



Fantasmas de la verificación

Por Kaleb J. Redden

El cambiante ambiente político del OIEA

Hace seis años, en el *Boletín del OIEA*, el Dr. Hans Blix se refirió al general optimismo que reinaba en relación con la promoción del control y la verificación de los armamentos. En aquel entonces, los acontecimientos internacionales justificaban ese pronóstico; y el OIEA tenía un ímpetu renovado después del decisivo papel desempeñado en el desmantelamiento del programa de armas nucleares de Sudáfrica y en la adhesión de Ucrania, Belarús y Kazajstán al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) en calidad de Estados no poseedores de armas nucleares. Hacía sólo dos años el TNP había sido prorrogado indefinidamente, y los problemas más urgentes, aunque se reconocían, de cierta manera estaban estancados.

Hoy día, algunas noticias despiertan similar optimismo. Los crecientes esfuerzos del OIEA para combatir el terrorismo y la decisión de los Estados Miembros de abandonar la política presupuestaria de crecimiento real cero aplicada durante casi 20 años son testimonio de la adaptabilidad y credibilidad del Organismo ante las nuevas amenazas. Por otra parte, ahora como nunca antes, el público está prestando atención al Organismo debido a la histeria mundial que el terrorismo ha desatado y al aumento de la fobia a las armas de destrucción en masa (ADM).

Ese reciente aumento de la atención política resulta emblemático, ya que el Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, en su discurso anual de 2003 sobre el Estado de la Unión dijo que apoyar al OIEA era una prioridad específica de su gobierno, primera vez que se menciona al Organismo en ese discurso desde que el presidente Eisenhower, en 1961, alabó su creación en “Átomos para la Paz”. Esa notoriedad augura un futuro en el que hay perspectivas de vencer la inercia burocrática y efectuar notables cambios en beneficio del Organismo.

Ahora bien, con esa notoriedad ha surgido una incertidumbre acerca de la función del OIEA en los asuntos mundiales. A pesar de estar en condiciones de resolver los problemas menos

espinosos de forma más fácil, el Organismo tiene que funcionar en un medio en el que rondan el trío de fantasmas de la no proliferación, análogos a los de Charles Dickens: los problemas de la verificación pasados, presentes y futuros, a saber, la cesación de las inspecciones ordenadas por las Naciones Unidas en el Iraq, las dificultades encontradas para asegurar el cumplimiento en Corea del Norte y el Irán y la necesidad de mantener la prominencia del OIEA durante el desarrollo de las instituciones y las iniciativas en materia de no proliferación.

No es un secreto que el OIEA ha estado sujeto a una mayor politización en los últimos tiempos. El trato que los Estados Miembros han dado al Organismo, antes y después de la guerra en el Iraq, y los sustanciales cambios de política que tuvieron lugar después en respuesta a los acontecimientos ocurridos en el Irán y en Corea del Norte, suscitan dudas acerca de la capacidad del Organismo para actuar independientemente en unas circunstancias en que los Estados se preocupan cada vez más por los juicios que el Organismo emite y desean ejercer presión para influir en ellos. Además, el surgimiento de mecanismos más coercitivos y menos oficiales de prevención de la proliferación pone de manifiesto las limitaciones de las medidas de verificación y podría marginar al Organismo en vez de complementarlo, para no hablar de reconocerlo bajo luces favorables.

Fantasmas pasados y presentes

El fantasma del conflicto en el Iraq, aunque tal vez aumenten sus perspectivas de solución en el futuro previsible, sigue cerniéndose seriamente sobre las perspectivas de la verificación. Incluso, poniendo a un lado los intercambios retóricos —que fueron numerosos y, a veces, determinantes— el relevo de los inspectores del OIEA y de UNMOVIC del Iraq y la subsiguiente guerra en ese país, hacen surgir serias dudas acerca de la función de las inspecciones internacionales para solucionar futuros conflictos.

