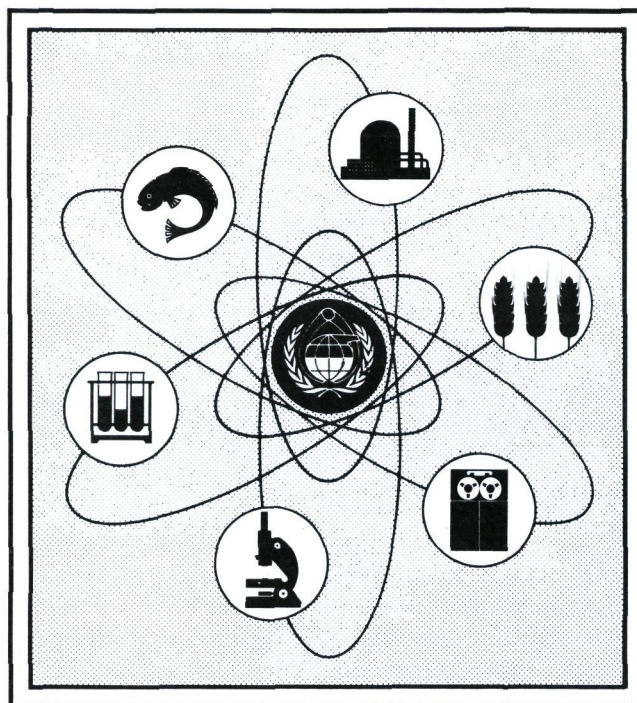


La cooperación técnica del OIEA y el TNP

por Carlos Vélez Ocón



El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) desempeña muchas funciones y tiene muchas responsabilidades en la esfera de la energía nuclear. Su sistema de salvaguardias sirve como instrumento de verificación de las aplicaciones nucleares con fines pacíficos en los Estados Miembros; mediante sus diversos programas técnicos, constituye un punto focal en los debates internacionales y promulga normas de amplia aceptación; su Sistema Internacional de Documentación Nuclear (INIS) sirve de centro mundial de distribución de publicaciones técnicas en diversas esferas nucleares y su programa de cooperación técnica es el principal vehículo internacional de fomento de técnicas y tecnologías nucleares en los países en desarrollo.

Todas estas actividades se emprenden, según expresa el Estatuto, para “aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad en el mundo entero”. El Estatuto también asigna otra responsabilidad a la organización: la de garantizar que las aplicaciones nucleares bajo su control o supervisión tengan siempre fines pacíficos. La aceptación del Estatuto confiere a los Estados la condición de miembros y éstos esperan que el Organismo ejerza ambas funciones estatutarias.

Bien pudiera parecer que estas dos funciones son incompatibles, que controlar la tecnología nuclear y fomentarla a la vez entraña un conflicto lógico fundamental. En realidad, son complementarias, y las aplicaciones nucleares con fines pacíficos, tal como las concibieron los signatarios del Estatuto, exigen un régimen de fomento y control que está comprendido en las actividades de la transferencia de tecnología y la verificación de las aplicaciones.

Como bien se sabe, existen varios tipos de tecnología nuclear; se considera que algunas aplicaciones contribuyen a fines militares y otras no, aunque la distinción entre ellas no siempre puede apreciarse a las claras.

Mecanismos de control

Los mecanismos destinados a garantizar que las aplicaciones de la tecnología nuclear bajo la jurisdicción o el control del OIEA tengan siempre fines pacíficos han evolucionado con los años a tenor de los acontecimientos políticos y los avances tecnológicos que se han producido en el mundo. En la etapa inicial del Programa de Cooperación Técnica, la aceptación del Estatuto y de sus disposiciones por un Estado Miembro se consideraba indicio suficiente de los propósitos pacíficos del país.

En el inciso F del artículo XI del Estatuto aparecen pormenorizadamente las obligaciones de los Estados Miembros en relación con la asistencia suministrada. El requisito importante en este sentido es la concertación de un acuerdo entre el Estado Miembro y el OIEA a los efectos de que:

“a) . . . la asistencia suministrada no será utilizada de modo que contribuya a fines militares”; y

“b) . . . el proyecto (o sea, la asistencia) estará sometido a las salvaguardias previstas en el artículo XII, debiendo especificarse en el acuerdo las salvaguardias correspondientes.”

Estas disposiciones se refieren exclusivamente a las obligaciones de los países beneficiarios. El OIEA también tiene responsabilidades en su condición de donante o de cauce a través del cual se suministra la asistencia; esas responsabilidades están recogidas en el artículo II del Estatuto:

El Sr. Vélez Ocón es el Director General Adjunto que dirige el Departamento de Cooperación Técnica del Organismo.

