

La proliferación nuclear y el TNP

por Ilkka Pastinen

En 1968, en el momento de su conclusión, el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) fue aclamado como el acuerdo internacional más importante en la esfera del desarme desde el comienzo de la era nuclear y como un importantísimo éxito de la causa de la paz.

El Tratado representó la culminación de los esfuerzos del Comité de Desarme de Dieciocho Naciones (CDDN) reunido en Ginebra, después de años de difíciles y lentas negociaciones. En el vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en la primavera de 1968, una aplastante mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas encomiaron el Tratado y pidieron su firma y ratificación por los Estados; después del número necesario de ratificaciones, el TNP entró en vigor el 5 de marzo de 1970.

En virtud del Artículo VIII del TNP, tuvo lugar en Ginebra del 5 al 30 de mayo de 1975 una Conferencia de las Partes con el fin de "examinar el funcionamiento de este Tratado para asegurarse que se están cumpliendo los fines del preámbulo y las disposiciones del Tratado". En el momento de redactar el presente artículo, 100 Estados han ratificado el TNP o accedido al mismo — siendo el último de ellos el Japón. Por el número de Partes contratantes, el TNP sólo ha sido superado entre los acuerdos sobre control de armamentos por el Tratado de Moscú sobre la prohibición parcial de los ensayos.

Esos son, escuetamente, los hechos y cifras en la historia del TNP. A pesar de su concisión son testimonio de que el TNP es el acuerdo multilateral más significativo sobre control de armamentos concertado hasta la fecha y piedra angular en los esfuerzos de la comunidad internacional para oponerse al peligro que por su mismísima existencia entrañan las armas nucleares. Ahora bien, en términos políticos, el TNP ha adquirido un alcance que va más allá del de una de las principales medidas de control de armamentos. Por su génesis y su influencia sobre las relaciones políticas entre los Estados, el TNP ha pasado a ser parte integrante de la "détente", ya sea que demos a esta palabra el sentido de una relajación internacional de las tensiones internacionales, la normalización de esta relajación entre las principales Potencias o el período incipiente de comprensión y cooperación mutuas en Europa, a las que los principales hombres de Estado prometieron dedicarse, en nombre de sus respectivos pueblos, en la tercera etapa de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa que tuvo lugar hace un poco más de un año en Helsinki.

No es exageración afirmar que como medio para conjurar el peligro de la guerra nuclear, el TNP sirve los intereses generales de la comunidad internacional en su conjunto. De hecho sigue siendo el mejor instrumento existente para fomentar esos intereses. El principal resultado de la Conferencia de examen fue la reafirmación por las Partes en el Tratado de su fe en la validez continua de tan transcendental objetivo y la demostración de unidad de

El Embajador Pastinen, de Finlandia, fue Secretario General de la Conferencia encargada del examen del TNP. El siguiente artículo fue escrito originalmente para su publicación en "Détente et Désarmement" bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones sobre la Paz de Tampere.

propósitos para reforzar el régimen de no proliferación. Más que nunca, el TNP puede considerarse hoy día como parte del Derecho de las Naciones — como una norma fundamental en la vida internacional — que beneficia a todos los Estados, tanto los que son Parte en el TNP como los que no lo son.

Sin embargo, el TNP está todavía lejos de haber alcanzado universalidad. Un considerable número de Estados permanecen fuera del mismo, muchos deliberadamente. Algunos de ellos tratan de justificar su actitud criticando el Tratado. Lo mismo hacen algunos particulares, incluso algunos verdaderamente interesados por el desarme. Los detractores del TNP afirman que el Tratado es “discriminatorio”, “desequilibrado”, “que sirve los intereses de algunos Estados solamente”, “un incumplimiento de las promesas de proseguir el desarme”, etc. Es evidente que el TNP no es un instrumento perfecto ni mucho menos “la última palabra de la sabiduría humana”. Ahora bien, de lo que no cabe duda es que el TNP es el mejor instrumento existente para protegerse contra los peligros de la continua proliferación de las armas nucleares, aunque solo sea por representar el único medio con que cuenta la comunidad internacional para ese fin. Por ello, la mayor parte de las críticas contra el TNP no expresan una actitud altruista sino que están encaminadas a ocultar otros motivos que no tienen nada que ver con el TNP como tal, o — en el mejor de los casos — se basan en una idea errónea del carácter básico del TNP o en un desconocimiento total de su trascendental significado político. Por tanto, es importante subrayar estos “rasgos básicos” sin los cuales el TNP no puede situarse en su perspectiva justa ni ser juzgado por sus méritos intrínsecos.

El carácter básico del Tratado sobre la no proliferación

El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares es lo que su nombre indica: un tratado internacional y multilateral, cuyo principal cometido es limitar la posesión de armas nucleares a las cinco Potencias — China, Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido y Unión Soviética — que habían hecho explotar un dispositivo nuclear antes del 1 de enero de 1967; en otras palabras, impedir que otros Estados posean armas nucleares. Los dos primeros párrafos del preámbulo del Tratado explican las razones de este objetivo: “Considerando las devastaciones que una guerra nuclear infligiría a la humanidad entera y la consiguiente necesidad de hacer todo lo posible por evitar el peligro de semejante guerra y de adoptar medidas para salvaguardar la seguridad de los pueblos; estimando que la proliferación de las armas nucleares agravaría considerablemente el peligro de guerra nuclear...”

Tales palabras expresan claramente un objetivo que redunda en interés general de la comunidad internacional en su conjunto. Si la expresión “interés general” es demasiado vaga, permitásenos añadir que este objetivo corresponde también a los intereses básicos de seguridad de cada Estado. El TNP sigue siendo el mejor instrumento de que dispone la comunidad internacional para promover esos intereses.

Las principales obligaciones de las Partes en el Tratado figuran en sus Artículos I y II y en el sistema de salvaguardias del OIEA establecido en el Artículo III. Es tal vez un tanto exagerado, pero no irrazonable, afirmar que un tratado sobre la proliferación que contuviese únicamente estos tres artículos seguiría correspondiendo a los intereses de la enorme mayoría de Estados.

Sin embargo, en el Tratado figuran también otros artículos que lo hacen más completo y equilibrado. Pero es importante tener siempre presente el principal cometido del Tratado. El TNP contiene disposiciones sobre la cooperación en la utilización de la energía atómica con fines pacíficos; pero ello no lo convierte en “un tratado sobre la utilización de la energía atómica con fines pacíficos”. En el Tratado se menciona también las explosiones nucleares pacíficas, pero no por esto es “un tratado sobre las explosiones nucleares pacíficas”. El Artículo VI del Tratado pide que prosigan las negociaciones sobre el desarme, pero esta disposición tampoco lo transforma en “un tratado sobre el desarme”.

