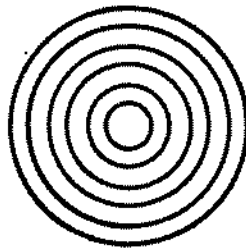


ORGANISMO
PARA LA PROSCRIPCIÓN
DE LAS ARMAS NUCLEARES
EN LA AMÉRICA LATINA



Distr.
GENERAL

CG/81
20 agosto 1973

CONFERENCIA GENERAL
Tercer Período de Sesiones
(Tema 20 de la Agenda)

Segundo Informe del Consejo

1. Durante el período que abarca el presente Informe —septiembre de 1971 a agosto de 1973—, el Consejo del Organismo fue integrado por Representantes de Costa Rica, Jamaica, México, Perú y Venezuela. Costa Rica y México terminan su período de cuatro años en septiembre de 1973 y, por lo tanto, la Conferencia General deberá elegir dos Estados que los sustituyan, puesto que, de conformidad con el Artículo 10, párrafo 2, del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, "Los Miembros salientes no serán reelegibles para el período subsiguiente".

2. La Presidencia, conforme al Reglamento* del Consejo, ha sido desempeñada rotativamente por los Representantes de los Estados Miembros. El Consejo ha celebrado, en los últimos dos años, trece sesiones, y en ellas se ha ocupado de los temas hasta ahora inscritos en su Agenda, que son los siguientes:

- a. Aplicación del Artículo 13 del Tratado: Acuerdos para la aplicación de Salvaguardias del OIEA.
- b. Aplicación del Artículo 14 del Tratado: Informes semestrales de los Estados Miembros (párrafo 1) y copia de los que rinden al OIEA (párrafo 2).
Comunicación del Gobierno de Panamá.
- c. Consideración de los Artículos 15, 16, 18 y 20 del Tratado.
- d. Consideración del Artículo 23 del Tratado.

El desarrollo de las sesiones del Consejo aparece en las Actas incluidas en los documentos C/PV/10 a 22.

* Doc. OPANAL/C/7.

Aplicación del Artículo 13 del Tratado

3. Como anexo al documento CG/92 aparece un cuadro en el que se asienta el estado que guarda la negociación o concertación de acuerdos, entre los Estados Miembros del Organismo y el Organismo Internacional de Energía Atómica, para la aplicación de Salvaguardias a las actividades nucleares de los primeros. Como puede observarse, hasta ahora nada más han suscrito semejantes acuerdos tres Gobiernos: el de México, el de la República Dominicana y el del Uruguay. Es importante señalar también que el Reino de los Países Bajos suscribió, por su parte, un Acuerdo para la aplicación de Salvaguardias del OIEA, que tiene aplicación a Surinam y las Antillas Neerlandesas.

4. Aparte de los citados en el párrafo anterior, el Consejo fue informado de que, según se indica también en el documento CG/92, nueve Estados Miembros han iniciado ya las negociaciones encaminadas a la concertación de sus respectivos acuerdos con el OIEA. Quedan, por lo tanto, seis Estados Miembros más, que no han iniciado todavía ese procedimiento. Sería de desearse que estos últimos Estados comprendan la necesidad de dar cumplimiento, cuanto antes, a las disposiciones del Artículo 13 del Tratado, tanto por lo que ellas significan como obligación contraída desde la fecha en que ratificaron el Tratado, cuanto a la luz de los numerosos llamamientos que, lo mismo el Consejo, que la Conferencia General, les han venido haciendo desde 1969*.

5. En su Resolución C.5, de 18 de enero de 1973, el Consejo juzgó conveniente recomendar que los Estados Miembros

- - -

* Ver, entre otras, las Resoluciones C.4 y C.5, de 18 de agosto de 1972 y 18 de enero de 1973, respectivamente.

que tengan alguna dificultad para la iniciación o continuación de las negociaciones encaminadas a la concertación de acuerdos de salvaguardias con el OIEA, utilicen el conducto de la Secretaría del Organismo. En efecto, parece existir una falta de comprensión clara de las razones por las cuales los Estados Partes en el Tratado de Tlatelolco deben cumplir con los términos del Artículo 13. En la mayor parte de los países de la América Latina, las actividades nucleares se han desarrollado hasta ahora a un nivel casi insignificante; en esas condiciones, algunas autoridades nacionales no parecen haber comprendido la necesidad de que su Gobierno someta, esas y las futuras actividades nucleares, a la supervisión del OIEA. Pero, si se ha de ser congruente con los términos del Artículo 13, es obvio que los Estados Partes en el Tratado, aunque no tuviesen ninguna actividad nuclear en desarrollo, deben comprometerse desde luego —y debieron hacerlo dentro de los plazos señalados en el propio Artículo 13— a que, automáticamente, cuando inicien ese tipo de actividades, éstas queden salvaguardadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica.

