



S/Inf. 214
12 mayo 1980

SECRETARIA

DISCURSO EN LA REUNION DE LA COMISION
INTERAMERICANA DE ENERGIA NUCLEAR

Señor Presidente:

Es para mí un gran placer tener hoy la oportunidad de hacer uso de la palabra en esta reunión convocada por la Comisión Interamericana de Energía Nuclear.

La actuación de la CIEN en el campo de la utilización pacífica de la energía nuclear en América Latina ha sido y es de innegable importancia. Pero sus competencias en este campo no son excluyentes de las de otros organismos internacionales regionales. Por el contrario, coexisten con las que poseen la Organización Latino Americana de Energía (OLADE) y, especialmente, con las del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL) que, creado por el Tratado de Tlatelolco, tiene expresas atribuciones en cuanto a la cuestión del uso pacífico de la energía nuclear por los Estados latinoamericanos.

Mi intervención de hoy es una manifestación del reconocimiento de la necesidad de una coordinada cooperación entre la CIEN, el OPANAL y la OLADE en lo que se refiere al uso pacífico de la energía atómica. Esta cooperación ya ha sido instrumentada en el Acuerdo entre el OPANAL y la OLADE, firmado en Quito el 10 de marzo de 1980 y será también reconocida y regulada en el Acuerdo entre el OPANAL y la CIEN, que se firmará en Washington el 30 de junio de 1980.

Antes de terminar estas palabras preambulares, quiero saludar y felicitar al Dr. Marcelo Alonso, Secretario Ejecutivo de la CIEN, que dejará sus funciones en la OEA en los primeros días de julio. A él, en gran parte, se debe el renacimiento de la CIEN en los últimos años y la iniciación de una política de cooperación, tanto a nivel universal como a nivel regional, con otros organismos dedicados a los problemas de la energía nuclear.

En mi disertación de hoy, que responde a una honrosa invitación del Secretario Ejecutivo de la CIEN, he de tratar breve y esquemáticamente la cuestión del uso pacífico de la energía nuclear en América Latina y el Derecho Internacional.

Quiero hacer, para situar correctamente el ámbito que han de cubrir mis palabras, dos precisiones previas.

En primer lugar, que me referiré sólo a la cuestión de la energía nuclear en cuanto a la utilización del átomo con fines de producción de energía eléctrica. No he de referirme, por tanto, a otras formas de utilización de esta energía nuclear, por ejemplo, en los campos de la medicina, de la agricultura, etc.

En segundo término, que sólo he de estudiar lo referente al uso pacífico de esta energía. Sin embargo estimo que debo expresar que la utilización bélica de la energía nuclear no sólo constituye, en general, un acto ilícito internacional, un crimen contra la humanidad, de acuerdo con lo declarado reiteradamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas y según un principio fundamental que deriva de la esencia misma de lo que es la Comunidad Internacional, cuestión que

- - -

he estudiado en otras ocasiones y que no he de desarrollar ahora, sino que, además, todo lo relativo a su uso para la destrucción y la muerte ha sido proscrito en América Latina por el Tratado de Tlatelolco, que ha sido firmado por la totalidad de los países de la América Latina, salvo Cuba y Guyana.

Es cierto que la Argentina lo ha firmado, pero aún no lo ha ratificado, aunque ya ha anunciado oficialmente que lo hará en fecha próxima, una vez cumplidas determinadas condiciones, y que Brasil y Chile lo han firmado y ratificado, pero aún no son Partes, porque no han hecho la dispensa prevista en el párrafo 2 del Artículo 28. Pero hoy se reconoce —y Brasil lo ha señalado formal y expresamente en varias ocasiones, en especial en el párrafo 26 de su Programa Nuclear— que según un principio de Derecho Internacional aplicado ya en 1924 por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso de los "Intereses Alemanes en la Alta Silesia Polaca", y afirmado y declarado ahora en el Artículo 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, los signatarios de una convención no pueden ejecutar ningún acto dirigido a frustrar el objetivo o el fin del Tratado. Esto significa, para utilizar las palabras que usé en el discurso pronunciado en la conmemoración del X Aniversario del Tratado de Tlatelolco, que los países signatarios "están obligados a no desarrollar actividades esencialmente contrarias al Sistema de Tlatelolco que sean capaces de alterar en forma capital el logro de sus objetivos y sus fines", entre los que están la no recepción, posesión, construcción, almacenamiento ni utilización de armas nucleares

Situado así el contenido específico de mi disertación, veamos ahora cuál es el régimen jurídico internacional del uso pacífico de la energía nuclear en América Latina. Hay que partir de la afirmación ineludible del derecho soberano de todos los Estados a este uso pacífico. La Declaración aprobada por la Conferencia General del OPANAL el 14 de julio de 1967 en su párrafo 3 afirma la resolución del Organismo de "impulsar

la utilización de la energía nuclear en la América Latina, coordinando los esfuerzos al respecto de los países Miembros y encarando la planeación regional de la utilización pacífica de esta energía".