En particular, con respecto a las negociaciones sobre el desarme ha habido cierta tendencia a considerar el TNP como un marco institucional para negociar. Muchos Estados no poseedores de armas nucleares parecen estimar que han hecho una concesión fundamental al renunciar a la denominada "opción nuclear", concesión a la que los Estados poseedores de armas nucleares deben corresponder continuamente, por ejemplo, con concesiones en la esfera del desarme. Desde luego, en si mismo, este punto de vista no es ni falso ni está injustificado. Pero las negociaciones de esta índole pueden llegar a ser tan peligrosas como poco realistas si parten de la creencia de que el TNP sirve exclusivamente los intereses de los Estados poseedores de armas nucleares. Con esto se desconoce el hecho de que fueron los Estados no poseedores de armas nucleares los que lanzaron la idea de un TNP. Igualmente, se desconoce el hecho de que el Tratado reviste, en términos de seguridad, quizás mayor importancia para los Estados no poseedores de armas nucleares. No es irrazonable afirmar que los Estados poseedores de armas nucleares estarían en condiciones de proteger sus propios intereses también en un mundo en que hubiese unos veinte Estados poseedores de armas nucleares, es decir, en la situación para impedir la cual fue concebido el TNP. Por el contrario: son los Estados no poseedores de armas nucleares los estarían más expuestos a los riesgos de dicha situación.

Significado político del Tratado sobre la no proliferación

Ni el Tratado sobre la no proliferación ni las negociaciones sobre el desarme en general pueden considerarse aisladamente. Las negociaciones sobre el desarme son parte esencial de la política internacional. Están sometidas a las mismas fuerzas e influencias que la política internacional en su conjunto.

En este artículo se ha subrayado que el Tratado sobre la no proliferación ha pasado a ser un elemento integrante de la relajación de las tensiones internacionales, es decir, de la "détente". Se puede incluso dar un paso más y afirmar que todo el proceso de la "détente", particularmente en las relaciones entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética se inició por primera vez en las negociaciones sobre el desarme celebradas en Ginebra después de la crisis de Cuba. El primer resultado importante de las negociaciones fue el Tratado sobre la prohibición parcial de los ensayos, firmado en Moscú en 1963. Pero la realización más significativa hasta la fecha es el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, de 1968.

El significado político del Tratado desde el punto de vista de las relaciones entre las grandes Potencias cobra todavía más fuerza si tenemos presente que las conversaciones fueron coronadas por el éxito aun cuando la coyuntura internacional estaba ensombrecida por conflictos armados en Viet Nam y en el Oriente Medio. Pero el foco político del Tratado era en aquel entonces Europa. Particularmente en Europa, el Tratado representó una notable contribución a la "détente", cuyos resultados quedaron consagrados en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. ¿Habría sido posible la "Ostpolitik" del Canciller Brandt sin el TNP? ¿Habría habido acuerdos entre la República Federal de Alemania y la Unión Soviética, entre la República Federal de Alemania y Polonia, así como un acuerdo sobre Berlín? ¿Se habría conseguido normalizar las relaciones entre las dos Alemanias y resolver el problema de su estatuto internacional? ¿Habría habido una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y las conservaciones MRC en Viena? La conclusión parece evidente, y las consideraciones a posteriori no disminuyen su valor.

Al evaluar el significado político del TNP también hay que tener presente que las negociaciones del SALT son un resultado directo del Artículo VI del TNP. Además de los acuerdos ya concertados y los que se espera concertar sobre la limitación de las armas nucleares estratégicas y de otras medidas asociadas, el continuo diálogo sobre cuestiones

estratégicas en las negociaciones del SALT poseen una importancia política vital para las relaciones entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética dentro del contexto de la "détente".

Conferencia de examen del TNP

Como se estipulaba en el Artículo VIII del TNP, la Conferencia para examinar el funcionamiento del TNP tuvo lugar en Ginebra en mayo de 1975. Quienes han criticado el Tratado han tratado de exagerar el hecho de que sólo 58 de un total de 96 Estados Partes en el TNP en el momento de la Conferencia asistieron a la misma. Ahora bien, no han indicado que entre los 58 asistentes figuraban todos los Estados Partes con actividades nucleares importantes.

La Conferencia de examen fue planeada cuidadosamente en las tres sesiones de su Comisión Preparatoria. Su labor se caracterizó por interés que las Partes atribuyen al TNP, y por la unidad de propósito, que se plasmó en la Declaración Final de la Conferencia, aprobada por consenso. Dentro de este contexto, el papel de la Presidenta de la Conferencia, Inga Thorsson, Subsecretario de Estado para Relaciones Exteriores del Gobierno sueco, merece un homenaje particular.

La principal finalidad de la Conferencia de examen era reforzar el Tratado y garantizar su óptima aplicación. A este respecto, la Conferencia logró lo que de modo realista cabía esperar.

La Declaración Final de la Conferencia constituye esencialmente un documento político. Toda ella gira en torno de la reafirmación por las Partes de su decidido apoyo al TNP y de su continua dedicación a los principios y objetivos de éste. Es también un documento de considerable contenido substantivo, y simultáneamente un programa de acción de cara al futuro. De hecho, contiene no solo una evaluación de las Partes sobre la manera en que el Tratado ha desempeñado hasta la fecha su misión, sino que da también directrices más precisas y detalladas sobre su más efectiva aplicación en lo sucesivo.

Las conclusiones y recomendaciones de la Declaración Final de la Conferencia de examen abarcan toda la gama de disposiciones del TNP. Paso seguido se concentra en el análisis de problemas esenciales de la no proliferación: la cuestión de los denominados "países umbral", y la cuestión de las salvaguardias dentro del contexto del comercio internacional de materiales nucleares. Estas cuestiones están estrechamente imbricadas entre sí.

El problema de los "países umbral"

Las disposiciones centrales del TNP figuran en sus Artículos I y II. En los mismos, los Estados poseedores de armas nucleares se comprometen a no traspasar armas nucleares a los Estados no poseedores de armas nucleares, y los Estados no poseedores de armas nucleares se comprometen a no recibirlas ni a adquirirlas de modo alguno.

Con respecto a los resultados del Tratado sobre esta cuestión crucial, la Conferencia pudo confirmar que todas las Partes habían cumplido fielmente los Artículos I y II. La Conferencia expresó su convicción de que la observancia estricta y continua de estos Artículos sigue siendo fundamental para el logro del objetivo común de evitar toda nueva proliferación de las armas nucleares.

Si los Estados de todo el mundo fuesen Partes en el Tratado sobre la no proliferación, habría ya garantías de que la posesión de las armas nucleares se restringiría a aquellos cinco países que también son Miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que, con este título, tienen una responsabilidad especial en el mantenimiento de la paz y la seguridad

internacionales, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, la realidad no es ésa. Actualmente las Partes en el TNP incluyen tres Estados poseedores de armas nucleares (los Estados Unidos de América, el Reino Unido y la Unión Soviética) y más de 90 Estados no poseedores de armas nucleares. Unos 15 Estados más no poseedores de armas nucleares han firmado el Tratado, pero no lo han ratificado aún. Si bien la Conferencia de examen fue eficaz para atraer a un número considerable de nuevos e importantes adherentes — entre ellos cinco países de la Euratom y el Japón — el Tratado dista mucho todavía de ser universal, lo que naturalmente menoscaba su eficacia.