A juicio de muchos, para declarar poco fiable la verificación resulta suficiente la decisión de los aliados de la Coalición de gastar miles de millones para dar una solución militar a un problema que consideraban insoluble mediante las inspecciones. Por otra parte, el convencimiento de que la única superpotencia mundial, y mayor contribuyente financiero del OIEA, estima que las inspecciones carecen de solidez puede ser de por sí la masa crítica necesaria para que empiece a debilitarse la confianza en la verificación, incluso entre los que preferirían verla fortalecida. El dicho de Ronald Reagan “confía, pero verifica” es impugnado en ambos flancos por este razonamiento: si se debilita la confianza en la verificación, se debilita la confianza.

No obstante, puede que, a la larga, la historia llegue a considerar que la guerra en el Iraq es una reivindicación de las misiones de inspección. Según este punto de vista, la guerra se hizo, en última instancia, para hacer cumplir el mandato de los inspectores por otros medios en una situación en la que problemas sin precedentes impedían la verificación del desarme. Justificadas, como ahora sabemos, en gran medida por la información recopilada durante las inspecciones, las fuerzas de la Coalición actuaron para destruir o rendir cuentas sobre aquello adonde no pudieron llegar los inspectores. Además, si los inventarios de armas de destrucción en masa iraquíes nunca se encuentran —tercera posibilidad cada vez más plausible— entonces las inspecciones serán exoneradas. Si la búsqueda ininterrumpida no aporta pruebas de la existencia de importantes reservas secretas de armas, las afirmaciones de que las inspecciones fueron ineficaces quedarán desacreditadas, y los defensores de la verificación por medios pacíficos podrían presentar este ejemplo como una prueba de que las inspecciones siguen siendo un medio potencialmente útil para evitar conflictos. Cuál de estas posibilidades predominará, o cuál combinación de estas posibilidades resultará sigue siendo una cuestión fundamentalmente no resuelta.

Lamentablemente, la incertidumbre en torno al OIEA puede aumentar a medida que la comunidad internacional se enfrenta a los actuales fantasmas de Corea del Norte y el Irán. En el caso de Corea del Norte, en el Marco Acordado de 1994 se asignó al Organismo exclusivamente una función limitada para la fiscalización de una congelación en las instalaciones de ese país, que se creían vinculadas al programa de armas nucleares basadas en plutonio de Corea del Norte, y no se le asignó función alguna respecto de sus actividades de enriquecimiento del uranio más recientemente reveladas y que condujeron a una escalada en esta crisis. Aunque el OIEA fiscalizó con éxito la congelación del programa de plutonio de Corea del Norte y no tuvo oportunidad de investigar si el país había iniciado actividades nucleares fuera de estas instalaciones, algunos consideran que la situación válida la opinión que ellos tienen de que los tratados —y, por ende, los instrumentos de verificación conexos— son ineficaces para detener a los partidarios decididos de la proliferación. Eso es casi como decir adiós a las inspecciones internacionales.

La situación en el Irán pone de manifiesto los problemas que sigue teniendo el OIEA para detectar actividades no declaradas en ausencia de un Protocolo Adicional (que concede al

Organismo derechos para realizar inspecciones más intrusivas que incluyen acceso a todos los puntos del ciclo del combustible nuclear y el derecho a tomar muestras ambientales fuera de los emplazamientos nucleares declarados). Con la ratificación, que tuvo lugar en 1991–1992, de la autoridad del OIEA para exigir la realización de “inspecciones especiales” de emplazamientos sospechosos, muchos tenían la esperanza de que el Organismo pudiera mantener una poderosa barrera que frenara las actividades del Irán encaminadas a aumentar la capacidad en materia de armas nucleares. Sin embargo, la revelación de la existencia de la planta de enriquecimiento de Natanz y de la instalación de agua pesada de Arak, a fines de 2002, dejó claro que el Irán había continuado realizando actividades nucleares importantes que no estaba notificando al Organismo. Aunque la decisión del Irán de concertar un Protocolo adicional da motivos para ser optimistas en este aspecto, las circunstancias a que se ha llegado somete, no obstante, la credibilidad del OIEA para resolver directamente los problemas a una gran presión.