“En la medida que le sea posible (el OIEA) se asegurará que la asistencia que preste, o la que se preste a petición suya, o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares.”

De lo anterior se desprende que el Organismo y cada uno de los Estados Miembros necesitan suscribir acuerdos que rijan las condiciones conforme a las cuales se puede prestar la asistencia y que restrinjan el alcance de la asistencia del OIEA a las aplicaciones de la tecnología nuclear de carácter no militar.

Repercusiones del TNP

El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) entró en vigor en 1970 como reflejo de la creciente preocupación mundial ante el posible uso indebido de la tecnología nuclear. El Tratado, que en realidad es un acuerdo entre naciones, insta a la aplicación de salvaguardias en las instalaciones nucleares y al rechazo de las aplicaciones militares de la tecnología nuclear por los Estados no poseedores de armas nucleares, en particular, la fabricación de un dispositivo explosivo nuclear. El OIEA figura prominentemente en este acuerdo como el órgano internacional encargado de verificar, mediante su sistema de salvaguardias, los fines pacíficos de las aplicaciones nucleares en los países signatarios.

Los Estados que son Partes en el Tratado se reúnen cada cinco años para debatir acerca de su ejecución general y de las medidas que pueden adoptarse con vistas a llevar a vías de hecho sus diversas disposiciones. La Primera Conferencia de las Partes encargada del examen del TNP, celebrada en 1975, constituyó un acontecimiento muy importante para el Programa de Cooperación Técnica del OIEA. Los países signatarios del Tratado emitieron en esta conferencia una resolución en la que se instaba a una mayor asistencia técnica extrapresupuestaria a través del OIEA, en particular para los Estados Partes en el TNP. El motivo principal era que los países que habían renunciado a todas las aplicaciones militares tenían, sin duda, intenciones pacíficas y, al fomentar la causa de la paz, se hacían más merecedores de asistencia en la esfera nuclear y eran menos propensos a hacer uso indebido de ella que los países que no habían aceptado el régimen internacional de no proliferación.

Se recomendaba, entre otras cosas, que “al adoptar decisiones sobre el suministro (. . .) de asistencia técnica, los Estados Partes en el Tratado atribuyan importancia especial a la adhesión de los Estados beneficiarios al Tratado”, que “entre las medidas especiales de cooperación destinadas a atender las necesidades crecientes de los Estados en desarrollo se incluya una ayuda voluntaria mayor y complementaria prestada bilateralmente o por cauces multilaterales, en particular los servicios que ofrece el OIEA para la gestión de fondos fiduciarios y donaciones en especie”, y que “los Estados Partes en el Tratado que estén en situación de hacerlo atiendan, en la mayor medida posible, a las solicitudes de asistencia técnica debidamente fundamentadas (. . .) que presenten los Estados en desarrollo Partes en el Tratado”.

La conferencia convino en dar preferencia a los países en desarrollo que habían ratificado el TNP. De conformidad con estas recomendaciones, los países donantes Partes en el TNP reservaron fondos adicionales para

dedicarlos a la aplicación de medidas de asistencia técnica; asimismo, el OIEA creó un mecanismo para que se hiciera cargo de las contribuciones extrapresupuestarias dirigidas a brindar asistencia a los proyectos. En virtud de estos arreglos, los países donantes tienen la oportunidad de seleccionar proyectos en los diversos países que hayan sido aprobados por la Junta de Gobernadores del OIEA, pero para los cuales no se disponga de fondos.

Los fondos extrapresupuestarios y su distribución

El estímulo hacia una mayor asistencia técnica a los Estados Miembros del OIEA Partes en el TNP, surgido de la Primera Conferencia de Examen, tuvo repercusiones sobre el programa de Cooperación Técnica del Organismo. En el cuadro adjunto se ofrece un desglose de los recursos ordinarios del OIEA dedicados a la cooperación técnica durante los últimos diez años comparados con el componente extrapresupuestario.

Recursos del OIEA dedicados a la cooperación técnica comparados con los fondos extrapresupuestarios, de 1975 a 1984

Año	Fondos del OIEA (millones de dólares EE.UU.)	Fondos extrapresupuestarios (millones de dólares EE.UU.)	Relación entre fondos presupuestarios y los fondos del OIEA (por ciento)
1975	4,54	0,10	2,2
1976	5,49	0,73	13,3
1977	5,96	2,15	36,1
1978	7,12	2,86	40,2
1979	8,80	2,64	30,0
1980	10,63	2,67	25,1
1981	12,96	3,56	27,5
1982	16,00	4,41	27,6
1983	19,24	9,39	48,8
1984	22,23	8,93	40,2

En el cuadro se puede observar claramente la porción apreciable que representan los fondos extrapresupuestarios desde que se introdujo un mecanismo para controlar estas contribuciones.