Entre los Estados poseedores de armas nucleares, China y Francia son ajenas al Tratado, aunque Francia ha hecho una declaración pública según la cual se abstendrá de toda medida que pueda contribuir a la proliferación de las armas nucleares. Francia ha cooperado también con otros importantes proveedores de materiales y equipo nucleares a fin de elaborar directrices comunes para regular las exportaciones de tales materiales en interés de la *no proliferación nuclear*. *No obstante, por razones políticas, China y Francia han adoptado una actitud negativa frente al TNP.*

Otro punto débil del TNP es el de los muchos Estados denominados Estados umbral — es decir aquellos cuyos desarrollo industrial y científico en las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear les permitiría producir armas nucleares — que no son Partes en el Tratado. Tal es el caso de Argentina, Brasil, India, Israel, Pakistán y Sudáfrica. Al generalizarse la necesidad de la energía nuclear y sus aplicaciones con fines pacíficos aumentará probablemente el número de estos países umbral. Ello entraña un riesgo creciente de proliferación de las armas nucleares o de explosivos nucleares de una capacidad equivalente, a menos que pueda persuadirse a los países umbral a unirse al TNP, o, si este intento fracasa, a menos que las actuales Partes en el Tratado hallen otros medios para restringir eficazmente la aparición de nuevos países umbral o el perfeccionamiento de la capacidad de fabricación de explosivos por los actuales.

Hasta el 18 de mayo de 1974 podía afirmarse que el Tratado sobre la no proliferación había cumplido su cometido fundamental. De hecho no había aparecido ningún nuevo Estado poseedor de armas nucleares. Pero aquel día, la Comisión de Energía Atómica de la India anunció la detonación por este país de un explosivo nuclear pacífico. El anuncio de la India originó una ola de protestas, en particular por parte de aquellos Estados que habían apoyado más activamente el Tratado sobre la no proliferación. Estos temores no quedaron disipados por las seguridades dadas por el Gobierno de la India en el sentido de que la explosión perseguía fines pacíficos exclusivamente y de que la India no tenía la intención de fabricar armas nucleares. La explosión efectuada por la India fue considerada como un contratiempo serio para el Tratado y para las tentativas de impedir la proliferación de las armas nucleares en general.

Al evaluar estas reacciones ante la explosión india conviene tener en cuenta que el Tratado sobre la no proliferación no establece ninguna distinción entre armas nucleares y otros explosivos nucleares. El Tratado prohíbe ambos. La tecnología de ambos es la misma; un Estado que ha desarrollado un explosivo nuclear pacífico posee también un arma nuclear. La diferencia estriba únicamente en las intenciones.

Esa es la situación desde el punto de vista del Tratado sobre la no proliferación. Sin duda alguna la India, que no es parte en el Tratado, no tiene, la obligación de aceptar tal interpretación. Puede muy bien pedir comprensión para su propio punto de vista, según el cual una explosión nuclear pacífica no significa la proliferación de las armas nucleares. En todo caso, la explosión realizada en la India plantea de nuevo el problema todo de las explosiones nucleares pacíficas.

La salvaguardias en el contexto del comercio internacional de materiales nucleares

En su Declaración Final, la Conferencia de examen reconoció que la expansión y el desarrollo acelerados de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear contribuirán, en defecto de salvaguardias eficaces, a una mayor proliferación de la capacidad de proceder a explosiones nucleares. Esta declaración un tanto categórica define en pocas palabras el dilema básico de la proliferación nuclear, es decir: ¿cómo satisfacer las legítimas aspiraciones de las naciones a beneficiarse de la energía nuclear con fines pacíficos, protegiéndose al mismo tiempo contra los peligros resultante de poner esta enorme fuerza destructiva en las manos de un número creciente de Estados? Este es el dilema mismo que el TNP trata de resolver. Uno de los principales instrumentos que el TNP propone para ello es el mecanismo de control previsto en el Artículo III del Tratado.

El Artículo III, que prevé el sistema de salvaguardias del OIEA, ha creado de hecho el mecanismo de control internacional más amplio hasta hoy fruto de las negociaciones sobre el desarme. El control afecta a la industria de la energía nuclear de los Estados no poseedores de armas nucleares. Su objetivo es velar porque la energía nuclear con fines pacíficos no se desvíe hacia las armas nucleares u otros explosivos nucleares. El Artículo estipula que los Estados no poseedores de armas nucleares que sean Partes en el Tratado concertarán acuerdos con el OIEA para aplicar salvaguardias. Estos acuerdos se han negociado dentro del marco de un modelo de acuerdo elaborado por el OIEA.

No cabe duda de que la experiencia adquirida mediante la aplicación de la salvaguardias del OIEA ha sido uno de los rasgos más positivos del funcionamiento del Tratado. Si bien son posibles mejoras en la aplicación técnica de la salvaguardias, en su conjunto el control funciona satisfactoriamente en los países que están sometidos al mismo, es decir, que son Partes en el TNP. Pero el problema es otro. Se debe a que no todos los países son Partes en el TNP, y, por tanto, no están sujetos al sistema detallado de control establecido en el mismo. Los denominados países umbral, examinados anteriormente, son un caso concreto. Y a pesar de todo, estos países continúan recibiendo suministros nucleares de países Partes en el TNP "en defecto de salvaguardias eficaces" que, según las mismas palabras de la Conferencia de examen citado anteriormente, "contribuyen a una mayor proliferación de la capacidad de proceder a explosiones nucleares".

La única solución satisfactoria del problema de la llamada política de suministro parecería ser la propugnada por el Director General del OIEA, Dr. Sigvard Eklund, y por una aplastante mayoría de los Estados en la Conferencia de examen. Según esa solución las Partes en el TNP exportadoras de materiales y equipo nucleares exigirían *de los países importadores, como una condición del suministro, que fuesen Partes en el TNP u en otros arreglos para aplicar salvaguardias al ciclo completo de combustible nuclear*. El cumplimiento de una tal condición garantizaría que las Partes en el TNP no contribuyesen, por acción u omisión, a la difusión de la capacidad de proceder a explosiones nucleares, en oposición al espíritu del TNP. Constituiría uno de los medios por los que las actuales Partes en el Tratado pondrían eficaces restricciones a la aparición de nuevos países umbral o al perfeccionamiento de la capacidad de los existentes para proceder a explosiones nucleares.