Encarar los fantasmas

Tal vez la conclusión más importante a que se puede llegar cuando se analizan estas cuestiones sea que sus efectos sólo pueden comprenderse debidamente si se analizan de conjunto. Los acontecimientos anteriores y posteriores a la guerra en el Iraq fueron observados muy de cerca en todo el mundo, incluso, desde luego, en Teherán y Pyongyang.

Es probable que el trato ofrecido a los inspectores haya sido también objeto de cuidadosa atención y examen. Después de examinar el breve tiempo que estuvieron los inspectores desempeñando sus funciones en el Iraq antes de la guerra y su permanente exclusión después de ella, es probable que el Irán confíe menos en esas medidas como un medio de evitar conflictos en su caso, aun cuando haya decidido aceptarlas.

Por otra parte, no sólo el Irán y Corea del Norte saben lo que ha sucedido en el Iraq, sino que, sin duda, prestan atención a la manera en que se le trata. En consecuencia, menospreciar más al OIEA o tratarlo de manera oportunista en cualquiera de las dos situaciones probablemente creará más dificultades luego, si más adelante se le asignasen al Organismo funciones en uno o en ambos casos.

Los problemas planteados por el Irán tal vez resulten especialmente convincentes, ya que dejan en claro que el OIEA encara dificultades, no sólo con el pilar de su misión, la verificación, sino con el otro pilar, la cooperación con fines pacíficos. En verdad, gran parte de las quejas del Irán no se derivan de que se niegue injustamente a las inspecciones, sino de que se le niegue injustamente acceso a la tecnología nuclear con arreglo al artículo IV del TNP. Por otra parte, sea cual sea lo que finalmente se determine sobre el cumplimiento iraní de sus obligaciones en virtud de las salvaguardias, la situación hace surgir dudas fundamentales acerca de la estructura del TNP, habiendo quedado claro que un Estado puede adquirir prácticamente una capacidad “independiente”, no sólo sin dejar de cumplir con el TNP, sino

usándolo como justificación. Estas dudas pueden resultar tan elementales que tal vez sea necesario considerar el TNP desde otro ángulo y la manera de reducir o eliminar esas deficiencias. Este cuestionamiento, aunque bienvenido, generaría preguntas sobre la facilitación del TNP también, que constituye una parte importante de las salvaguardias del OIEA y de la labor de cooperación técnica.

Esta situación, como la del Iraq, también permite extraer importantes lecciones sobre la politización que probablemente encarará el Organismo al ocuparse de futuros acontecimientos. En el debate sobre el desarme iraquí que tuvo lugar durante el período que precedió a la guerra en ese país, las inspecciones estuvieron, tal vez como nunca antes, bajo el fuego cruzado de las potencias mundiales en discordia. El resultado, para parafrasear a dos académicos de la Institución Brookings, ha sido un otoño multilateral que se convirtió en un invierno unilateral. La readmisión de los inspectores fue la respuesta del mundo al reto que el presidente Bush hizo ante las Naciones Unidas de que se tomaran medidas o “se reconozca la ineficiencia”, pero en un período de seis meses esa respuesta fue relegada. Tras el invierno unilateral vino una voluble primavera. Por ejemplo, el Presidente Bush exhortó al mundo a que se uniera para aumentar la eficacia del OIEA y prácticamente se refirió a los protocolos adicionales como una manera de facilitar la aplicación de la “Doctrina Bush”, su política ampliamente delineada para hacer frente a los terroristas y a los que les dan refugio. Sin embargo, eso lo hizo sólo algunas semanas después de que la Casa Blanca apoyó los esfuerzos por crear una entidad estadounidense que reemplazara al OIEA y la UNMOVIC en el Iraq.

Cuando el compromiso multilateral cambia con las estaciones y no con los tiempos, ni el OIEA ni sus Estados Miembros pueden esperar que el Organismo tenga el respaldo que necesita para adoptar medidas decisivas. Si un trato de esa clase se convierte en norma, la confianza que los Estados pueden depositar en el Organismo menguará, y en su lugar se ejercen de manera oportunista presiones políticas.

