

# salvaguardias: cinco opiniones

En la serie de artículos que figuran a continuación, cinco participantes en los trabajos del Comité de Salvaguardias (1970) tratan de la obra realizada por el Comité y del ambiente en que se desarrollaron sus negociaciones, dando su visión particular de la forma en que se redactó un texto aceptable en general para todos los Miembros del Comité. Cada uno de estos artículos refleja exclusivamente la opinión personal de su autor.

El «Boletín» desea expresar su agradecimiento a cuantos han contribuido a la serie de artículos que figura a continuación.

## 1 WERNER UNGERER

Ministro Plenipotenciario, Representante Permanente  
de la República Federal de Alemania  
ante las organizaciones internacionales con sede en Viena

Cuando en junio del año pasado inició sus trabajos el Comité de Salvaguardias, constituido en abril del mismo año por la Junta de Gobernadores, se encontró ante una difícil misión. Desde un punto de vista puramente formal la tarea parecía sencilla: elaborar unas normas que sirvieran de guía al Director General en sus negociaciones y le permitieran concertar los acuerdos de salvaguardia, previstos en el artículo III del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, con los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado. Desde un punto de vista técnico tal tarea era bastante complicada: en efecto, el sistema vigente de salvaguardias del Organismo se basa principalmente en la aceptación de salvaguardias por los Estados que reciben materiales o equipo nucleares en relación con proyectos del Organismo, o que reciben materiales y equipo nucleares suministrados por otros Estados. Estas salvaguardias quedan circunscritas a determinadas instalaciones nucleares o a cantidades dadas de materiales. Ahora bien, las salvaguardias previstas en el TNP han de aplicarse a todos los materiales básicos o materiales fisiónables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos de un Estado no poseedor de armas nucleares, conforme al principio de la salvaguardia de la corriente de materiales nucleares en ciertos puntos estratégicos. No bastaba, por tanto, con incorporar simplemente las disposiciones del sistema vigente

de salvaguardias en los acuerdos que hubieran de concertarse en virtud del TNP, sino que eran precisas adaptaciones a las condiciones derivadas de dicho Tratado.

La tarea del Comité de Salvaguardias también resultó difícil en el plano político, debido a los muy diferentes criterios con que los Estados Miembros en él representados abordaron las negociaciones. Cierta número de Estados que habían ratificado el Tratado y que no realizaban ninguna actividad nuclear importante, tenían interés en que se ultimasen prontamente las negociaciones a fin de respetar los plazos señalados por el Tratado. A ellos se unieron otros varios Estados partidarios de una pronta aplicación de las salvaguardias previstas por el TNP, que hubieran aprovechado gustosos el Sistema de salvaguardias en vigor.

De otra parte se hallaban diversos Estados que realizaban importantes actividades nucleares y habían firmado el TNP, pero que condicionaban su ratificación a que se llegase a un acuerdo satisfactorio en materia de salvaguardias. Este grupo de Estados tenía particular interés en que las salvaguardias que hubieran de aplicarse se adaptasen a las condiciones derivadas del TNP, y en que se tuviesen debidamente en cuenta los progresos conseguidos en la esfera de las técnicas de salvaguardia.

Pero incluso dentro de este grupo había diferencias de opinión, ya que aquellos Estados que no eran miembros de alguna agrupación regional, como la EURATOM, por ejemplo, deseaban que se les dispensase el mismo trato que a los miembros de dicha Comunidad.

El cuarto grupo lo constituían los Estados que no habían firmado el TNP y cuyo principal interés era velar por que de la aplicación de las salvaguardias en virtud del TNP no se derivase ninguna carga financiera para ellos. A estos Estados se sumaron diversos países en desarrollo, Partes en el TNP.

La solución de los problemas con los que se enfrentaba el Comité de Salvaguardias parecía tan difícil como la cuadratura del círculo. El hecho de que el Comité, en el curso de 82 sesiones, pudiera llegar a una solución que recibió aceptación general, ha de ser considerado como un éxito. No es, pues, de extrañar que la Junta de Gobernadores aceptase con satisfacción el informe final del Comité, ni que los representantes de las potencias depositarias del TNP calificasen los trabajos del Comité de «verdadero éxito» y considerasen el resultado como «un hito en la historia del OIEA». Ahora bien, no sólo las potencias nucleares, principales protagonistas del Tratado, tienen motivo para sentirse contentas. El acuerdo a que se ha llegado en el Comité de Salvaguardias encierra también ventajas para los países en desarrollo: en primer lugar, sus contribuciones al financiamiento de las salvaguardias se mantendrán estabilizadas, en la práctica, al nivel correspondiente a 1971; en segundo, aquellos países cuya única actividad nuclear consiste en la producción de minerales uraníferos o toríferos quedarán exentos de la aplicación de salvaguardias, pues el punto inicial para la aplicación de éstas se ha fijado en el ciclo del combustible nuclear.