No obstante, cabe preguntar si esta asistencia suplementaria sirve a los fines que pretendían originalmente sus promotores, o sea, el fortalecimiento del TNP y el beneficio de los Estados Partes en él.

En primer lugar está la cuestión de la distribución de recursos. Si bien la mayoría de los recursos extrapresupuestarios (el 95% durante el período 1980–1983) ha sido recibido por los Estados signatarios del TNP —lo que podría indicar que los Estados donantes prefieren receptores que sean Partes en el Tratado—, la abrumadora mayoría de los Estados Miembros receptores del OIEA son, de hecho, signatarios de dicho Tratado. Además, la distribución de los fondos extrapresupuestarios de acuerdo con los criterios que se aplican respecto de los Estados Partes en el TNP y los que no lo son se asemeja en gran medida a la distribución de la asistencia en el componente plenamente financiado del programa. De

ahí la dificultad de establecer una correlación clara entre el respaldo al TNP y el aumento de la asistencia, ya sea ordinaria o extrapresupuestaria.

Además, en el curso del último decenio, el componente extrapresupuestario no se ha convertido en un aspecto "especial" del programa de Cooperación Técnica en relación con el TNP. Más bien ha pasado a ser un aspecto "no discriminatorio" tradicional, conforme al Estatuto del OIEA, en el que tanto los signatarios como los no signatarios del Tratado presentan periódicamente solicitudes de asistencia con alguna esperanza de conseguirla. De hecho, mediante diversas medidas de programación, al OIEA le es ahora posible financiar proyectos extrapresupuestarios a partir de ahorros de su fondo general para la Cooperación Técnica y proporcionar asistencia extrapresupuestaria en sustitución de la asistencia financiada plenamente que ha recibido la aprobación de la Junta. También algunos Estados Miembros que no son Partes en el TNP han recibido asistencia de donantes signatarios del Tratado y del propio OIEA para proyectos extrapresupuestarios.

Por consiguiente, todo parece indicar que en los años transcurridos desde 1975, el TNP ha tenido una importante repercusión en las contribuciones extrapresupuestarias de los Estados donantes que son Partes en él, lo que se refleja en el mayor volumen del programa de Cooperación Técnica. Sin embargo, no se puede evaluar claramente el grado en que la asistencia extrapresupuestaria ha promovido los objetivos del TNP.

El marco en el que el Organismo presta asistencia

Es en el contenido y en la administración del programa donde el TNP puede haber influido en la asistencia técnica brindado por el OIEA. Sin embargo, antes de entrar a debatir esta cuestión, cabe señalar brevemente el marco existente para que el OIEA preste esa asistencia. Como ya se ha mencionado, el Organismo siempre ha procurado concertar acuerdos para la prestación de asistencias que estipulen una renuncia a toda intención militar. Así lo exige el Estatuto.

Dichos acuerdos han estado sujetos a revisión y modificación desde 1970, año en que entró en vigor el TNP. A principios del decenio de 1970, la Junta de Gobernadores del OIEA comenzó a analizar las formas de hacer más concretos los Principios rectores y normas de ejecución para la prestación de asistencia por el Organismo (1960) y de armonizarlos con la terminología del TNP. En 1969, la Junta adoptó una formulación modificada de los Principios rectores que presentaba en términos más concretos las formas de asistencia que se consideraban con aplicaciones militares:

"La asistencia técnica se prestará únicamente para los usos pacíficos de la energía atómica. A los efectos del programa de asistencia técnica, los usos pacíficos de la energía atómica excluyen la fabricación de armas nucleares, la promoción de fines militares y cualquier otro uso que pueda contribuir a la proliferación de armas nucleares, tal como la investigación, el desarrollo, el ensayo o la fabricación de dispositivos nucleares explosivos. Con tal objeto y en la medida en que la Junta de Gobernadores lo requiera, se aplicarán salvaguardias del Organismo a todas las formas de asistencia técnica en

todas las esferas tecnológicas delicadas de acuerdo con las disposiciones prescritas por la Junta de Gobernadores que se transcriben en el Anexo o con las que posteriormente pueda prescribir la Junta."

El Anexo al que se hace referencia supra relaciona las esferas tecnológicas de que se trata:

- a) el enriquecimiento de uranio;
- b) la reelaboración del combustible agotado;
- c) la producción de agua pesada; y
- d) la manipulación del plutonio, inclusive la fabricación de combustibles a base de plutonio y de mezcla de plutonio y uranio.