Ya estoy convencido de que las Partes en el TNP tienen obligación incontrovertible de actuar de esta manera y de que están obligadas a ello no sólo por el espíritu del TNP, sino además por su letra. Por el Artículo I del TNP, los Estados poseedores de armas nucleares que sean Partes en el Tratado se comprometen a no ayudar, alentar o inducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares (es decir sea o no Parte en el TNP) a fabricar o adquirir de toda otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos. En lo que atañe a la política de suministro, otra especificación de esta obligación básica figura en el párrafo 2

del Artículo III que obliga las partes en el Tratado a no proporcionar materiales ni equipo nucleares a menos que sean sometidos a las salvaguardias exigidas por dicho Artículo (es decir, las salvaguardias del TNP que abarcan el ciclo completo de combustible nuclear del país receptor).

Esos son los aspectos jurídicos de la situación. No obstante, la práctica ha sido diferente y de hecho ha permitido la emergencia de los países umbral. Pero todavía no es demasiado tarde para tratar de detener las fugas ocasionadas debido a la cortedad de miras en el cumplimiento de los compromisos enunciados en el TNP.

Se han tomado ya las primeras medidas encaminadas a reforzar el control en relación con el suministro de materiales y equipo nucleares. En 1974, el denominado Comité Zangger formuló recomendaciones acerca de una política uniforme de suministro, las cuales fueron aceptadas por un número de importantes Estados proveedores dentro del marco del OIEA. Después de la Conferencia de examen del TNP, los siete Estados proveedores más importantes se reunieron en Londres. Resultado de esta labor se aprobó y se puso en práctica, como cuestión de política nacional, un conjunto de directrices comunes relativas a la aplicación de salvaguardias a la exportación de materiales y equipo nucleares. El denominado Grupo de Londres ha sido ampliado recientemente con la participación de un número de Estados exportadores más pequeños pero importantes. Cabe esperar que la labor del Grupo, que abarca también aspectos de la llamada protección física de los materiales nucleares, contribuirá a la larga eficazmente a los fines de la no proliferación.

Sin embargo aún no se ha llegado ese punto. Las medidas convenidas hasta la fecha están — como se dice en términos técnicos — “enfocadas hacia las instalaciones”; es decir, si bien aplican salvaguardias a una expedición, instalación, técnica o tecnología determinadas, no cumplen el requisito de controlar el ciclo completo como necesaria condición del suministro. Ahora bien, el cumplimiento de este requisito constituye la única solución satisfactoria del problema de la política de suministro y fue recomendado como tal por la Conferencia de examen. En ausencia de controles completos del ciclo, un país receptor X — no Parte en el TNP — puede continuar desarrollando su industria nuclear pacífica gracias a suministros extranjeros sometidos a salvaguardias, concentrando al mismo tiempo sus recursos y conocimientos nacionales en el desarrollo de una capacidad de fabricación de explosivos nucleares en instalaciones no sometidas a salvaguardias.

¿Por qué ha sido tan difícil convenir en una política de suministros nucleares que no deje posibilidad ninguna para la proliferación de las armas nucleares? Las razones más obvias son los intereses económicos que intervienen en el comercio nuclear; la competencia comercial entre distintos proveedores da, por lo menos, una respuesta parcial. La cuestión estriba sencillamente en si los principales proveedores nucleares serán capaces de reconocer sus propios intereses vitales en materia de seguridad para impedir la proliferación de los medios de fabricación de explosivos nucleares, aunque sea a expensas de un interés comercial inmediato, pero temporal. A fin de equilibrar la situación a este respecto y dar un incentivo económico a los Estados proveedores para que obren en pro de la no proliferación, el Gobierno finlandés ha sugerido que las normas comunes aplicables a las exportaciones, recomendadas por la Conferencia de examen, se completen con normas comunes para las importaciones. Según esta sugerencia, las Partes en el TNP podrían aceptar el compromiso de no importar materiales o equipo nucleares sino de países que sean Partes en el TNP, o que hayan aceptado salvaguardias para el ciclo completo o también que de otra manera hayan demostrado que siguen una política responsable con respecto a la exportación de productos nucleares. Si se aplicase esta sugerencia se eliminaría todo elemento que perturbe las condiciones de competencia de un mercado y se colocaría en situación ventajosa a los proveedores que obrasen



HISTORIA GRAFICA DEL OIEA

Los primeros años...

La 54ª Sesión de la Comisión Preparatoria (la primera que se celebraría en Viena) se reúne el 9 de septiembre de 1957 en la Ratsaal de la Musikakademie de esa ciudad.

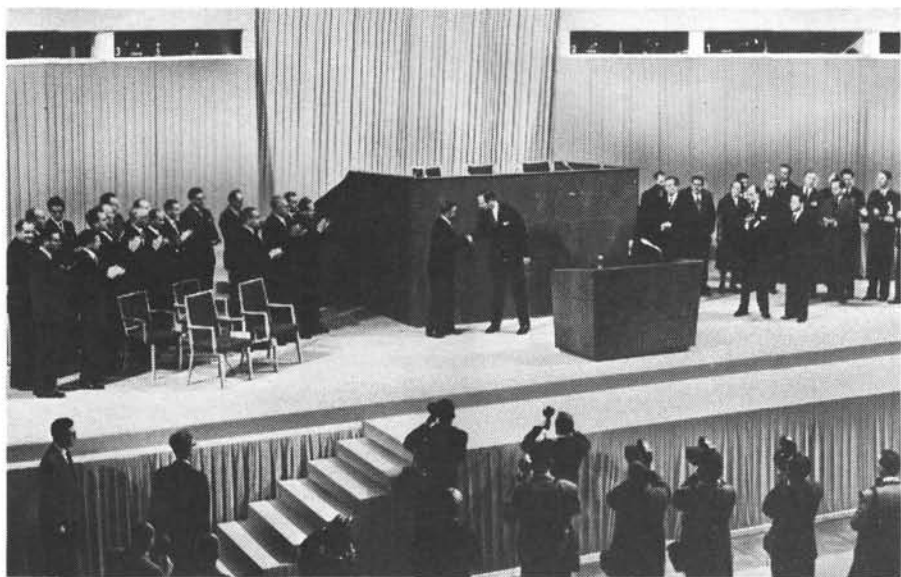




Fotografía tomada el 25 de septiembre de 1957, en la 63ª Sesión de la Comisión Preparatoria, celebrada en Viena. En primer plano, de izquierda a derecha: Carlos Bernardes, Presidente de la Comisión Preparatoria; L. Zamyatin, Jefe de la Misión de la Unión Soviética en la C.P.; Pavel Winkler, Embajador de Checoslovaquia y Vicepresidente de la C.P.; y James J. Wadsworth, Embajador de los Estados Unidos en la C.P.

Antes de la primera Reunión de la Conferencia General del OIEA, el Ministro Federal de Relaciones Exteriores de Austria, Sr. Leopold Figl, visitó los locales de la Conferencia General. En la fotografía, el Sr. Figl examina los planos de la Sala de conferencias en el despacho del Sr. Paul R. Jolles, Secretario Ejecutivo de la Comisión Preparatoria.