En el discurso que pronuncié en Caracas en la sesión inaugural del Quinto Período Ordinario de Sesiones dije sobre este particular:

"El derecho a la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos es un atributo soberano de todos los Estados, que el Tratado de Tlatelolco reconoce y afirma y que la Declaración de la Conferencia General, de 14 de febrero de 1977, reitera y precisa en sus actuales proyecciones.

Pero el hecho de que la utilización de esta forma de energía pueda derivar hacia usos no pacíficos y la imposibilidad de separar y distinguir el proceso de producción, integral y completo, de la energía atómica con formas de utilización no pacíficas, obliga a encarar la cuestión del control internacional para impedir toda eventual derivación hacia fines bélicos. De aquí que, por una exigencia impuesta por la necesidad de salvaguardar la supervivencia de la humanidad misma, por un deber que se funda en un principio general de convivencia civilizada, que esté más allá de la existencia de una norma positiva, hay que aceptar que la utilización de la energía nuclear debe necesariamente estar sujeta a un sistema estricto de salvaguardias internacionales. Los acuerdos de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica cumplen con esta finalidad. De ahí su importancia particular.

Ningún Estado se encuentra obligado, para hacer uso de su derecho a la utilización de la energía nuclear, ser Parte en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, ya que es su facultad soberana la de adherirse o no a este texto.

Pero los Estados latinoamericanos tienen un instrumento regional, más estricto aún que el TNP, y que no es merecedor de las críticas que algunos de los Estados de nuestro continente han hecho al Tratado de No Proliferación, en el cual pueden fundarse las salvaguardias, y que establece, además, otras formas adicionales de control. Este texto es el Tratado de Tlatelolco. Los Estados Par-

tes en él tienen la seguridad de que si en base a sus disposiciones concluyen los acuerdos de salvaguardias a que se refiere su Artículo 13, han de poder utilizar pacíficamente la energía nuclear, sin peligro de interferencias extrañas, cualquiera que sea su origen o naturaleza.

La utilización de la energía nuclear es un derecho que no se puede negar a ningún Estado que esté dispuesto a asegurar que ese uso ha de ser exclusivamente pacífico. Es más: la cooperación internacional y el derecho al desarrollo exigen que se preste a ese Estado asistencia científica, tecnológica, económica, financiera e industrial para que pueda llevar adelante sus planes energéticos.

Los controles internacionales basados en los acuerdos de salvaguardias, entre los que se encuentran los que están fundados en el Artículo 13 del Tratado de Tlatelolco, bastan para asegurar que la energía nuclear no se ha de utilizar para fines bélicos o armamentistas.

Es necesario afirmar clara y rotundamente esto, así como es preciso impedir que pretendidos controles de confuso origen, que responden a veces a intereses exclusivamente económicos, pretendan sustituir el control, fundado en el Derecho Internacional y materializado en los acuerdos de salvaguardias, único admisible para verificar la finalidad y el destino de los materiales utilizados para la producción de energía nuclear dirigida a objetivos pacíficos."

Reiteraré estos conceptos en el discurso que pronuncié el 26 de febrero de 1980 en Viena en la Conferencia Plenaria Final de la INFCE, en donde dije:

"Los países latinoamericanos reafirman pues, clara y rotundamente, su incontestable derecho al uso pacífico de la energía nuclear, únicamente sometido al régimen de controles internacionales derivados de acuerdos convencionales de los que son partes, régimen que, repetimos, excluye toda posibilidad de que la energía nuclear pueda ser usada con fines bélicos en América Latina. La afirmación de este derecho, soberano e irrenunciable, y la admisión de los controles internacionales vigentes supone el rechazo de todo otro tipo de intromisión que pueda ilegítimamente lesionar o impedir el desarrollo del uso pacífico de la energía nuclear en el Continente."

El párrafo final del Documento adoptado en esta Conferencia Final, luego del más completo estudio del Ciclo del Combustible Nuclear realizado hasta ahora, dice:

- que la energía nucleoelectrónica es indispensable para hacer frente a las necesidades energéticas mundiales y que debe estar ampliamente disponible para tal fin;
- que pueden y deben tomarse medidas efectivas para reducir al mínimo el peligro de la proliferación de las armas nucleares sin con ello obstaculizar el suministro de energía o el desarrollo de los usos pacíficos de la energía nuclear, y
- que debe prestarse mayor atención a las necesidades específicas de los países en desarrollo.

