

La cooperación técnica del OIEA por Paulo M. C. Barreto y Ana María Cetto

& el TNP

***Si vis pacem para pacem
Si quieres la paz, prepárate para la paz.***

Este antiguo precepto romano sobre la guerra, tan válido ahora como entonces, sirvió de base para concertar el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) en 1968.

El TNP descansa en tres pilares que se relacionan entre sí: la cooperación en el uso de la energía nuclear con fines pacíficos, la no proliferación nuclear verificada, y el desarme nuclear. El presente artículo se centra específicamente en el primer pilar y su relación con el segundo.

Derechos y obligaciones

Los Estados no poseedores de armas nucleares constituyen la inmensa mayoría de las Partes en el TNP. El Tratado prevé un sistema de recompensas y beneficios para los Estados que renuncien al desarrollo o la posesión de armas nucleares, obligándolos al mismo tiempo a someterse a la verificación de ese compromiso. El Tratado abarca así dos objetivos inseparables que se refuerzan mutuamente, a saber, promover los beneficios de la energía nuclear, y verificar que los materiales y las instalaciones empleados con ese fin estén bajo control y se utilicen con fines exclusivamente pacíficos.

El derecho de las Partes en el TNP a tener acceso a información, y al intercambio de equipo y de materiales, se reconoce explícitamente en el artículo IV del Tratado, en el que se estipula que “[t]odas las Partes en el Tratado se comprometen a facilitar el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para los usos pacíficos de la energía nuclear y *tienen el derecho* de participar en ese intercambio. Las Partes en el Tratado que estén en situación de hacerlo deberán asimismo cooperar para contribuir, por sí solas o junto con otros Estados u *organizaciones internacionales*, al mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos...” (las cursivas son nuestras).

La fructífera campaña realizada tras la Conferencia de Examen del TNP de 1995 aumentó el número de Estados Partes en el TNP, pasando de 178 en ese entonces a 189 en la actualidad, con lo que el Tratado ha adquirido prácticamente un carácter universal. En el mismo período el número de miembros del OIEA aumentó de 127 a 138.

En la actualidad, todos los Estados Miembros del OIEA participan en el programa de cooperación técnica del Organismo (PCT), ya sea como donantes o como receptores. En términos

de la utilización de la energía nuclear y de sus aplicaciones, representan un amplio espectro de intereses y necesidades:

- ❖ Unos 28 Estados Miembros son países desarrollados que ponen a disposición de otros sus capacidades y conocimientos;
- ❖ Veintitrés figuran entre los países menos adelantados, cuyas necesidades guardan relación con las aplicaciones más básicas de la energía nuclear en las esferas de la salud humana, la gestión de los recursos hídricos y la agricultura;
- ❖ Unos 60 Estados Miembros tienen infraestructuras de energía nuclear de pequeña o mediana envergadura;
- ❖ De seis a ocho están iniciando o estudiando la posibilidad de iniciar un programa nucleoelectrico, y otros 17 tienen centrales nucleares en funcionamiento.

Por consiguiente, la mayoría de los Estados Miembros reciben ayuda en forma de información, conocimientos técnicos, equipo, materiales y asistencia en general por este conducto multilateral. Además, gracias al apoyo que les presta el Organismo, los Estados Miembros están en condiciones de cooperar y contribuir al desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la tecnología nuclear.

¿Funciona el sistema?

¿En qué medida cumplen los países sus obligaciones emanadas del TNP en relación con los usos pacíficos de la energía nuclear? Si se analiza lo ocurrido en el último decenio, se observa que ha habido cierta transferencia de tecnología por conductos bilaterales, aunque de manera limitada y en pequeña escala. En realidad, algunas de esas actividades de cooperación bilaterales guardan relación con contratos comerciales. Aparte de la brindada por el OIEA, la cooperación multilateral ha sido insignificante.

En efecto, el OIEA desempeña un papel muy importante en la planificación y aplicación de la cooperación multilateral estipulada en el Tratado, aunque en el artículo IV del TNP no se hace referencia a él. El Organismo fomenta y apoya la investigación, el desarrollo y las aplicaciones de la energía nuclear; ofrece asesoramiento técnico, capacitación, materiales, servicios y equipo; promueve el intercambio de información científica y técnica; elabora normas y directrices para la utilización apropiada de la tecnología y los materiales nucleares, y crea alianzas estratégicas para aprovechar al máximo los limitados recursos de que dispone. En todo momento, el

Organismo intenta lograr que la tecnología nuclear se utilice de manera segura para los seres humanos y el medio ambiente. Todas estas actividades están relacionadas con las funciones estatutarias fundamentales del OIEA.

Los esfuerzos por ayudar a los Estados Miembros son impresionantes. Desde su creación en 1957, el Organismo ha prestado a los Estados Miembros participantes una asistencia directa valorada en más de 1300 millones de dólares, de los cuales más de 600 millones se han desembolsado en los últimos 10 años.