Incluso los Estados industrializados, los cuales resultan más afectados por las salvaguardias que los demás, tienen motivos para sentirse satisfechos. En efecto, en un principio esos Estados temían que las salvaguardias en virtud del TNP, a la par que consagrar la distinción entre los Estados poseedores y los no poseedores de armas nucleares, iban a entrañar una discriminación en perjuicio de estos últimos en la esfera de la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, dificultando de tal modo su desarrollo económico y tecnológico así como su cooperación con otros Estados. Estos temores quedaron disipados en gran

medida por las disposiciones que ha elaborado el Comité de Salvaguardias. Incluso podrían quedar disipados totalmente tan pronto como los materiales nucleares empleados en actividades pacíficas quedasen también sujetos a salvaguardias adecuadas en los Estados poseedores de armas nucleares —los Estados Unidos y el Reino Unido se han ofrecido a someter a salvaguardias sus actividades nucleares civiles— y cuando se adquiera experiencia sobre la forma en que, en la práctica, son aplicadas las salvaguardias por el OIEA. De guiarse esta aplicación por el mismo «espíritu de Viena» en que el Comité de Salvaguardias formuló sus conclusiones, habría motivo fundado para contemplar el futuro con optimismo.

El acuerdo recomendado por el Comité de Salvaguardias puede ser considerado verdaderamente como una solución razonable y, por ello, representa algo más que una transacción política. Por una parte, proporciona al Organismo oportunidades de verificación que le permiten desempeñar eficazmente sus funciones en interés de la no proliferación de las armas nucleares; por otra, contiene garantías suficientes para evitar una intromisión indebida en la industria o en las investigaciones nucleares. Es más, el acuerdo representa un considerable progreso, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista técnico, en la implantación de sistemas internacionales de control.

Para los Estados que, al firmar el TNP, han aceptado una limitación de su soberanía, y para los cuales, dadas sus actividades nucleares, esta limitación tiene considerables consecuencias en la práctica, encierran primordial importancia las cláusulas del acuerdo que ofrecen garantías contra las intromisiones injustificadas del órgano que aplique las salvaguardias. Son varias las disposiciones de interés a este respecto: normalmente, los inspectores sólo podrán controlar las instalaciones nucleares de que se trate en determinados puntos estratégicos, que el Estado y el OIEA definirán conjuntamente; se han fijado límites máximos para el volumen de las actividades de inspección, en tanto que la determinación del número, duración y rigor reales de esas inspecciones dependerá de la eficacia de los sistemas nacionales de control —y con mayor razón aún, de los regionales—, así como de las relaciones de dependencia entre el Estado de que se trate y otros Estados, de la forma en que se encuentren los materiales nucleares, de las características del ciclo del combustible en ese Estado, y de los progresos técnicos en la esfera de las salvaguardias. Además:

- la información que ha de facilitarse al Organismo se limita al mínimo absolutamente necesario para los fines de salvaguardia;
- el OIEA queda obligado a adoptar todas las medidas necesarias para mantener secreta toda información comercial o industrial de carácter confidencial que pueda llegar a su conocimiento;
- la designación del inspector que haya de actuar en un determinado Estado está condicionada a que éste dé su consentimiento.

Desde los puntos de vista político y financiero, es importante que un sistema nacional de contabilidad y control sirva de nexo entre el OIEA y los explotadores de plantas nucleares, de modo que el OIEA se limite meramente a verificar los resultados de los sistemas estatales. Esta modalidad reduce los gastos del Organismo en concepto de salvaguardias y, al mismo tiempo, impide que haya diferencias de importancia, en la aplicación de salvaguardias, entre los países que forman parte de un sistema regional y aquellos que no han asumido obligaciones de tipo regional. De esta forma se ha tenido en cuenta una petición defendida con gran interés por varios Estados. Aun así, no será posible aplicar

todas las cláusulas del modelo de acuerdo, tal y como se hallan redactadas, en los acuerdos de verificación que hayan de concertarse entre la EURATOM, los Miembros de ésta que sean signatarios del TNP, y el OIEA. Serán necesarias adaptaciones, pues los Estados Miembros de la EURATOM han hecho cesión de importantes derechos soberanos a esa Comunidad Europea, en particular en lo que respecta a las salvaguardias.

La mejor para la correcta valoración política de los resultados de las negociaciones del Comité de Salvaguardias es imaginar lo que habría sucedido en el caso de que esas negociaciones no hubieran tenido éxito. Un fracaso hubiera hecho difícil, si no imposible, la ratificación del TNP por cierto número de países. Esto no hubiera dejado de tener repercusiones en las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, por una parte, y los Estados industrializados no poseedores de armas nucleares, por otra, así como en las relaciones entre diversos Estados no poseedores de armas nucleares. Si se ha conseguido evitar esto, ha sido gracias a la actitud realista adoptada por las delegaciones en las negociaciones, a su espíritu de transacción, y a su inventiva para encontrar soluciones aceptables, así como al excelente ambiente que imperó en las reuniones del Comité y a la activa participación y concienzuda labor preparatoria de la Secretaría del Organismo.