El régimen jurídico convencional del uso pacífico de la energía nuclear en América Latina se basa en tres instrumentos internacionales, dos de carácter universal y uno regional: el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y el Tratado de Tlatelolco.

El Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica crea una organización destinada a implantar y promover el uso pacífico de la energía nuclear y a establecer un adecuado sistema de control, fundado en los Acuerdos de Salvaguardias.

En cuanto al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y al Tratado de Tlatelolco, cabe sentar que son dos instrumentos separados, distintos y autónomos.

Aunque contemporáneos, ya que el Tratado de Tlatelolco se abrió a la firma el 14 de febrero de 1967 y el Tratado de No Proliferación el 1° de julio de 1968, el primero no es sólo un instrumento para la no proliferación horizontal de armas nucleares que impide su construcción, tenencia y utilización a algunos Estados, sino que es un Tratado que impone, a todos los Estados Partes, un régimen de ausencia total, absoluta y permanente de armas nucleares.

Aunque el Preámbulo del Tratado de Tlatelolco recuerda la Resolución 2028 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas "que establece el principio de un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas para las potencias nucleares y las no nucleares", resolución que también está citada en la Resolución 2372 (XXII) de la Asamblea General del 12 de junio de 1968, que aprobó el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares y lo abrió a la firma y a la ratificación de los Estados, ambos Tratados, dirigidos al objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad internacionales, no se fundan en criterios idénticos.

Es por ello que si bien de los veinticinco Estados signatarios del Tratado de Tlatelolco, veintidós lo son también del Tratado de No Proliferación, hay tres Estados latinoamericanos que no han firmado el de No Proliferación, pero son signatarios del de Tlatelolco (Argentina, Brasil y Chile) y dos de ellos (Brasil y Chile) han ratificado el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina sin hacer dispensa del Artículo 28.2.

De igual modo dos países Partes en el Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco, China y Francia, no son signatarios del Tratado de No Proliferación, y Francia ha firmado también el Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco.

Hay que señalar, por último, que Cuba no ha firmado ninguno de estos dos instrumentos, es decir, ni el Tratado de Tlatelolco ni el de No Proliferación de Armas Nucleares.

En cuanto a los Acuerdos de Salvaguardias, pueden fundarse en el Estatuto del OIEA, pero en este caso cubren o se refieren sólo a actividades nucleares particulares y concretas (casos de Argentina, Brasil y Chile y del que está negociando ahora Cuba, países que no son Partes en el TNP ni en el Tratado de Tlatelolco); sólo en el TNP (hipótesis que no se da en América Latina, porque no hay ningún país latinoamericano que sea Parte en el TNP y que no lo sea en el Tratado de Tlatelolco), únicamente en el Tratado de Tlatelolco (casos de Panamá y de Colombia, que en el momento de concluir sus respectivos Acuerdos aún no eran Partes en el TNP) o en el Tratado de Tlatelolco y en el TNP (situación en que se encuentran todos los demás países latinoamericanos que han concluido Acuerdos de Salvaguardias de carácter general).

Los países latinoamericanos que han firmado y ratificado el Tratado de Tlatelolco, pero que aún no han hecho la dispensa prevista por el Artículo 28.2, como Brasil y Chile, no están obligados a negociar el Acuerdo de Salvaguardias previsto en el Artículo 13, porque esta obligación sólo existe para los Estados que son Partes Contratantes, es decir, en el momento actual, para los que han hecho la ratificación con dispensa.

No se tendría una adecuada y completa idea del Derecho Internacional convencional en cuanto al uso pacífico de la Energía Nuclear en América Latina, si no tuviera en cuenta lo que resulta de los múltiples acuerdos bilaterales existentes en esta materia. Los acuerdos entre los Estados Unidos y varios países latinoamericanos, los que ha celebrado España con diversos Estados de la región, el Tratado entre la República Federal de Alemania y Brasil del año 1975, los acuerdos de la Argentina con Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, los múltiples tratados y acuerdos concluidos por México con la República Federal de Alemania, Rumania, España y Francia, son sólo algunos ejemplos de una regulación convencional internacional de gran importancia, cuyo proceso de elaboración se ha acelerado recientemente de manera muy significativa.