Esta asistencia se ha financiado con cargo a las contribuciones voluntarias, que constituyen la base del Fondo de Cooperación Técnica (FCT) del OIEA creado como principal mecanismo de financiamiento. Cada dos años se fija por adelantado una cifra objetivo anual para las contribuciones al FCT, tras la celebración de consultas con los Estados Miembros, a los que se pide que efectúen promesas de contribuciones en relación con la parte que les corresponde de la cifra objetivo.

Cabe señalar que el OIEA es la única organización de todo el sistema de las Naciones Unidas que cuenta con sus propios recursos y un programa para prestar ayuda directa a sus Estados Miembros. Además de su personal, que incluye a expertos técnicos y directores de proyectos, miles de expertos contratados cada año en los Estados Miembros participan directamente en los proyectos de cooperación técnica del Organismo.

El sistema del FCT funcionó bien hasta mediados de los años ochenta, cuando las promesas y los pagos comenzaron a disminuir, llegando a una cota mínima del 65% de la cifra objetivo en 1992. Desde entonces, esta situación alarmante ha mejorado: en los últimos tres años la tasa de consecución ascendió en promedio al 80%, lo que sigue estando muy por debajo de la cifra fijada por los propios Estados Miembros, y en 2004 se situó en el 87,6%. La cifra objetivo para 2005 se ha fijado en 77,5 millones de dólares, y la tasa de consecución prevista es del 90%.

Además de las contribuciones al FCT, los países pueden donar recursos extrapresupuestarios para los proyectos que ha aprobado la Junta de Gobernadores del OIEA, pero que el FCT no puede financiar. En este caso, los países donantes tienen el derecho de seleccionar el proyecto o los proyectos y los países en que les interesa ejecutarlos.

Recientemente se ha observado una tendencia al aumento de los recursos extrapresupuestarios, que ascendieron a 11,8 millones de dólares en 2003. Además, los países que reciben ayuda aumentan constantemente sus propias contribuciones en forma de participación de los gobiernos en los gastos, que en 2003 representaron unos 4 millones de dólares. Las contribuciones "en especie", en forma de expertos e instalaciones puestos a disposición por los participantes en los proyectos, también desempeñan un papel importante.

Estas tendencias demuestran explícitamente que, en la medida en que los recursos lo permiten, el OIEA está cumpliendo su mandato de poner la tecnología nuclear al servicio de todos los Estados Miembros interesados. Por lo tanto, puede decirse que,



(Pavlicev/OIEA)

Los países recaban cada vez más la asistencia técnica del OIEA para las actividades relacionadas con la seguridad tecnológica y física de los materiales nucleares y radiactivos. Por ejemplo, el OIEA apoyó misiones a Georgia para recuperar fuentes radiactivas y colocarlas en lugar seguro.

al nivel multilateral, el sistema en el que se basan las aplicaciones nucleares con fines pacíficos ha funcionado satisfactoriamente, ya que se ha logrado que un número creciente de países se beneficie de él.

Obstáculos y beneficios

Al preparar su programa de cooperación técnica, el OIEA no distingue entre los Estados Miembros que son partes en el TNP y los que no lo son. Los proyectos se evalúan exclusivamente en función de su validez técnica y viabilidad práctica, de las prioridades establecidas por los gobiernos, del apoyo de que gozan en los países, y de los beneficios que les puedan reportar.

Antes, la situación del financiamiento extrapresupuestario era diferente, pues muchos de los principales países donantes demostraban una abierta preferencia por los Estados Partes en el TNP. Ser parte o no en el TNP fue en efecto una cuestión importante en los años setenta, ochenta y noventa, antes de que la adhesión al Tratado pasara a ser casi universal.

En los últimos cinco a diez años, se han introducido más controles y obstáculos a la transferencia de materiales, equipo, información y tecnología nuclear en general, particularmente en las esferas relacionadas con la energía nucleoelectrica y su ciclo del combustible. Esos controles y obstáculos se han establecido a raíz de las preocupaciones que suscita la proliferación, y también, más recientemente, en respuesta al mayor nivel requerido de seguridad y de protección del medio ambiente.

El OIEA está aumentando su intervención en actividades de seguridad y salvaguardias. Al mismo tiempo, continúa creciendo el número de Estados Miembros que solicitan ayuda en forma de cooperación técnica. Estos dos cambios, combinados, plantean un reto para la misión del Organismo de hacer llegar los beneficios de la tecnología nuclear a todos los Estados Miembros interesados.

Aunque las actividades de cooperación técnica del OIEA están abiertas a todos los Estados Miembros, las directrices establecen que los recursos deben destinarse sobre todo a cubrir las necesidades de los países en desarrollo. (Véase el documento INFCIRC/267 del OIEA.)