## 2 RYUKICHI IMAI

---

de la Japan Atomic Power Company

Al exponer por escrito mis «opiniones extraoficiales y semiparticulares» sobre este tema, he tratado de reflejar la manera de sentir de los amigos que tengo en la industria y la Administración de mi país, que en relación tan estrecha han estado con el Comité. Creo poder afirmar que lo que digo a continuación no se aparta mucho de las opiniones personales de muchos de ellos.

Volviendo la vista a los diez fatigosos meses pasados en la Sala de la Junta, en su vestíbulo, y en otros lugares como embajadas, comedores de hoteles, etc., dentro y fuera de la hermosa Viena, lo que el Comité terminó por conseguir resulta casi increíble. El hecho de que al fin elaborásemos un documento casi coherente y con cierta lógica, al que todos los participantes han podido dar de una manera u otra su aquiescencia, no era, precisamente, algo que todos nosotros consideráramos posible. No cabe la menor duda de que el mérito de esta realización hay que atribuirlo a la sensatez de quienes presidieron las sesiones, a la paciencia de todas las delegaciones, y a la labor de la Secretaría del Organismo. Ya que tuve la satisfacción y el honor de asistir a un buen número de sesiones del Comité, desearía ser de los primeros en reconocer la valiosa aportación de cada uno de los interesados.

Hasta qué punto el fruto de la labor del Comité plasma o no en realidad un «sistema ideal de salvaguardias» es cuestión que cada cual debe decidir según la noción que tenga de ese sistema ideal. Por otra parte, que yo sepa, nadie pensó jamás que hubiera distinción alguna entre el concepto japonés y de cualquier otro país acerca de las salvaguardias ideales. Por encima de las conveniencias y de las diferencias

políticas, siempre hemos considerado que la labor del Organismo en la esfera de las salvaguardias no es sino una primera medida de las que la humanidad debe adoptar en beneficio de las generaciones venideras.

Es indiscutible que la razón de las salvaguardias dimanantes del TNP es el propio Tratado sobre la no proliferación, y que el origen del Tratado hay que buscarlo en toda la serie de negociaciones sobre control de armamentos habidas en la posguerra, así como en la valoración, desde el punto de vista político, militar y económico, de las armas nucleares y del potencial que encierran. Podrían evocarse también en este punto todas las modernas teorías sobre las armas nucleares estratégicas. Como es natural, este trasfondo, y las limitaciones que entraña, no podían por menos de pesar un tanto en las deliberaciones del Comité. Ahora bien, el problema de las salvaguardias internacionales puede muy bien ser considerado con una perspectiva ligeramente distinta, y esta nueva forma de enfoque quizá tenga, a la larga, más significación que el mandato dado al Comité de Salvaguardias.

Si se considera la energía nuclear como un problema de tecnología moderna, pueden distinguirse dos aspectos en los que cabe generalizar. No cabe duda de que el progreso tecnológico, incluida la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, promete grandes beneficios a toda la humanidad. Esto resulta evidente cuando se trata de la asistencia técnica a los países en desarrollo. Al mismo tiempo, cada vez es más claro que, si no se controla debidamente, la tecnología puede adquirir un impulso tan poderoso que llegue a amenazar el bienestar del hombre. Confirmación de esto son los problemas de contaminación del medio ambiente en todo el mundo. La difícil pero absolutamente necesaria tarea de conseguir un equilibrio entre estos dos aspectos de la tecnología, y de establecer salvaguardias adecuadas, es ciertamente una cuestión de carácter internacional. Esa tarea sólo se puede llevar a buen término mediante una estrecha cooperación entre las naciones. Aprovechando la oportunidad que brinda el artículo III del TNP, las naciones pueden considerar las salvaguardias nucleares como un primer esfuerzo en común con miras a tal control internacional. El enorme desarrollo que se pronostica alcanzará la industria nuclear en el mundo entero en los próximos decenios, y los graves riesgos que entraña una posible desviación hacia fines no pacíficos, parecen justificar sobradamente tal intento.

Enfocada así la situación, y en particular, cuando advertimos que la aplicación de salvaguardias a los materiales nucleares exige el acceso directo a las instalaciones industriales, hay varias cosas que adquieren un carácter casi axiomático si es que ha de llegarse a un sistema viable. La función primordial de las salvaguardias es «detectar y, con ello, disuadir», y, por tanto, muy distinta de una actividad de espionaje desarrollada bajo patrocinio internacional. La finalidad no debe ser sorprender «in fraganti» a los infractores, sino crear suficientes trabas para que las naciones rechacen toda tentación de desviación. A tal fin, las salvaguardias deben basarse en gran medida en los «resultados de los sistemas nacionales de control de materiales», y no concebirse como una especie de Inquisición inflexible y todopoderosa. Un método eficaz y realista de aplicación de salvaguardias es el análisis de sistemas, con valoración estadística de la corriente de materiales nucleares, sobre la base de un determinado grado de confianza. El envío de inspectores no es sino un aspecto entre otros muchos de las actividades de verificación, y no debe ser considerado como la única modalidad útil de control. La observación ocasional humana puede incluso no ser siquiera

la fuente más fidedigna de información en el sistema de verificación. El ciclo del combustible nuclear debe ser dividido en una serie de etapas o compartimientos estancos, según proceda, de forma que dentro de cada uno de esos compartimientos estén bien protegidos los trabajos cotidianos y el secreto industrial. Los procedimientos y los criterios de salvaguardia deben aplicarse con criterio objetivo, científico y uniforme. Ha de garantizarse, por encima de todo, una absoluta equidad.