6. Otro aspecto que parece crear cierta confusión, es el hecho de que los acuerdos de salvaguardias con el OIEA cubren solamente la utilización pacífica de la energía nuclear, pero no son aplicables a situaciones anómalas, por ejemplo aquellas que se desarrollan fuera del control de las autoridades territoriales de un Estado, como sucede, concretamente, en el caso de la llamada Zona del Canal de Panamá. Sobre este particular, se ha hecho necesario aclarar a los correspondientes Gobiernos, por conducto de la Secretaría, que el Sistema de Control establecido por el Tratado de Tlatelolco, tiene un doble aspecto: por una parte, las actividades que ordinariamente se emprenden en el desenvolvimiento normal de un país, que son supervisadas mediante el Sistema de Salvaguardias del OIEA para que no puedan desviarse hacia fines militares; por

la otra, cualquier otra situación, más allá de las que cubre el Sistema de Salvaguardias del OIEA —que tiene sus limitaciones conforme al Estatuto de dicho Organismo y a las normas que rigen dicho Sistema—, que pueda tener implicaciones contrarias al espíritu y la letra del Tratado, y que sería supervisada por el OPANAL a través del Consejo y del Secretario General. Por consiguiente —y esto se planteó desde la etapa de negociación del Tratado— los Estados Miembros deben concertar el acuerdo correspondiente con el OIEA para la aplicación de salvaguardias, sin que ello obste para que otro tipo de hechos o situaciones sea supervisado directamente por el OPANAL. Es decir: el hecho de que el Sistema de Salvaguardias del OIEA no cubra ciertos aspectos del control y de la vigilancia de la aplicación del Tratado, no es obstáculo, ni releva al Estado interesado, de la obligación establecida en el Artículo 13.

7. Por otra parte, cabe aclarar que el hecho de que un Estado Miembro todavía no esté desarrollando ningún tipo de actividad nuclear, tampoco lo libera del compromiso derivado del Artículo 13, ni obsta en forma alguna, desde el punto de vista del Organismo Internacional de Energía Atómica, para concertar el acuerdo de salvaguardias correspondiente. Esta situación está prevista en las normas que rigen los acuerdos de salvaguardias, y la única diferencia entre un acuerdo suscrito por un Estado que sí desarrolla actividades nucleares y otro que no lo hace aún, es que, mediante un protocolo adicional, se suspende la aplicación de determinadas disposiciones del acuerdo hasta que ésta se justifique por la iniciación de actividades reales. El acuerdo, en estas condiciones, significa una obligación a priori que sólo entraría en operación en el momento en que se inicien actividades nucleares en el país involucrado.

8. Por último, es posible que a los Gobiernos de algunos Estados Miembros les preocupe que la concertación de acuerdos de salvaguardias con el OIEA se pueda traducir en algún compromiso de carácter económico. No es así: el Acuerdo de Salvaguardias a que se refiere el Artículo 13 del Tratado de Tlatelolco implica solamente un arreglo básico y de carácter general, que puede dar lugar, en el futuro, a convenios suplementarios o complementarios aplicables a cada situación en concreto; pero no será hasta que se concierten esos arreglos adicionales, cuando se negocie el aspecto de los costos de las salvaguardias, en la medida en que dichos costos lleguen a justificarse.

9. Desde otro punto de vista, parece existir un problema práctico para la negociación y concertación de los acuerdos de salvaguardias, independientemente de las preocupaciones o dudas sobre el fondo de la cuestión a que se ha aludido antes: varios Estados Miembros carecen de representación permanente en Viena, sede del OIEA. Tomando esto en consideración, el Consejo pidió al Secretario General, en su Resolución C.5 antes mencionada, que preste toda su colaboración para facilitar a los Estados Miembros el cumplimiento de las disposiciones del Artículo 13 del Tratado. La Secretaría informó al Consejo que ha ofrecido esta colaboración a todos los Gobiernos, pero desgraciadamente sólo dos —Haití y Panamá— se han valido hasta ahora de este recurso auxiliar. En efecto, fuera de los dos Estados mencionados, los demás cuyos Gobiernos no tienen representación permanente en Viena se han abstenido de utilizar a la Secretaría como enlace o intermediario para estas negociaciones. Sería por demás deseable que la Conferencia General, si lo estima procedente, reitera a los Estados Miembros esta posibilidad, que facilitaría considerablemente las gestiones.

10. En cuanto a Haití y Panamá, el Consejo ha tenido conocimiento de que la Secretaría habrá de negociar en Viena, en septiembre de 1973, los términos de los acuerdos correspondientes. Esta negociación, por otra parte, no encierra dificultad alguna, puesto que los acuerdos siguen los lineamientos de un patrón ya establecido [ver acuerdos concertados por el OIEA con México, la República Dominicana y el Uruguay]; lineamientos que fueron comunicados oportunamente a los Gobiernos por la Secretaría al enviarles el modelo de acuerdo respectivo.