Para que se apliquen salvaguardias "es preciso que se haga una 'contribución sustancial' al proyecto que es objeto de la asistencia", estipulación que exige de una evaluación individual de todas las solicitudes de asistencia. Conforme a lo estipulado en el párrafo 7 del Anexo, la responsabilidad de identificar las solicitudes que presenten un componente "delicado" corresponde a la Secretaría. Con la presentación del proyecto de Programa de Cooperación Técnica al Comité de Asistencia y Cooperación Técnicas de la Junta, en noviembre/diciembre de cada año, el Director General queda obligado a indicar cuáles de los proyectos propuestos pudieran ser portadores potenciales de una contribución "sustancial" a las "esferas delicadas" que se mencionan supra.

La estipulación de que tales contribuciones pueden ser "directas" o "indirectas" complica la evaluación, al menos teóricamente. Se estipula además que no se precisará de otros acuerdos a fin de ofrecer asistencia a los Estados Miembros que hayan concertado con el Organismo los correspondientes acuerdos de salvaguardia. Sin embargo, en el caso de los Estados Miembros en que no se apliquen salvaguardias apropiadas, se elaborarán acuerdos individuales al efecto antes de prestar de manera efectiva la asistencia técnica.

En la práctica, la Secretaría ha juzgado que sólo dos proyectos tienen posibilidades de hacer una "contribución sustancial" en una o más esferas tecnológicas "delicadas". Ambos proyectos, que están relacionados con el suministro de combustible nuclear, fueron aprobados como parte del Programa de Cooperación Técnica del OIEA para 1983. En consonancia con el texto revisado de los Principios rectores, la Junta pidió la concertación de acuerdos de proyecto que contuvieran disposiciones sobre salvaguardias.

Si se tiene en cuenta que se han recibido muy pocas solicitudes de asistencia relacionadas con tecnologías "delicadas", cabe inferir que la mayoría de los países en desarrollo no están en condiciones de absorber asistencia en esas esferas. Estas tecnologías "delicadas" se relacionan con el ciclo del combustible nuclear y requieren de una vasta experiencia en la esfera de la energía nuclear, así como de inversiones que serían desproporcionadamente elevadas para la mayoría de los países en desarrollo.

En vista de que los países capaces de suministrar tecnología nuclear militar son, con dos excepciones, signatarios del TNP, y de que todos los Estados poseedores de armas nucleares han respaldado los Principios rectores modificados —que proscriben expresamente la transferencia de dichas tecnologías—, también cabe inferir que actualmente no se ofrece asistencia bilateral "delicada" fuera del marco de los acuerdos sobre salvaguardias.

El fomento de un clima de no proliferación

El examen de la cooperación técnica en el Organismo y de la relación que guarda con el TNP arroja lo siguiente:

- El propio Estatuto fue el primer instrumento que definió el alcance “apropiado” de la cooperación técnica internacional en la esfera nuclear.
- El TNP refleja muchas preocupaciones sobre las aplicaciones pacíficas y apropiadas similares a las que se expresan en el Estatuto.
- El TNP bien pudo haber dado lugar a los Principios rectores modificados del Organismo, que describen de manera más explícita el alcance apropiado de la cooperación técnica internacional en la esfera nuclear.
- La recomendación de la Primera Conferencia de las Partes encargada del examen del TNP en el sentido de suministrar mayor asistencia extrapresupuestaria a los signatarios de dicho Tratado por conducto del OIEA fue seguida rápidamente por la introducción en el Organismo de un mecanismo destinado a facilitar el suministro de esa asistencia.

- En vista del carácter no discriminatorio del Estatuto del OIEA —y del hecho de que la participación en el Programa de Cooperación Técnica antecede al Tratado—, el trato preferencial previsto en la resolución de la Conferencia de examen del TNP no se pudo aplicar como política del OIEA.

Por consiguiente, y a modo de resumen, si bien hay indicios, aunque sólo sean circunstanciales, de que el TNP ha repercutido en la cooperación técnica del OIEA, la relación entre dicho Tratado y el Programa de Cooperación Técnica del Organismo es compleja y dinámica; la causalidad en este vínculo dista de ser explícita y el análisis numérico arroja escasos resultados concluyentes.

Sin embargo, vistos en conjunto, el Estatuto, el TNP y los Principios rectores modificados reflejan al unísono el deseo de los países de fomentar un clima internacional en el que sea inaceptable que un Estado no poseedor de armas nucleares desarrolle la tecnología nuclear con fines militares, y reprochable que los Estados que posean esa tecnología la ofrezcan a otros. En lo que concierne a este aspecto, el OIEA y el TNP profesan la misma fe.