Resulta sumamente satisfactorio que, en el curso de las numerosas sesiones celebradas por el Comité de Salvaguardias, la mayoría de los principios más importantes fuese aceptada y quedase plasmada en el informe final del Comité. De todas formas no han faltado las ocasiones en que todos los interesados no interpretaban de igual manera lo que habían acordado insertar en el documento. Esta situación se debió, en parte, a falta de tiempo, ya que ni el grupo internacional de expertos técnicos ni la Secretaría del Organismo dispusieron del suficiente para formular una interpretación generalmente aceptada de determinados principios. En parte también, la confusión se debió a las complicaciones que inevitablemente suscitan las grandes negociaciones internacionales y multilaterales. Consecuencia de todo ello es que el documento resultante viene a ser una mezcla de declaraciones de principio y de prescripciones detalladas de procedimiento. Uno se pregunta, por ejemplo, al leer los párrafos relativos a la frecuencia de las inspecciones, si una discusión más a fondo no se hubiera traducido en una formulación distinta, si hubiéramos tenido más tiempo.

Todo esto significa que buen número de cuestiones han quedado relegadas al plano de los arreglos subsidiarios para su ulterior interpretación y aplicación en la práctica. La forma en que esto se lleve a cabo puede fácilmente alterar el alcance de los principios adoptados por el Comité, e influir en la cuestión de si estos importantes principios básicos recibirán o no aplicación universal, inspirada por el afán de asegurar el futuro progreso de la humanidad. Parafraseando un antiguo proverbio, puede decirse que la labor del Comité «empieza con el informe, pero no termina con él».

## **3** PROFESSOR I. D. MOROKHOV

**Primer Vicepresidente del Comité Estatal de la URSS para la utilización de la energía atómica y Gobernador representante de la Unión Soviética en la Junta de Gobernadores del OIEA**

La Unión Soviética atribuye gran valor al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, que entró en vigor el 5 de marzo de 1970.

L.I. Breshnev, Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, en su informe presentado en el XXIV Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, refiriéndose a dicho Tratado manifestó: «aunque no todos los Estados, entre ellos algunas Potencias nucleares, lo han suscrito, el Tratado aminora en cierta medida los riesgos de guerra nuclear».

Al tiempo que frena la carrera de armamentos nucleares, el Tratado permite a los Estados Partes, destinar cuantiosos recursos al desarrollo de la ciencia y la tecnología nucleares con fines pacíficos, y estimula

la cooperación internacional en esta esfera, acelerando con ello el progreso técnico y científico. Esto es lo que ha determinado la actitud de la delegación de la Unión Soviética en el Organismo al tratar de las cuestiones relacionadas con dicho Tratado.

Uno de los elementos esenciales del Tratado es el riguroso control internacional del cumplimiento de sus disposiciones.

El Tratado designa al Organismo órgano competente para ejercer esa función fiscalizadora, lo que, por una parte, testimonia el gran prestigio internacional del Organismo y, por otra, impone a éste una gran responsabilidad.

El Comité de Salvaguardias, creado en abril de 1970, ha realizado una gran labor al ultimar la estructura y contenido de los acuerdos entre los Estados y el Organismo, previstos en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, y al adaptar el sistema vigente de salvaguardias del Organismo a los requisitos del Tratado.

Fruto de la labor del Comité ha sido un documento de gran importancia, que formula recomendaciones acerca del contenido de los acuerdos de salvaguardia que los Estados Partes en el Tratado deben concertar con el Organismo de conformidad con el citado Tratado.

En conjunto, la labor del Comité puede servir como modelo de conducta práctica y constructiva para la solución de problemas complicados que exigen tomar en consideración las opiniones de distintos países, y ha creado un sentimiento de general satisfacción. El Comité ha efectuado una difícil y concienzuda tarea tanto en lo que respecta a las disposiciones técnicas, como a las disposiciones jurídicas y financieras de los acuerdos de salvaguardia en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. Es indudable que si el Comité ha podido desempeñar la tarea que se le ha encomendado ello se debe enteramente al espíritu de cooperación que en él ha prevalecido. Sus recomendaciones sobre el contenido de los acuerdos para el control por el Organismo de las actividades atómicas de los Estados que no poseen armas nucleares permitirán a éste desempeñar eficazmente sus funciones derivadas del Tratado, gracias a una razonable combinación de los sistemas nacionales de control y las inspecciones independientes del Organismo. Los procedimientos y normas aplicables a las inspecciones, la designación de los inspectores y la solución de controversias, preparadas por el Comité, tienen plenamente en cuenta los derechos soberanos de los Estados.