Aplicación del Artículo 14

11. Como puede verse en el documento CG/93, el estado de cumplimiento, por los Estados Miembros, de las disposiciones del Artículo 14, ha avanzado considerablemente. El Consejo ha tenido especial empeño —y para ello ha contado con la más amplia colaboración del Secretario General— en que los Estados cumplan oportunamente con estas disposiciones del Tratado. En efecto, la declaración sistemática que semestralmente deben hacer los Estados Miembros en aplicación del párrafo 1 de dicho artículo nunca ha entrañado ninguna dificultad; se trata simplemente de un trámite mecánico que, sin embargo, parece todavía no haberse establecido en algunos Gobiernos. Por ello, el Consejo ha venido insistiendo, a través del Secretario General*, y los Gobiernos, en buena medida, han respondido.

12. En cuanto a la obligación que se deriva para los Gobiernos de los Estados Miembros, del párrafo 2 del propio Artículo 14, parecería que éstos no han comprendido en algunos casos sus alcances. Aunque se trata de una minoría, hay

- - -

* Ver, anexo, modelo de nota sugerido por la Secretaría.

algunos Estados que, en función de proyectos que implican el desarrollo de determinadas actividades nucleares, han concertado con el OIEA la aplicación de las salvaguardias correspondientes*, o tienen ya concertado —por lo menos tres de ellos— un acuerdo básico de aplicación de salvaguardias en cumplimiento del Artículo 13 del Tratado, y sobre una u otra base rinden al OIEA informes periódicos en función de esos arreglos. Copia de estos informes al OIEA es lo que deben enviar a la Secretaría para cumplir con los términos del párrafo 2 del Artículo 14 del Tratado. El Consejo estima que no se trata de ninguna manera de una omisión consciente, sino de una simple inadvertencia, y por ello recomendaría a la Conferencia que haga un nuevo llamamiento a los Estados Miembros en este sentido.

13. Comunicación del Gobierno de Panamá. En cumplimiento del párrafo 1 del Artículo 14, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá dirigió al Secretario General, con fecha 7 de junio de 1973, una nota en la que se comunicaba que no ha tenido lugar ninguna actividad prohibida por el Tratado de Tlatelolco en parte alguna "del territorio de mi país donde se ejerce plena jurisdicción", agregando que: "Deseamos sin embargo informar que, a pesar de que Panamá al firmar y ratificar el Tratado de Tlatelolco incluyó en dicho Tratado todo su territorio inclusive la denominada Zona del Canal, no ha podido llevar a cabo la inspección necesaria para conocer de las actividades nucleares que el Gobierno de los Estados Unidos lleva a cabo en dicha área. Sería conveniente la cooperación del Organismo para asegurarse de que no se lleven a cabo actividades violatorias del Tratado de Tlatelolco en la Zona del Canal".

- - -

* Ver documento CG/95.

14. El Secretario General sometió este asunto a la consideración del Consejo, el cual adoptó la Resolución C.7 en su sesión celebrada el 3 de agosto de 1973, pidiendo al Secretario General que "mediante los procedimientos más rápidos y efectivos, lleve a cabo las gestiones que estime del caso ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, a fin de coordinar la forma de atender esta petición del Gobierno de Panamá", y que informase al Consejo sobre este asunto tan pronto como obtuviese un resultado concreto.

15. En atención a este mandato, el Secretario General comisionó al Secretario General Adjunto para que se pusiese directamente en contacto con las autoridades correspondientes del Departamento de Estado en Washington. Como resultado de esa gestión, el Gobierno norteamericano, por conducto de su Embajada en México, dirigió al Secretario General una nota que, en su parte sustancial, dice lo siguiente:

"En respuesta a la consulta hecha por el Secretario General Adjunto González de León durante su visita a Washington el 17 de agosto de 1973, deseo informarle que, desde que ratificaron el Protocolo Adicional II al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, incluyendo el período comprendido entre el 11 de junio de 1971 y el 6 de junio de 1973, los Estados Unidos no han realizado ningunas actividades que sean contrarias a las obligaciones que contrajeron en virtud del mencionado Protocolo Adicional II".

16. El Consejo, en su sesión celebrada el 20 de agosto de 1973, tomó nota de la respuesta que, en la forma señalada antes, dio el Gobierno norteamericano a la gestión de la Secretaría en relación con la preocupación del Gobierno de Panamá y

estima que, tratándose de la primera instancia en que la cuestión de la Zona del Canal es planteada a la luz del Tratado de Tlatelolco y del Protocolo Adicional II, constituye un paso positivo. El texto de la nota del Excelentísimo señor Embajador de los Estados Unidos de América en México, que lleva fecha 20 de agosto, ha sido transmitido por el Secretario General al Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá.