A lo largo de los años, el programa de cooperación técnica del OIEA ha sido muy sensible a los intereses y necesidades cambiantes de los países en desarrollo. Por ejemplo, en el último decenio se ha registrado una disminución continua de las solicitudes en el campo de la energía nucleoelectrónica; por otra parte, han aumentado las solicitudes en las esferas de la salud humana, la seguridad nuclear tecnológica, la seguridad nuclear física, la protección del medio ambiente, la protección física de las fuentes radiactivas y la gestión de los desechos radiactivos. Los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo en los últimos diez años han estado dirigidos a mejorar la seguridad de las instalaciones nucleares y las fuentes de radiación, y a fortalecer la infraestructura jurídica y la preparación para casos de emergencia.

El Departamento de Cooperación Técnica del OIEA busca continuamente la forma de mejorar la eficacia y la eficiencia del programa, por ejemplo, mediante la creación de asociaciones con las organizaciones donantes a fin de multiplicar el impacto de sus proyectos. Este esfuerzo recibió merecidos elogios en el documento final de la Conferencia de Examen del TNP de 2000.

Riesgos y recompensas

Ya existen mecanismos para garantizar que las actividades de cooperación técnica del Organismo no se desvíen hacia fines no pacíficos.

No debe olvidarse que en 1971, poco después de la entrada en vigor del TNP, la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó un acuerdo modelo que regula las condiciones para la prestación de asistencia técnica. Este acuerdo se examinó nuevamente en los últimos años del decenio de 1970 y, después de muchos debates en la Junta, en febrero 1979 se aprobó un “Texto revisado de los principios rectores y normas generales de ejecución para la prestación de asistencia técnica por el Organismo” (INFCIRC/267). Estos principios rectores son aplicables “a toda la asistencia técnica que facilite el Organismo, independientemente de los fondos o de los donativos...”

El documento contiene, en el anexo, las disposiciones establecidas por la Junta de Gobernadores en septiembre de 1977 para la aplicación de salvaguardias en relación con la asistencia técnica. El texto revisado (que se conoce como Acuerdo Suplementario Revisado (ASR)) dispone que los Estados Miembros que solicitan ayuda deben, en primer lugar, firmar un ASR con el OIEA. Mediante este acuerdo el país declara que todas las actividades que dimanen de la asistencia prestada estarán dirigidas exclusivamente a fines pacíficos y que las instalaciones en cuestión estarán sometidas a salvaguardias. El acuerdo estipula que los proyectos de cooperación técnica que apruebe la Junta estarán sujetos, de ser necesario, a las disposiciones relativas a las salvaguardias.

Los Departamentos de Salvaguardias y Cooperación Técnica del OIEA supervisan juntos la aplicación de esa disposición. Sus expertos participan en un proceso de examen en el que se controla y detecta cualquiera posibilidad de uso inadecuado de las tecnologías nucleares desde que se solicita el proyecto hasta la fase de aplicación final. Por ejemplo, sobre la base de una revisión minuciosa de los proyectos del OIEA en ejecución y en tramitación, la Directora General Adjunta que dirige el Departamento de Cooperación Técnica pudo asegurar a la Junta en noviembre de 2004 que el programa de cooperación técnica para 2005–2006 “no contiene elemento alguno que pueda ser causa de proliferación” en relación con tecnologías delicadas, según lo especificado en los principios y normas que rigen la asistencia técnica del OIEA.

En conclusión, puede decirse que las actividades del OIEA relacionadas con el artículo IV del TNP abarcan una gran variedad de esferas; aunque difieren en cuanto a su alcance, todas se centran en las necesidades prioritarias de los países. Estas actividades siguen despertando interés y recibiendo apoyo en todos los países, sea cual sea su participación en el programa de cooperación técnica del Organismo.



A través del programa de cooperación técnica del OIEA, entre otros canales, se está procediendo a la conversión de los reactores de investigación civiles del mundo que utilizan uranio muy enriquecido para que funcionen con combustible que entrañe menos peligros en lo que respecta a la proliferación.

Un sistema de salvaguardias eficaz del Organismo sigue siendo la piedra angular de todo régimen de no proliferación nuclear que tenga por objeto detener la propagación de las armas nucleares y avanzar hacia el desarme. Al mismo tiempo, el complemento de esa piedra angular es un programa de cooperación técnica eficaz, que ha de preservarse y fortalecerse para mantener el equilibrio previsto en el TNP. Éste es un programa fundamental y distintivo del OIEA, que se esfuerza por hacer llegar los beneficios de la tecnología nuclear a todos. Es de esperar que en la Conferencia de Examen del TNP de 2005 las Partes renueven su compromiso con estos objetivos, que son indisolubles y se refuerzan mutuamente, y los cumplan en los años venideros.

Ana María Cetto es Directora General Adjunta del OIEA y Jefa del Departamento de Cooperación Técnica. Fue galardonada con el premio Mujer del Año de México en 2003. Pablo Barretto es ex Director del Departamento; como tal, participó en varias Conferencias de Examen del TNP. Trabajó también en la Comisión de Energía Nuclear del Brasil y ahora trabaja en las Naciones Unidas en Nueva York.

Correo-e: A.M.Cetto@iaea.org; Barretto@un.org