Las recomendaciones del Comité garantizan la protección de los intereses industriales y comerciales de los Estados, pues prescriben que sólo se comunicará al Organismo el mínimo de informaciones acerca de las actividades nucleares de los Estados indispensable para la labor de control, imponiéndole la obligación de proteger rigurosamente las informaciones comerciales e industriales de importancia para los Estados, que puedan llegar a su conocimiento a causa de las salvaguardias.

El Comité ha realizado una gran labor para resolver el problema del financiamiento de las actividades del Organismo en materia de salvaguardias. Ha procurado constantemente reducir a un mínimo el costo de las salvaguardias, pero sin detrimento de su eficacia. Por ello los gastos de salvaguardia no serán demasiado elevados. Especialmente meritorio es que el Comité ha conseguido elaborar una fórmula, aceptable para la mayoría, relativa al prorrateo de los gastos de salvaguardia entre los Estados Miembros con arreglo al Presupuesto Ordinario del Organismo, fórmula que prevé además que los Estados no miembros pagarán tales gastos al Organismo.

Prueba de la gran estimación que merecen los trabajos del Comité es el hecho de que, en la actualidad, muchos Estados se han declarado dispuestos a entablar conversaciones con el Organismo al objeto de concertar acuerdos de salvaguardia basados en las recomendaciones del Comité. Se han rubricado ya los acuerdos entre Finlandia y el Organismo, y entre Austria y el Organismo. Las recomendaciones del Comité permiten plenamente a todos los Estados Partes en el Tratado entablar negociaciones con el Organismo dentro de los plazos prescritos y concertar con él los correspondientes acuerdos de salvaguardia.

Hoy día, en que el Organismo dispone de recomendaciones sobre los acuerdos de salvaguardia aprobadas por la Junta de Gobernadores, esperamos fundadamente que los Estados que no han firmado ni ratificado el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares lo harán en un futuro próximo. Quisiéramos creer que tales países no permanecerán al margen de los esfuerzos generales encaminados a hacer realidad un acuerdo internacional de tanta importancia para el destino de la Humanidad como es el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, y concertarán con el Organismo los acuerdos de salvaguardia, dentro de los plazos establecidos en el Tratado.

## 4 PETER KELLY

del Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido,  
Suplente del Gobernador representante del Reino Unido  
en la Junta de Gobernadores del OIEA

La importancia del Comité de Salvaguardias desde el punto de vista político es un tema sobre el que plumas mejor cortadas que la mía quizá quieran extenderse en otra oportunidad. Al pergeñar estas líneas para el «Boletín» del Organismo, desearía poner de relieve un solo punto.

Todo sistema de verificación o control resulta muy difícil de implantar sobre una base mundial. El desarme controlado, si es que alguna vez llega a conseguirse, exigirá aún largos años de arduas negociaciones, y en el camino hacia él habrá muchos reveses. Creo, sin embargo, que la labor del Comité de Salvaguardias del OIEA, y el hecho de que haya preparado, sobre la base de un consenso, un modelo de acuerdo de salvaguardias, representan un hito en ese camino.

Al elaborar las disposiciones del modelo de acuerdo había que resolver cuestiones de extensa sensibilidad política, era preciso solventar cuestiones delicadas que afectaban a la soberanía nacional, había que hacer frente a una posible amenaza de los intereses comerciales y elaborar medidas precautorias adecuadas para la protección de tales intereses. El Comité luchó contra todas estas dificultades, y muy pocas fueron las sesiones en las que no se logró algún pequeño progreso en los trabajos. Al término de un período en realidad bastante breve de tiempo, habíamos conseguido formular un amplio y complejo conjunto de disposiciones, una especie de código de control, el más desarrollado y ambicioso que jamás fuera acordado entre las naciones.

Como es natural, queda por ver si la adopción del modelo de acuerdo será general, si bien algunos países ya lo están aceptando. Queda por ver también si este modelo puede ser aplicado, previa una adecuada

adaptación, a otros sectores del desarme. Sea como fuere, el hecho es que el Comité de Salvaguardias marca el rumbo a seguir. Ha conseguido algo que nunca se habría logrado en la historia del hombre. Con la ayuda de Dios, y el buen sentido que consiga imponerse a sí misma, la Humanidad debe proseguir su marcha por ese camino. Si no lo hacemos así, si somos incapaces de colaborar para domeñar las nuevas fuerzas que la técnica nos brinda y encauzarlas hacia fines fructíferos, el futuro de nuestro pequeño planeta es realmente sombrío.

Dicho esto, me gustaría ahora tratar con algún detenimiento de los aspectos humanos del Comité de Salvaguardias.