Potenciales fantasmas del futuro

Es difícil adentrarse en el futuro más allá de los desafíos que plantea la verificación en estos momentos. No cabe duda de que surgirán otros problemas, como por ejemplo, reducir cada vez más las cifras de la proliferación en los cálculos de la comunidad internacional relacionados con la seguridad. Cada vez que la ocasión se ha presentado, el OIEA ha demostrado que es flexible, ya que sus Estados Miembros ampliaron su esfera de competencia para incluir no sólo las actividades nucleares declaradas, sino también las no declaradas, y después para incorporar medidas destinadas a combatir el terrorismo nuclear. Sin embargo, a pesar de todos esos cambios, sigue siendo una institución centrada en los Estados en un mundo cada vez más preocupado por amenazas no provenientes de los Estados.

Ante esos peligros, se están emprendiendo nuevas acciones que ayuden a las naciones a utilizar todos los “instrumentos de la

no proliferación” para ocuparse de las lagunas que existen en las defensas contra la proliferación. Si bien esas nuevas iniciativas pueden ser valiosas, la comunidad internacional debe tener cuidado de que pasen a ocupar un primer plano como complemento de los tradicionales instrumentos de la no proliferación y no como reemplazo de éstos ni como panacea. De lo contrario, se correría el riesgo de desvalorizar innecesariamente los beneficios que aportan los actuales instrumentos de la no proliferación, muchos de los cuales fueron concebidos en una era anterior, pero que todavía desempeñan importantes funciones. Los registros del OIEA para la contabilidad de materiales nucleares, su base de datos sobre incidentes de actividades ilícitas de contrabando y las nuevas actividades que desarrolla para ayudar a los Estados a combatir el terrorismo son todos buenos ejemplos. Es fundamental que los Estados Miembros del OIEA no olviden esos beneficios y colaboren para integrarlos en las nuevas iniciativas que se pongan en práctica.

Dicho de manera sencilla, para que la Guerra contra el Terror tenga un fin militar, sus combatientes tendrán que confiar en los mecanismos de la verificación pacífica que intrínsecamente exigen la tolerancia de cierta ambigüedad. El mundo encara nuevas amenazas sin precedentes y el sostenido aumento del material nuclear, tendencia que un cambio de régimen en una nación o en algunas y la creación de nuevos medios de destrucción no modificará.

Cabe esperar que el decisivo papel desempeñado por el OIEA en el Irán, sus crecientes esfuerzos para hacer frente a la amenaza del terrorismo, y su nuevo presupuesto sean presagio de una nueva era en la que el Organismo pueda actuar con un respaldo similar al que tenía cuando el Dr. Hans Blix escribió en 1997. La función desempeñada por el OIEA en el Irán le asigna un papel principal en el más reciente drama mundial de la verificación, y el creciente aval que recibe para combatir el terrorismo lo modifica para que pueda contrarrestar las amenazas incipientes. Asimismo, el reciente aumento del presupuesto es un paso histórico dado para poner los recursos a disposición del OIEA en armonía con sus responsabilidades.

Al igual que Scrooge en la obra de Dickens, parece que la comunidad internacional ha entrado en razón y ha enmendado sus mezquinos hábitos de financiación. Ahora bien, poniendo el viejo dicho al revés, si el OIEA quiere librarse de sus fantasmas, sus Estados Miembros tendrán ahora que demostrar que “obrarán de acuerdo con sus convicciones”.

Kaleb J. Redden recibió la beca Herbert Scoville para la paz con miras a trabajar en el Centro de Estudios sobre la No Proliferación del Instituto Monterrey y actualmente realiza estudios de postgrado en la Universidad de Cambridge. Algunas partes del presente material se han adaptado de su ensayo más extenso titulado “Inspecting the Inspectorate: A Closer Look at the Financial and Political Support Given to the IAEA”, publicado en el número Otoño/Invierno de 2003, de The Nonproliferation Review. Correo electrónico: Kr280@cam.ac.uk