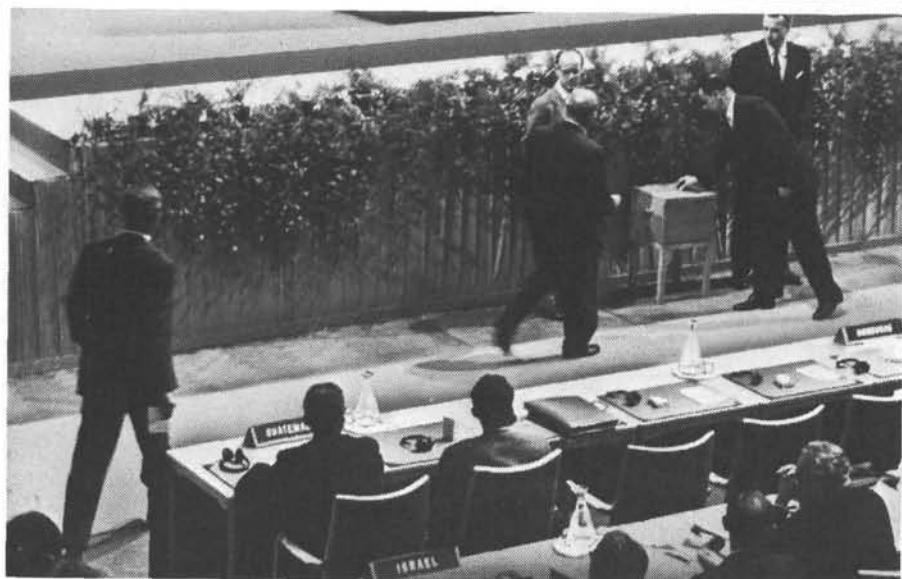




El Ministro Federal de Relaciones Exteriores de Austria, Sr. Leopold Figl (a la izquierda), y el Sr. Paul R. Jolles, Secretario Ejecutivo de la Comisión Preparatoria del OIEA (a la derecha), se saludan después de terminada la ceremonia que señaló la entrega de la Konzerthaus de Viena a la Conferencia General del OIEA, incluidos los derechos de extraterritorialidad.

El Ministro Federal de Asuntos Exteriores de Austria, Sr. Leopold Figl (a la derecha), y el Director General del OIEA, Sr. Sterling Cole (a la izquierda), en un saludo cordial después de un canje de notas efectuado en Viena el 26 de febrero de 1958, por el cual el Acuerdo sobre la Sede entraría oficialmente en vigor el 1º de marzo de aquel mismo año.



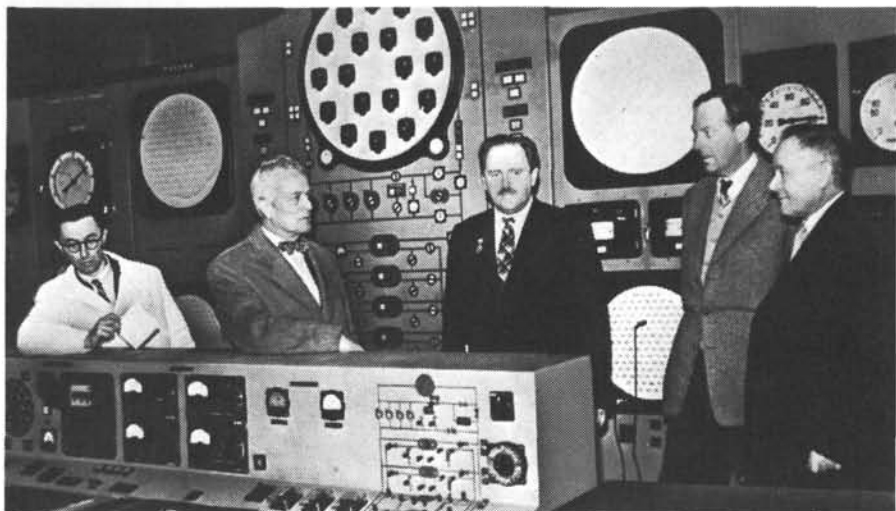


Votación para elegir la primera Junta de Gobernadores del OIEA, el 3 de octubre de 1957. Puede verse al delegado soviético emitiendo su voto, mientras que los delegados de los Estados Unidos y del Reino Unido esperan su turno.

La primera reunión de la Junta de Gobernadores del OIEA tuvo lugar en Viena el 3 de octubre de 1957, después de nombrado Director General del Organismo, el Sr. Sterling Cole. En la mesa presidencial (de izquierda a derecha): el Vicepresidente, Sr. Hirro Furuuchi (Japón); el Director General, Sr. Sterling Cole; el Presidente, Sr. Pavel Winkler (Checoslovaquia); y el Vicepresidente, Sr. M.H. Wershof (Canadá).



...Alrededor del mundo



Delegación del OIEA presidida por el Director General, Sr. Sterling Cole (segundo de la izquierda) en el Instituto Conjunto de Investigaciones Nucleares de Dubna (Unión Soviética), en abril de 1958.

El OIEA ofreció su hospitalidad para las reuniones de diversos Comités de las Naciones Unidas. En la foto, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. U. Thant, en el momento de llegar en abril de 1965 para asistir al 39º período de sesiones del Comité Administrativo de Coordinación, de las Naciones Unidas es recibido en el aeropuerto de Viena por el Director General, Dr. Sigvard Eklund, y por el entonces Ministro Federal de Asuntos Exteriores de Austria, Dr. Bruno Kreisky.





Visita efectuada por el Director General, Dr. Sigvard Eklund, al Australian Atomic Energy Research Establishment, de Lucas Heights (Australia), en otoño de 1966.

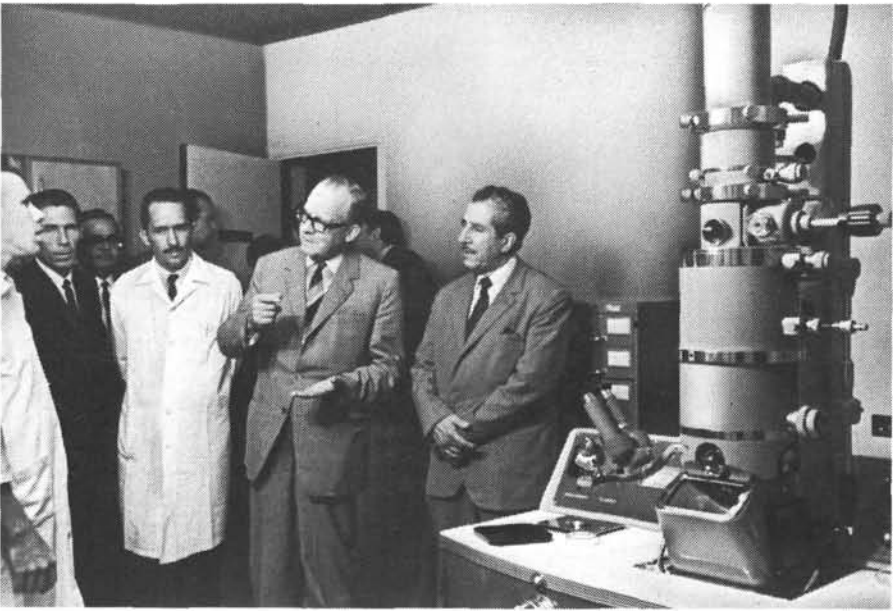
Ceremonia de inauguración, el 29 de noviembre de 1971, del Laboratorio de Investigaciones Nucleares, del Instituto Indio de Investigaciones Agronómicas, de Pusa (cerca de Nueva Delhi). El Laboratorio se fundó con ayuda del OIEA.