En el transcurso de los nueve largos meses que pasamos sentados en la Sala de la Junta, estrujándonos el cerebro para resolver problemas que parecían insolubles, tales como el del financiamiento y el de la frecuencia de las inspecciones, llegamos a conocernos unos a otros bastante bien. Se perfilaron claramente las instrucciones y la actitud general de cada delegación, así como las virtudes y los puntos flacos de los delegados. Estuvieron presentes unas 50 delegaciones, y pronto se echó de ver la enorme disparidad de las concepciones políticas por las que unas y otras se guiaban. Esta disparidad que nos dividía al principio, unida a las diferencias de carácter, hubiera podido causar muy bien la desintegración del Comité de Salvaguardias o su terminación en un agitado mar de recriminaciones.

El hecho es que no pasó así. Sea cual fuere la razón (y tal vez la apacible atmósfera vienesa tuviera algo que ver en ello), los acontecimientos tomaron otro rumbo. Ya bastante al principio de nuestros trabajos se impuso por sí solo en el Comité un espíritu de moderación y de conciliación. Más tarde, el ambiente llegó a ser amistoso, en ocasiones incluso jocoso. En lugar de exponer opiniones antagónicas en la Sala de la Junta, los delegados se fueron aficionando a tratar de ellas en el vestíbulo, o en uno o dos restaurantes próximos (aunque no debo hacer uso del «Boletín» con fines publicitarios). En tales ambientes, resultaron solubles incluso los problemas que más espinosos parecían: hasta el delegado de aspecto más hosco tenía una faceta humana. Las consultas oficiosas cobraron cada vez más importancia en nuestra labor y, cuando nos reintegrábamos a la Sala de la Junta, incluso los problemas más peliagudos ya se habían, no me atrevería a decir «liquidado», pero sí «arreglado a medias».

Una vez creado tan buen ambiente, nunca llegó realmente a estropearse (si bien, quizá, en una o dos ocasiones hubo una cierta tensión). Y fue entonces cuando nos percatamos de que todos estábamos trabajando con ahínco en una causa común, si bien, a veces, con orientaciones distintas. Desde luego, la delegación del Reino Unido trabajó de firme, pero dudo que podamos ufarnos de haber sido los más trabajadores. En cierta ocasión me sentí francamente impresionado cuando otra delegación nos entregó un proyecto de texto al pie del cual, casi escondida en un ángulo, figuraba la indicación «MK:0810». Me imaginé que se trataba de las iniciales del autor del documento y de la hora en que había terminado de redactarlo. A la mañana siguiente, la delegación del Reino Unido trabajó realmente a toda máquina para que pudieramos entregar el texto de una contrapropuesta al pie del cual se leía «PK:0635».

No obstante, dudo mucho que cualquier delegación se esforzase tanto como lo hizo la Secretaría. ¿Cuántas veces, por ejemplo, un delegado que estaba presentando en el Comité una propuesta acertada, o una propuesta necia, o que simplemente no sabía cómo salir del paso, recabó

el asesoramiento del Inspector General? Siempre se podía tener la seguridad de recibir una respuesta documentada, sensata y en cierto modo apaciguadora. Todo esto —así como los demás servicios que prestó la Secretaría— fue posible sólo gracias a una vasta labor preparatoria, invisible pero concienzuda.

Fue, pues, el ambiente, y la conciencia de realizar una empresa colectiva, lo que permitió al Comité cumplir su misión, y lo que hizo que el Comité, a pesar de lo arduo de su cometido, resultase una experiencia tan agradable para los participantes. Por mi parte, si bien hubo unos pocos participantes con cuyas opiniones discrepé, en una ocasión u otra, durante los trabajos del Comité, no hay ni uno solo a quien no me agradaría volver a encontrar en algún otro órgano de negociación. No son pocos los que actualmente considero como amigos.

Creo que esta experiencia no constituye una excepción. Aunque todos nos alegramos cuando el Comité de Salvaguardias puso fin a su dura labor y pasamos por última vez al vestíbulo a entonar la Canción de las Salvaguardias con su clamoroso estribillo «¡De acuerdo!», tuvo que haber muchos que, como yo mismo, sintieran un ligero estremecimiento en el corazón al pensar que ya no seguiríamos trabajando juntos ni riendo con las bromas que nos gastamos en el Comité.

Es de esperar, de todos modos, que en la futura labor del Organismo, vuelvan a hacer acto de presencia muchos de los participantes en el Comité de Salvaguardias y, por encima de todo, su espíritu.

