar la “congelación”, con arreglo al Acuerdo de 1994, firmado entre la RPDC y los Estados Unidos de América. Inmediatamente después de las reuniones del Comité de Cooperación Técnica, la Junta aprobó la resolución de 29 de noviembre. Este hecho apenas atrajo la atención de los medios de comunicación en ese momento. Tras prolongadas consultas, los miembros estuvieron a un paso de aprobar una resolución sin someterla a votación, pero surgieron dificultades cuando se expresó una opinión divergente en la que se pidió que se pusiera más énfasis en la importancia del diálogo que en la situación de incumplimiento del programa de la RPDC. Las tensiones se disiparon con la aceptación de una declaración de la Presidenta que aplacó las preocu-



El Director General del OIEA, Dr. ElBaradei, se prepara para responder a las preguntas de los periodistas en una conferencia de prensa sobre la cuestión de la RPDC.

paciones sobre la cuestión. Pese a la armonía que reinaba entre los miembros y su decisión de abordar la cuestión por medios diplomáticos, tuvieron que tratar con una RPDC desafiante que expulsó a los inspectores del Organismo, en diciembre de 2003. El 6 de enero de 2003, la Junta volvió a aprobar una resolución sin someterla a votación, que fue “recompensada” con el anuncio unilateral de la RPDC de que se retiraba del TNP. El tercer intento de la Junta por resolver el problema fue su resolución de 12 de febrero de 2003 para notificar la cuestión al Consejo de Seguridad. El Organismo aún sigue ocupándose del tema, descrito a menudo como la mayor amenaza para el régimen de no proliferación.

El caso de la RPDC pone en tela de juicio las condiciones del TNP, piedra angular del régimen de no proliferación. Es necesario abordar cuestiones que siguen pendientes, como por ejemplo, el mecanismo para la retirada del Tratado. El caso del Irán es ligeramente diferente. En la búsqueda de los “átomos para la paz”, el Irán atrajo la atención por su avanzado programa, que podía poner a prueba el frágil régimen de no proliferación. Desde que el problema alcanzó notoriedad en agosto de 2002, se hicieron intentos por resolver la cuestión, los antecedentes y la magnitud del programa, mediante el diálogo. Es un mérito del Organismo que la confianza que ha sabido inspirar a las autoridades iraníes haya dejado margen a la necesaria firmeza para abordar el problema, a diferencia del caso de la RPDC, en que apenas hubo contactos personales ni conversaciones sobre temas de fondo con el Organismo.



Personal de inspección del OIEA en el Aeropuerto Internacional Saddam (Iraq).

Algunos miembros de la Junta plantearon inicialmente la cuestión en marzo de 2003, y solicitaron al Director General que presentase un informe sobre las actividades nucleares del Irán. En verdad, la Junta es la encargada de llegar a conclusiones respecto del cumplimiento de los acuerdos de salvaguardias concertados entre el Organismo y un Estado Miembro contratante. La declaración de junio de la Junta y su resolución de septiembre, basadas en informes objetivos y fácticos del Director General, son testimonio de la validez de la acción colectiva regida por el Organismo. El Organismo examina, cada vez con mayor profundidad, el programa, gracias también a la cooperación de las autoridades iraníes.

Conviene ahora hacer una pausa para reflexionar sobre los derechos y deberes de los Estados respecto del derecho que les asiste a tener tecnología y equipos nucleares para fines pacíficos. Por ejemplo ¿adquieren automáticamente esos derechos los Estados no poseedores de armas nucleares que ratifiquen el TNP? ¿Podrían otros Estados negar ese derecho y seguir siendo dignos de crédito dado que los Estados que no son partes en el TNP disponen de tecnología y equipos nucleares avanzados? ¿Es una cuestión de legalidad o también de fomento de la confianza?

En cuanto al Iraq, el Director General ha mantenido a la Junta periódicamente informada de los acontecimientos relacionados con dos aspectos de su programa: su acuerdo de salvaguardias con el Organismo conforme al TNP y las actividades asignadas por mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Organismo asumió un papel preponderante en las conversaciones que la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) y las autoridades del Iraq sostuvieron en Viena, durante el verano de 2002, por lo que se adjudicó al Organismo el burdo apelativo de “perro guardián”. La propia Junta no participó en una conversación sobre el segundo aspecto del programa. Habla mucho también en favor del Director General el hecho de que haya dirigido los asuntos del Organismo sin dejar de cumplir fielmente las funciones que el Consejo de Seguridad encomendó al Organismo. Estas funciones, reanudadas en noviembre de 2002, se continuaron cumpliendo hasta marzo del año siguiente, fecha en que el Director General informó a la Junta de que se retirarían los inspectores del Iraq y dio a conocer la noticia al mundo.

Aunque la Junta tomó nota de la declaración del Director General, las preocupaciones respecto al programa del Iraq continuaron. ¿Cómo y cuándo podría el Organismo concluir su evaluación y examen generales del programa? ¿Cómo preservar los conocimientos y la experiencia adquiridos por el cuerpo de inspectores profesionales en el marco de esta institución multilateral? ¿Cómo podría garantizarse la seguridad del material nuclear en medio de las actividades militares? En el informe presentado a la Junta en junio de 2003, tras el envío de una misión de verificación al Iraq, se abordó un aspecto del caso. Los acontecimientos futuros determinarán las respuestas a los demás aspectos.



Inspectores examinan los restos del equipo de separación electromagnética de isótopos (SEMI), rescatado de un edificio bombardeado en el Iraq.

## Final del año

Tal vez cincuenta años sea un período relativamente corto para afianzar la cultura del principio de “átomos para la paz”. Los acontecimientos del año anterior demostraron que deben analizarse con urgencia las numerosas y sucesivas pruebas a que se ha visto sometido dicho principio.

*La Sra. Embajadora Nabeela Al-Mulla ocupó el cargo de Presidenta de la Junta de Gobernadores del OIEA en los años 2002 y 2003. De 1977 a 1994, trabajó en la Misión Permanente de Kuwait ante las Naciones Unidas en Nueva York, donde ocupó varios cargos, el último de ellos fue como Representante Permanente Adjunta. De 1994 a 1999, fue nombrada Embajadora ante las repúblicas de Botswana, Mauricio, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe. Asumió las funciones actuales de Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria ante la República de Austria, y Embajadora no residente ante la República de Hungría, la República de Eslovaquia y la República de Eslovenia. En enero de 2000 pasó a ser Representante Permanente del Estado de Kuwait ante las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Viena. Es la Representante Permanente Designada de Kuwait ante las Naciones Unidas en Nueva York.*