Estos textos no son muy conocidos. Fuera de los servicios técnicos competentes y de las Cancillerías prácticamente son ignorados. Por eso el OPANAL publicará próximamente una recopilación, comentada y anotada, de todos los tratados y acuerdos en materia nuclear que le han sido comunicados en cumplimiento del Artículo 23 del Tratado de Tlatelolco.

Hoy en día América Latina ha iniciado el proceso para el adecuado uso pacífico de esta energía. Argentina, con una planta nuclear ya en funcionamiento y otras varias en construcción o en planeación, Brasil con un ambicioso programa en proceso de ejecución y México, con una planta ya en avanzado estado de construcción y un amplio plan nuclear, son tres ejemplos que no pueden dejar de citarse.

Por lo demás ya ha comenzado a generalizarse en América Latina la práctica de elaborar planes de política nuclear que prevén los aspectos internacionales de la cuestión. Pueden

- - -

citarse el ejemplo del Uruguay, país que no tiene plantas nucleoe-
léctricas en construcción o en proyecto, pero cuyo Gobierno
aprobó el 23 de abril de 1980, un decreto relativo a la "Política
Nuclear del País".

Hoy en día América Latina ha iniciado el proceso
para el adecuado uso pacífico de esta energía. Argentina, con
una planta nuclear ya en funcionamiento y otras varias en construc-
ción o en planeación, Brasil, con un ambicioso programa en proce-
so de ejecución y México, con una planta ya en avanzado estado de
construcción y un amplio plan nuclear, son tres ejemplos que no
pueden dejarse de citar.

Creo que debe señalarse que el desarrollo de los proyectos sobre uso pacífico de la energía nuclear en América Latina deberá tener en cuenta la necesaria cooperación regional o subregional. En efecto, en el caso de los países latinoamericanos medianos, pero sobre todo en el de los pequeños países del Continente, será poco menos que ineludible estudiar fórmulas de cooperación internacional regional o subregional, ya que sería absurdo pensar que cada país latinoamericano construya por sí solo una o varias plantas nucleares y ejecute todas las etapas del ciclo del combustible nuclear. ¿Por qué no prever entonces, desde ya, las posibilidades de cooperación y adecuada distribución de actividades en esta materia, por ejemplo, en cuanto a las plantas de enriquecimiento, tratamiento de desechos, ubicación de las usinas, aprovechamiento subregional de la energía generada, etc.? Creo que éste es un campo aún no explorado en Latinoamérica, del que hay, sin embargo, antecedentes en Europa, y que el OPANAL, la CIEN y la OLADE tienen una grande y fructífera labor futura en la realización de los estudios para comenzar el análisis de esta cuestión.

El uso pacífico de la energía nuclear en América Latina está indisolublemente unida al progreso económico y social del Continente y no tiene por qué afectar la lucha por la preservación de la salud y el medio ambiente. Sujeto —desde el punto de vista internacional— a la única limitación de que sea para fines pacíficos y exclusivamente a los contralores que se derivan de los Acuerdos de Salvaguardias que resultan de convenciones intergubernamentales vigentes, su desarrollo no está ni puede estar condicionado a imposición alguna, emanada de la sola voluntad unilateral de un Estado desarrollado no latinoamericano, poseedor además de armas nucleares, ni a contralores que

- - -

pretenden ejercer grupos económicos o políticos que se auto-atribuyan derechos que no son la consecuencia del Derecho Internacional positivo ni de ningún texto convencional válido.

El Derecho Internacional presta cada vez más atención a los problemas nucleares. Y esta atención, naturalmente, no se reduce a las cuestiones bélicas que plantea el uso del átomo, sino que incluye los problemas del empleo pacífico,

Ambos temas, estrechan y necesariamente vinculados constituyen materia propia del Derecho Internacional de hoy. Todo proceso dirigido a la utilización energética del átomo, todo ciclo de combustible nuclear, lleva implícitas la posibilidad y el peligro de desviación hacia usos no pacíficos. De aquí que la seguridad de la no utilización bélica de la energía nuclear no sea un problema científico o tecnológico, sino que sólo se garantiza con la voluntad política, con la prohibición jurídica de fabricar y utilizar armas nucleares, complementada con los contralores internacionalmente requeridos para vigilar la efectividad de estas prohibiciones.

Latinoamérica ha optado por la Paz fundada en que la energía nuclear sólo debe ser utilizada con fines pacíficos. La CIEN y el OPANAL tienen, en el proceso de cumplimiento de este objetivo, de fundamental importancia para el futuro de nuestra América, una grandes y noble labor a realizar.

Muchas gracias.

Héctor Gros Espiell.

Montevideo, 12 de mayo de 1980.