## **5** MYRON B. KRATZER

### **Director General Adjunto de Actividades Internacionales de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos**

El 20 de abril de 1971, la Junta de Gobernadores del OIEA dio por terminada su labor en una de las más importantes misiones que jamás se le confiaran: la formulación de los principios por los que había de guiarse el Organismo al concertar acuerdos de salvaguardia con las Partes en el TNP. Para llevar a cabo esta labor, la Junta había decidido previamente, en la reunión que celebró los días 1 y 2 de abril de 1970, constituir un Comité, en el que podían estar representados todos los Estados Miembros del OIEA, encargado de asesorarla en la materia y asuntos conexos. El Comité, en largos meses de intenso trabajo, preparó tres informes que abarcaban todos los aspectos del acuerdo modelo de salvaguardias, refiriéndose el tercero de esos informes a la naturaleza de las cláusulas financieras que habían de incorporarse a dicho acuerdo. Por término medio, asistieron a la reunión en todo momento representantes de 40 a 50 Estados Miembros. Una vez que la Junta aprobó el tercer informe, cosa que hizo el 20 de abril de 1971, el OIEA quedó en condiciones de negociar y concertar en todos sus aspectos los necesarios acuerdos de salvaguardia con las Partes en el TNP. Lo que se ha conseguido es verdaderamente notable, ya que gracias a un infatigable esfuerzo y animados por un espíritu de conciliación, los países han elaborado el esquema detallado de un acuerdo de salvaguardia que promete ser eficaz a la par que aceptable en general. Con la conclusión de los trabajos del Comité de Salvaguardias, en los que han participado constructivamente tantos Estados, hay motivos para esperar con

mayor optimismo que nunca que el TNP gozará de amplia aceptación y que se dará cumplimiento a su disposiciones.

Habiendo tenido la oportunidad de participar en los trabajos del Comité, desearía exponer las principales características del acuerdo de salvaguardias elaborado y, al mismo tiempo, señalar lo que, en mi opinión, son las realizaciones más importantes del referido Comité.

En primer lugar, el modelo de acuerdo elaborado debe proporcionar al Organismo medios eficaces para detectar la desviación de materiales nucleares o para descubrir las anomalías que convenga investigar más a fondo. Sería vana presunción pensar que tal acuerdo supone una garantía completa contra las infracciones. No se ha ideado aún sistema alguno de salvaguardias que garantice al 100% el descubrimiento de toda desviación y, que yo sepa, jamás el hombre ha podido elaborar ningún sistema infalible de detección y, mucho menos aún, de prevención de infracciones. No obstante, la labor del Comité ha proporcionado al Organismo una sólida base para, en estrecha cooperación con los Estados interesados, preparar y ejecutar acuerdos eficaces de salvaguardia. No me cabe la más mínima duda de que el Organismo, que cuenta ya con una larga experiencia en la esfera de las salvaguardias, sabrá hacer frente a las nuevas responsabilidades que le incumben en virtud del TNP.

En el proceso de formulación de sus recomendaciones, el Comité de Salvaguardias reafirmó el importante principio de que la eficacia de todo sistema de salvaguardias internacionales es corolario de una premisa fundamental: el derecho de los inspectores del OIEA a verificar con plena independencia los datos comunicados al sistema. El informe del Comité reconoce así que, en último análisis, la conclusión de que no ha habido desviación tiene que basarse en pruebas objetivas y no en la información que facilite la propia Parte objeto de la inspección. Al mismo tiempo, el Comité ha dado un importante paso al reconocer y reafirmar que los sistemas nacionales de contabilidad y control de materiales nucleares desempeñan un importante papel en el proceso de verificación. Los Estados Unidos han apoyado incansablemente esta idea, que también figuró en lugar prominente al negociarse el artículo III del propio TNP.

Concretamente, el Comité reconoció que sería muy poco práctico que el propio Organismo se encargase de montar un sistema completo de contabilidad de materiales. Hacerlo exigiría muchos más recursos de los que dispone el Organismo, así como más injerencias en las operaciones de las plantas de lo que sería de desear. Por ello, se llegó a la conclusión de que la verificación independiente se basará en gran medida en la comprobación de la autenticidad de los resultados y datos comunicados por los sistemas nacionales. La consagración de estos dos principios —es decir, el uso más amplio posible de los sistemas nacionales de contabilidad y control, y la necesidad de que sus resultados se verifiquen mediante mediciones independientes— constituye, a mi modo de ver, una de las características más importantes del documento que se ha preparado.

Otro resultado notable de la labor del Comité es el de dar al Estado objeto de inspección nuevas garantías de que quedarán protegidos sus intereses comerciales legítimos. Las disposiciones que se han elaborado obligan al Organismo a velar con suma diligencia por la protección del secreto comercial, a evitar toda injerencia injustificada en las actividades nucleares con fines pacíficos del país de que se trate, y a aplicar las salvaguardias de manera compatible con el desarrollo de esas actividades

en condiciones de economía y seguridad. El acuerdo propuesto prevé también que los procedimientos de verificación del Organismo se concentrarán principalmente en los materiales nucleares de mayor importancia desde el punto de vista estratégico, es decir, el uranio enriquecido y el plutonio. Aunque estos principios ya se habían incorporado desde el principio al sistema de salvaguardias del Organismo, su reafirmación proporciona a las autoridades nacionales una importante garantía de que las salvaguardias se aplicarán de manera razonable.