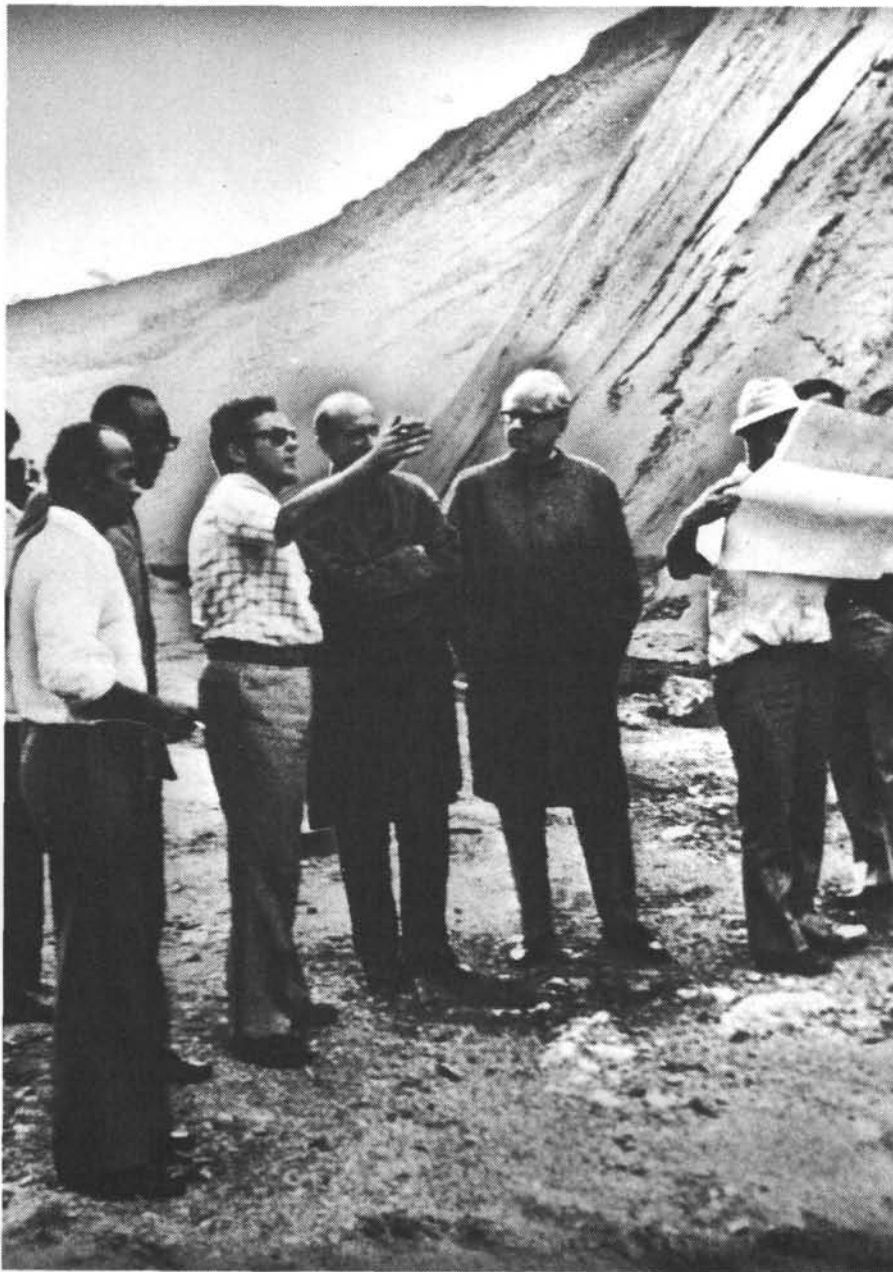




El Dr. Sigvard Eklund (a la izquierda), durante su visita a la República Argentina en noviembre de 1963, examina ante la maqueta del Centro Atómico Ezeiza, situado en las cercanías de Buenos Aires.

En agosto de 1971 el Director General visita Cuba.





En junio de 1975 el OIEA, en cooperación con el Gobierno del Gabón y la Comisión de Energía Atómica francesa, organizó un Simposio internacional sobre el fenómeno de Oklo. En la foto, el Director General, Dr. Sigvard Eklund, y el Dr. Bertrand Goldschmidt, Gobernador representante de Francia ante el Organismo (el tercero y el cuarto de la derecha), en la cantera de Oklo, que hace mil ochocientos millones de años era un reactor nuclear natural.

en interés de la no proliferación. El candidato demócrata a las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, el Gobernador Jimmy Carter, en un discurso pronunciado el 13 de mayo de 1976 se refirió muy brevemente a la propuesta finlandesa. Entre otras cosas dijo: "La reciente iniciativa del Gobierno finlandés en este sentido es digna de encomio. Los finlandeses han instalado a los adquirentes de combustibles y tecnología nucleares a comprar solo a los proveedores que exigen salvaguardias adecuadas a sus propias exportaciones.

Gracias a tal propuesta las pretendidas ventajas que tiene para un proveedor el singularizarse y ofrecer facilidades en materia de salvaguardias se transformarían en una desventaja comercial. En lugar de ampliar su mercado merced a tales artimañas ese proveedor lo disminuiría. Habría menos compradores de su peligrosa mercancía que si se alinease con otros proveedores en lo referente a las salvaguardias. La competencia se desarrollaría en el sentido de ofrecer a los compradores el producto más seguro al mejor precio."