17. En tanto que el Gobierno de Panamá hace conocer al Consejo las consideraciones que le merezca la precitada nota del Gobierno de los Estados Unidos de América, el Consejo estudiará la situación a la luz de lo prescrito por los dispositivos que resulten pertinentes en materia de Sistema de Control, tanto del Tratado de Tlatelolco como de otros instrumentos internacionales que puedan ser también aplicables. Este estudio lo practicará el Consejo sin perjuicio de dar cuenta de su decisión a la Conferencia General y de atender a la resolución que ésta pueda adoptar sobre el asunto.

Consideración de los Artículos 15, 16, 18 y 20

18. En su Segundo Período de Sesiones, la Conferencia General decidió que "el examen de estos artículos del Tratado... deberá ser hecho por el Consejo a la luz del desarrollo que vaya teniendo el propio Tratado", y que este órgano le informase sobre el particular en su Tercer Período ordinario de Sesiones.

19. El Consejo no ha podido ir más allá de un intercambio preliminar de impresiones sobre el alcance que las referidas disposiciones del Tratado tienen para el buen funcionamiento del Sistema de Control establecido en el mismo, pues

no ha juzgado pertinente avanzar más a este respecto antes de que se tenga la experiencia necesaria para fundar una reglamentación adecuada de los citados Artículos 15, 16, 18 y 20, si es que dicha reglamentación se hace necesaria. Los puntos de vista que el Consejo ha tenido presentes están incluidos en el documento CG/94.

20. La Secretaría preparó un memorando con criterios preliminares respecto de la futura regulación de los Artículos 15, 16, 18 y 20, que fue presentado al Consejo en su 17a. sesión celebrada el 2 de marzo de 1973. El Consejo tomó conocimiento de este memorando como un aporte de singular importancia a la consideración del tema.

Consideración del Artículo 23

21. Como resultado de la Resolución 33 (II) adoptada por la Conferencia General en su 11a. sesión, celebrada el 9 de septiembre de 1971, y de los insistentes llamados que la Secretaría les ha hecho a este respecto*, los Gobiernos de los Estados Miembros han empezado a cumplir con la obligación que se les deriva del Artículo 23 del Tratado —los detalles al respecto aparecen en el documento CG/95 y los convenios involucrados se reproducen en los documentos S/Inf. 38, 39, 40, 46, 47 y 49 a 58—.

22. No obstante, el Consejo desearía insistir acerca de la importancia que tiene para la debida ejecución del Tratado el cumplimiento del Artículo 23, en la forma que lo interpretó la Conferencia General en su Resolución 33 (II) antes citada. En su Primer Informe a la Conferencia General**, el

- - -

* Ver, anexo, el modelo de nota que el Secretario General sugirió a los Gobiernos para dar cumplimiento al Art. 23.

** Doc. CG/44, de 3 de septiembre de 1971.

Consejo se permitió manifestar su criterio en el sentido de que el compromiso contraído por los Estados Partes en el Artículo 1 del Tratado "se refiere a todas las aplicaciones de la energía nuclear hechas por las Partes Contratantes y que, por lo tanto, quizá fuese conveniente, para el 'buen funcionamiento del Sistema de Control' que el Organismo cuente con la más completa información posible sobre el uso que los Estados Miembros están haciendo de la energía nuclear y, consecuentemente, sobre los convenios o arreglos que cada uno de ellos concluya en este campo". Sin embargo, el propio Consejo no llegó a pronunciarse entonces sobre los alcances que deben darse al Artículo 23, y la Conferencia General tampoco lo hizo en su Segundo Período de Sesiones. Por consiguiente, el tema ha seguido inscrito en la Agenda del Consejo y sería tal vez deseable que la Conferencia General, en su actual reunión, decida adelantar algún juicio sobre el particular.

23. Independientemente de ello, resulta de interés señalar un aspecto que, en relación también con los alcances del Artículo 23, se ha mencionado en varias sesiones del Consejo*; aspecto que a la vez se vincula con los alcances del Artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. La Convención de Viena establece la obligación, para todo Estado signatario de un tratado o que haya manifestado su consentimiento en adherir a él, durante el período que precede a la entrada en vigor de ese instrumento, de abstenerse de frustrar en cualquier forma el objeto y el fin del tratado en cuestión. Es probable que la Conferencia General encuentre adecuado discutir las consecuencias que, de la doctrina consagrada en esa disposición, pueden inferirse con respecto a

- - -

* Ver, en particular, el Acta de la 16a. sesión [Doc. C/PV/16].

los Estados para los cuales el Tratado de Tlatelolco todavía no está en vigor, pero que lo han firmado o ratificado sin la dispensa de los prerequisites establecidos en el párrafo 1 del Artículo 28 del mismo, o que de alguna manera han manifestado su consentimiento en adherir.