En el curso de sus deliberaciones, el Comité refrendó específicamente el concepto de «puntos estratégicos», concepto que también reconoce explícitamente el propio TNP. En esencia, este concepto significa que, en condiciones normales, los inspectores del Organismo, lejos de ejercer su derecho de acceso sin restricción en cualquier parte de una planta, deberán limitarlo a aquellos lugares, seleccionados de antemano por el Organismo, que mejor se presten para la medición, contención u observación de los materiales nucleares. De esta forma se reducirán las oportunidades para los inspectores de obtener información de interés comercial, y se minimizará el entorpecimiento de las actividades de las plantas.

En lo que respecta a las inspecciones, de capital importancia para todo el proceso de verificación independiente, resulta particularmente alentador que fuera posible idear un plan de acción generalmente aceptable, conservando al mismo tiempo la eficacia técnica básica del sistema. La fórmula elaborada difiere considerablemente de la contenida en el documento de las salvaguardias del OIEA ya en vigor, pues en los miembros del Comité era general el deseo de definir más concretamente tanto las modalidades como la duración de las inspecciones ordinarias.

La fórmula adoptada por el Comité especifica un volumen máximo de inspecciones, expresado en días-hombre o en años-hombre de inspección, para cada uno de los tres tipos de instalaciones que se indican a continuación:

1. Reactores e instalaciones de almacenamiento precintadas.
2. Otras instalaciones en las que se manipule plutonio o uranio enriquecido a más del 5% en uranio-235. A esta categoría pertenecen las plantas de reelaboración química y las plantas de transformación y de fabricación en las que se trate uranio de alto enriquecimiento o plutonio.
3. Todas las demás instalaciones en las que se encuentren materiales de enriquecimiento más bajo. A esta categoría pertenecen las plantas de transformación y de fabricación que trabajen únicamente con uranio natural o ligeramente enriquecido.

El volumen de las actividades normales de inspección que esta nueva fórmula autoriza oscila entre una inspección al año, cuando se trate de instalaciones muy modestas, tales como los reactores de investigación, y varios años-hombre de inspección, con derecho de acceso en cualquier momento, en el caso de las plantas de reelaboración de fabricación en escala industrial en las que se trate plutonio o uranio con un enriquecimiento superior al 5%. En cada caso, el volumen de inspección correspondiente a cada instalación se podrá combinar para aplicarlo a todas las instalaciones comprendidas en una misma categoría. El acuerdo permite también al Organismo llevar a cabo, sin preaviso, parte de las inspecciones ordinarias, así como efectuar inspecciones especiales a fin de verificar la información contenida en los informes especiales, o cuando el Organismo estime que la información obtenida mediante las inspecciones ordinarias no es suficiente para el desempeño de sus funciones.

Para que sea posible una aplicación eficaz de las salvaguardias con estas limitaciones tan claramente establecidas, será indispensable que el Organismo emplee racionalmente los recursos a su disposición. El desarrollo de procedimientos de inspección más perfectos contribuirá también a la consecución de ese objetivo, ya que se reducirán las necesidades de personal inspector. Me refiero aquí, en particular, al empleo de dispositivos tales como precintos e instrumentos resistentes a las manipulaciones.

Por último, en el difícil terreno de las finanzas, el Comité pudo llegar a una fórmula satisfactoria que mereció el apoyo de casi la totalidad de sus miembros, lo mismo grandes que pequeños, y tanto si eran Partes en el TNP como si no lo eran. También en este caso los componentes del Comité decidieron abordar el problema desde el punto de vista de que las salvaguardias son beneficiosas para todos los Estados Miembros. Al mismo tiempo, las disposiciones aprobadas garantizan debidamente a los Estados Miembros del OIEA cuyos medios son más modestos, que su contribución para los futuros gastos de salvaguardias no excederá de una proporción fija y modesta de su cuota.

Se han logrado en Viena, por tanto, alentadores progresos. Una vez sentada esta sólida base, es de prever que el Organismo podrá negociar sin demora los necesarios acuerdos con las Partes en el TNP, y que a ello seguirá la ratificación del TNP por otras muchas naciones.

---

*De junio de 1970 a marzo de 1971 la labor principal del Comité de Salvaguardias consistió en formular recomendaciones acerca de la «estructura y contenido» de los acuerdos que han de concertarse entre el Organismo y los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el TNP. Esas recomendaciones, que posteriormente la Junta de Gobernadores ha pedido al Director General utilice como base para la negociación de los acuerdos, figuran en el documento INFCIRC/153 y se publican como Suplemento del presente número del «Boletín».*

# rúbrica de los primeros acuerdos

El 19 de marzo representantes de la República de Finlandia y de la Secretaría del Organismo Internacional de Energía Atómica acabaron de negociar y rubricaron un acuerdo relativo a la aplicación de salvaguardias por el Organismo, con arreglo al párrafo 1 del artículo III del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. Se trata del primero de estos acuerdos rubricado.

El 4 de mayo, representantes de la República de Austria y de la Secretaría del OIEA acabaron igualmente de negociar y rubricaron un acuerdo relativo a la aplicación de salvaguardias con arreglo al TNP.

Al entrar en imprenta este número del Boletín, la Junta de Gobernadores se disponía a estudiar esos acuerdos para aprobarlos.