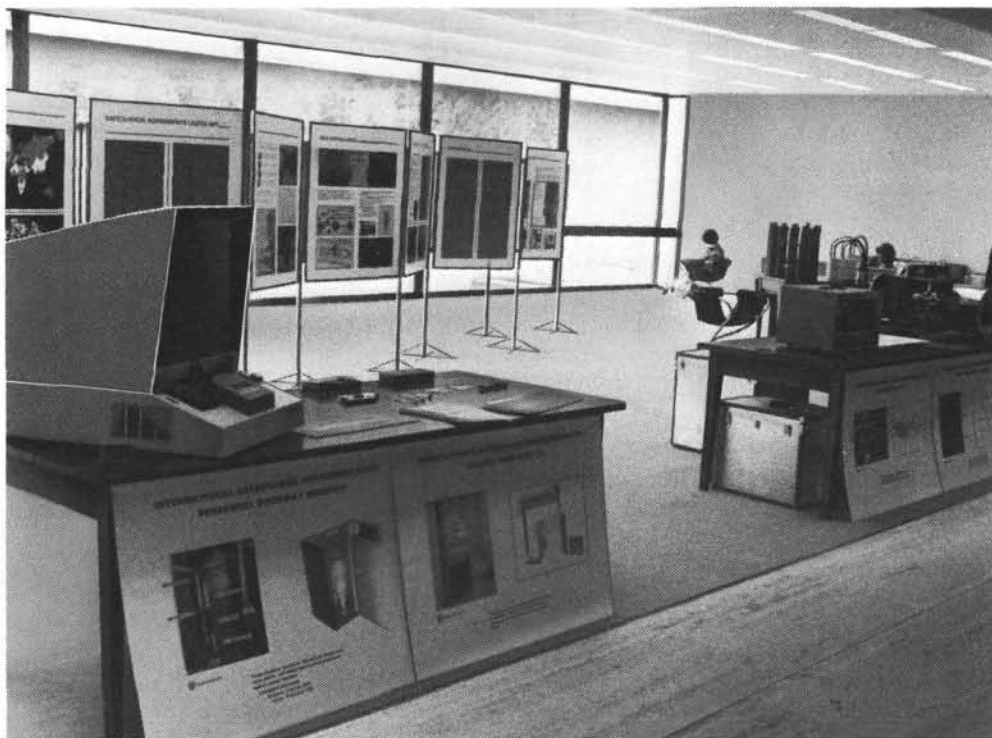
El riesgo de proliferación de las armas nucleares inherente a las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear se ha agudizado como consecuencia de la posibilidad de difusión de tecnologías relativas a sectores especialmente delicados del ciclo del combustible nuclear, es decir, el enriquecimiento y la reelaboración. Esta última constituye una fuente directa del principal material básico para las armas nucleares: el plutonio. Además, las ventas conocidas de plantas de reelaboración parecen tener poca justificación, si alguna tienen, en términos económicos. La Conferencia de examen del TNP reconoció claramente estos peligros y recomendó también una solución racional del problema: el establecimiento de centros regionales o multinacionales para el ciclo del combustible nuclear. Esa recomendación, que el OIEA ha estudiado activamente, es lógica no sólo desde el punto de vista de la no proliferación sino también desde el económico. Se ha calculado que, para que sea rentable, una planta de reelaboración necesitaría trabajar para unos cuarenta reactores de potencia de 1000 MW cada uno, lo que excede con mucho la capacidad que cualquier país no poseedor de armas nucleares programa para un futuro previsible.

Los centros regionales para el ciclo del combustible nuclear facilitarían también la denominada "protección física" de los materiales nucleares. Al generalizarse la energía nuclear pacífica, la atención se ha concentrado recientemente en el riesgo de que el material fisionable pueda caer en malas manos, es decir, en poder de criminales organizados, grupos terroristas, etc, quienes podrían obtener, o pretender que han obtenido, material fisionable suficiente para un arma atómica con objeto de utilizarla a los fines de chantaje. En este caso, también la Conferencia de examen instó al OIEA a que elaborase recomendaciones concretas sobre la protección física de los materiales nucleares, cuestión sobre la que el Grupo de Londres ha tomado también medidas.

Desde la Conferencia de examen del TNP el Gobierno finlandés ha perseguido activamente el objetivo de reforzar el régimen de salvaguardias del TNP a fin de instaurar un orden cooperativo internacional para precaverse contra el riesgo de proliferación de las armas nucleares resultante del comercio internacional de materiales nucleares. Unos 40 gobiernos, incluidos los principales proveedores y receptores de materiales nucleares, han celebrado consultas bilaterales en torno a la sugerencia finlandesa tendentes a completar las normas comunes aplicables a las exportaciones con otras comunes a las importaciones.

En junio de 1976, el Gobierno finlandés transmitió su punto de vista sobre el particular a la Junta de Gobernadores del OIEA en forma de un memorando oficial (*véase el Anexo*).

En el trigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la delegación finlandesa presentó un proyecto de resolución para reforzar las salvaguardias del OIEA, copatrocinado subsiguientemente por las delegaciones de Dinamarca, Islandia y Noruega. La Asamblea General aprobó la resolución por 106 votos a favor, 2 en contra



Exhibición de instrumentos del OIEA para la aplicación de salvaguardias organizada con ocasión de la Conferencia de las Partes encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, celebrada en Ginebra en mayo de 1975.

(Albania, China) y 22 abstenciones (Argentina, Brasil, Francia, India, México, Pakistán, Rumanía, Yugoslavia, entre otros países).

Después de señalar el aumento del riesgo de la proliferación de las armas nucleares resultante de la expansión y desarrollo acelerados de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear, en defecto de un sistema eficaz y general de salvaguardias, la resolución entre otras cosas dice:

- *Reconoce* que los Estados que aceptan las medidas restrictivas eficaces de no proliferación tienen derecho a gozar plenamente de los beneficios de la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y subraya la importancia de desplegar mayores esfuerzos en esta esfera, particularmente para satisfacer las necesidades de las regiones en desarrollo del mundo;
- *Pide* al Organismo Internacional de Energía Atómica que preste especial atención a su programa de trabajo en la esfera de la no proliferación, inclusive sus esfuerzos para facilitar la cooperación nuclear con fines pacíficos y aumentar la asistencia a las regiones en desarrollo del mundo dentro de un sistema de salvaguardias eficaz y cabal;
- *Pide además* al Organismo Internacional de Energía Atómica que prosiga sus estudios sobre las cuestiones relativas a los centros multinacionales del ciclo del combustible nuclear y a un régimen internacional para el almacenamiento de plutonio como medios eficaces de promover los intereses del régimen de no proliferación;

- *Encarece* al Organismo Internacional de Energía Atómica que considere cuidadosamente todas las sugerencias pertinentes que se le han presentado para reforzar el régimen de salvaguardias;
- *Pide* al Organismo Internacional de Energía Atómica que informe acerca de la marcha de sus trabajos sobre esta cuestión a la Asamblea General en su trigésimo segundo período de sesiones.

Por su contexto y por el momento en que fue aprobada, esta resolución puede considerarse como la expresión de la voluntad política de la aplastante mayoría de la comunidad internacional de respaldar los objetivos que el TNP persigue y de hacer todo lo que esté en su poder a fin de reforzar el régimen de no proliferación, en particular, en la esfera crucial de las salvaguardias administradas por el OIEA.

A N E X O

Misión Permanente de Finlandia ante el OIEA

MEMORANDO

REFUERZO Y AMPLIACION DE LAS SALVAGUARDIAS DEL ORGANISMO

1. En el Organismo y en otros círculos internacionales se han tomado recientemente o se estudian activamente una serie de medidas encaminadas a apoyar los esfuerzos por impedir la proliferación de las armas nucleares, lo que redundaría en interés de toda la comunidad internacional. La aplicación de las salvaguardias del Organismo reviste importancia crucial para el éxito de estos esfuerzos. El Gobierno finlandés opina que debe encontrarse la manera de, en consonancia con los objetivos generales del Organismo, reforzar y ampliar sus salvaguardias, procurando en particular aplicarlas al ciclo completo del combustible nuclear en todos los Estados no poseedores de armas nucleares.
2. El Gobierno finlandés estima que el examen de esta cuestión no solo es necesario en la actualidad sino que además es urgente. La generalización acelerada de técnicas, instalaciones y materiales en la esfera nucleoelectrica, la creciente comercialización de este tipo de energía y el rápido crecimiento del comercio internacional de materiales fisionables y de equipo nuclear, aunque sean hechos de los que cabe congratularse, han incrementado el riesgo de proliferación de las armas nucleares. La difusión de tecnologías relativas a sectores muy delicados del ciclo del combustible nuclear — por ejemplo, el enriquecimiento y la reelaboración — añade una nueva dimensión cualitativa a este riesgo.
3. Es función estatutaria del Organismo el fomentar la utilización de la energía atómica con fines pacíficos, asegurándose al mismo tiempo de que no se emplee de modo que contribuya a fines militares. El establecimiento y aplicación de las salvaguardias del Organismo es un medio práctico de conseguir tal objetivo. A juicio del Gobierno finlandés, las funciones del Organismo sobre el particular no son solo de carácter técnico sino que suponen una obligación total de actuar en cumplimiento del objetivo fundamental.

4. Se ha reconocido universalmente el valor de las actuales salvaguardias del Organismo, tanto si se aplican en virtud de acuerdos basados en el Sistema de Salvaguardias del Organismo (1965, ampliado provisionalmente en 1966 y 1968)¹ como si lo son en virtud de acuerdos en relación con el párrafo 1 del Artículo III del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP)², en conformidad con el texto del folleto sobre la estructura y contenido de los acuerdos entre Estados y el Organismo requeridos en relación con el TNP³. Se ha reconocido además que la aplicación de salvaguardias no obstaculiza el desarrollo económico, científico o tecnológico de los Estados ni la cooperación internacional en las actividades nucleares con fines pacíficos. Se estima igualmente que las actuales salvaguardias y la experiencia adquirida por el Organismo con su aplicación ofrecen bases técnicas adecuadas para aplicarlas a la totalidad del ciclo del combustible nuclear. No hay duda de que a este respecto será útil el documento que la Junta de Gobernadores pidió al Director General que preparase⁴ para establecer el posible contenido de los acuerdos de salvaguardia entre el Organismo y los Estados interesados en aplicar salvaguardias del Organismo a todas sus actividades nucleares.

5. Aunque no cabe la menor duda de que las actuales salvaguardias del Organismo son susceptibles de perfeccionamiento técnico, su principal debilidad no reside en su aplicación técnica: el problema crucial no es su aspecto técnico sino su ámbito de aplicación, es decir, el hecho de que no se apliquen universalmente a la totalidad del ciclo del combustible nuclear en todos los Estados no poseedores de armas nucleares. Mientras subsista esta situación, las actuales salvaguardias tendrán solo un valor limitado como protección contra el riesgo de proliferación de las armas nucleares. Es cada vez más fuerte la convicción de que el único sistema de salvaguardias verdaderamente eficaz consiste en aplicar las salvaguardias del Organismo a todas las actividades nucleares en todos los Estados no poseedores de armas nucleares⁵.

6. La Conferencia de las Partes encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares insta en una de sus principales recomendaciones a que:

- "a) por todos los medios posibles, se refuercen las normas comunes relativas a las salvaguardias aplicables a las exportaciones, extendiendo en particular la aplicación de esas salvaguardias a todas las actividades nucleares pacíficas de los Estados importadores que no sean Partes en el Tratado;
- b) todos los proveedores y receptores acepten con la mayor amplitud posible esas normas comunes;
- c) todas las Partes en el Tratado prosigan activamente sus esfuerzos para la consecución de esos objetivos."⁶

7. Se han tomado últimamente, o se están estudiando activamente, medidas para reforzar la aplicación de las salvaguardias del Organismo en los casos de exportación de materiales fisionables y de equipo nuclear especial. En 1974 un grupo de Estados que eran suministradores o que podían serlo llegaron a un consenso sobre los procedimientos a seguir para el suministro de estos productos⁷.

Más recientemente varios países exportadores de productos nucleares decidieron adoptar como sistema nacional ciertas normas de salvaguardia y otros controles afines asociados con las exportaciones de productos nucleares con fines pacíficos. Esto constituye un paso significativo en la dirección recomendada por la Conferencia de examen del TNP con respecto a la ampliación del ámbito de aplicación de las salvaguardias.

8. En apoyo de estas medidas y recomendaciones, el Gobierno finlandés ha consultado a otros Gobiernos y formula ahora una sugerencia según la cual las normas comunes para

la exportación deben completarse con normas comunes para la importación, es decir que las Partes en el TNP podrán considerar el comprometerse a importar materiales o equipo nuclear solo de países que fuesen Partes en el TNP o que hubiesen aceptado salvaguardias para el ciclo completo del combustible o que de otra manera hubiesen demostrado que siguen una política responsable en la exportación de productos nucleares, por ejemplo aplicando las salvaguardias del Organismo a sus exportaciones de estos productos. La idea de fijar normas para la importación es un corolario de los esfuerzos para establecer normas comunes para la exportación, y su finalidad es secundar estos esfuerzos eliminando cualquier elemento que perturbe las condiciones de competencia del mercado y, a la larga, los esfuerzos propiamente dichos.

9. El Gobierno finlandés tiene motivos para creer que muchos Estados Miembros del Organismo comparten su convicción de que es útil embarcarse en un estudio constructivo de los medios necesarios para reforzar y ampliar las salvaguardias del Organismo.

Referencias:

¹ INFCIRC/66/Rev.2.

² Transcrito en el documento INFCIRC/140.

³ INFCIRC/153 (versión corregida).

⁴ En la resolución que figura en el documento GOV/DEC/88 (XIX) con el número (11).

⁵ Véase, por ejemplo, el párrafo 41 de la declaración del Director General en la decimonovena reunión ordinaria de la Conferencia General, que figura en el documento GC(XIX)/OR.176.

⁶ NPT/CONF/35/1, Anexo I, Examen del artículo III.

⁷ Véanse los documentos INFCIRC/209 y Add. 1 a 8.