

Las salvaguardias nucleares en la Comunidad Europea - Un enfoque regional

por H.W. Schleicher

INTRODUCCION

El Artículo III del Tratado sobre la no Proliferación estipula que se aplicarán salvaguardias del OIEA a todos los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en dicho Tratado y, además, que los Estados podrán cumplir este requisito ya sea individual o conjuntamente con otros Estados. Esta última posibilidad — de que grupos de Estados puedan actuar juntos — se introdujo en el texto del Tratado siguiendo la sugerencia de los Estados Miembros de la Comunidad Europea que deseaban conservar su sistema de salvaguardias basado en el Tratado de la EURATOM, que llevaba ya funcionando satisfactoriamente muchos años. En consecuencia, los siete Estados no poseedores de armas nucleares Miembros de la EURATOM concertaron en 1973, junto con la Comunidad Europea, un acuerdo con el OIEA para la puesta en práctica de las salvaguardias del TNP. Se basa en el modelo de acuerdo del documento INFCIRC/153, y, con respecto a cierto número de facetas, integra el sistema de la EURATOM como entidad regional única en el sistema de ámbito mundial del OIEA.

Más adelante, en 1976, se concertó un acuerdo análogo entre el OIEA, la Comunidad y el Reino Unido (que, lo mismo que Francia, está sometida a las salvaguardias de la EURATOM) para responder a un ofrecimiento voluntario del Reino Unido de aceptar las salvaguardias del OIEA para sus instalaciones nucleares civiles.

Aunque Francia no sea Parte en el TNP, se ha firmado un acuerdo entre dicho país, la Comunidad y el Organismo, previendo la aplicación de salvaguardias del OIEA de modo análogo al de los otros acuerdos mencionados, limitada, sin embargo, a aquellos materiales que Francia desea someter a dichas salvaguardias. El acuerdo no ha sido ratificado aún por Francia.

Por consiguiente, nos hallamos ahora en Europa Occidental ante una situación excepcional en la esfera de las salvaguardias, por existir una autoridad regional de salvaguardia dotada de derechos supranacionales que, al mismo tiempo, no solo desempeña en el marco del sistema del OIEA funciones normalmente inherentes a un sistema nacional de contabilidad y control, sino que además colabora con el OIEA en las inspecciones de manera que este último puede deducir sus propias conclusiones independientes. La finalidad del presente artículo es describir las características especiales de este sistema y sus ventajas e inconvenientes, y facilitar algunas indicaciones acerca de la futura evolución en esta esfera.

El Dr. Schleicher es Director del Departamento de Salvaguardias de la EURATOM, Comisión de las Comunidades Europeas.

DISPOSICIONES DE SALVAGUARDIA DEL TRATADO DE LA EURATOM

El Tratado de la EURATOM es uno de los tres tratados, concertados por los mismos nueve Estados, por el que se crea la Comunidad Europea (los otros dos son el Tratado del Carbón y del Acero y el de la Comunidad Económica (Mercado Común)). Los tratados son administrados por una Comisión común única, independiente de los Estados Miembros. El Consejo de Ministros, en el que está representado el Gobierno de cada uno de los Estados Miembros, adopta sus decisiones con respecto a las propuestas presentadas por la Comisión. El Parlamento, que desde 1979 es elegido directamente por la población, posee ciertos derechos bien definidos, en particular los relacionados con el presupuesto.

El Tratado de la EURATOM contiene, entre otras cosas, un capítulo sobre salvaguardias nucleares. El primer artículo de este capítulo (Artículo 77) reza:

“En conformidad con las disposiciones del presente capítulo, la Comisión se asegurará de que en los territorios de los Estados Miembros,

- a) los minerales, los materiales básicos y los materiales fisiónables especiales no son desviados del uso al que los usuarios han declarado destinarlos,
- b) se observan las disposiciones relativas al suministro y los compromisos particulares relativos al control suscritos por la Comunidad en un acuerdo concertado con un tercer Estado o una organización internacional.”

Los artículos siguientes de dicho capítulo especifican la manera en que se alcanzarán dichos objetivos: los explotadores de instalaciones nucleares deben comunicar a la Comisión las características técnicas básicas de las instalaciones e informar regularmente acerca de las existencias y movimientos de materiales nucleares; la Comisión envía a las plantas inspectores que tienen acceso a todos los sectores que contienen materiales nucleares; la Comisión puede aplicar sanciones a aquellos explotadores que no cumplan las disposiciones, etc. De particular interés en el presente contexto es el hecho de que la Comisión, para aplicar esas salvaguardias, trata directamente con los explotadores y no con los Gobiernos de los Estados Miembros. Por tanto, el sistema de salvaguardias de la EURATOM es supranacional, con ciertos derechos soberanos conferidos por los Estados a la Comisión Europea. Sin embargo, no poseen ningún cuerpo de policía y solo tienen responsabilidades limitadas en el campo de la protección física.

El citado Artículo 77 del Tratado contiene dos disposiciones distintas: que los materiales no serán desviados del uso al que se han declarado destinarlos los usuarios, y que se cumplirán los compromisos contraídos por la Comunidad en virtud de un acuerdo concertado con un tercer Estado o una organización internacional. Cabe subrayar que, en conformidad con el Artículo 77 del Tratado, las salvaguardias de la EURATOM abarcan no solo la desviación de materiales nucleares para la posible producción de armas nucleares (cuestión de que se ocupa igualmente el OIEA, en particular mediante la ejecución del Tratado sobre la no Proliferación) sino además otros muchos aspectos relacionados con la utilización lícita de los materiales, que suele definirse en los contratos de suministro en cuya virtud la Comunidad ha garantizado el respeto de obligaciones determinadas.

EL ACUERDO DE SALVAGUARDIA CON EL OIEA

El Acuerdo entre los siete Estados no poseedores de armas nucleares, la Comunidad Europea y el OIEA (INFCIRC/193), firmado en abril de 1973, entró en vigor en febrero de 1977 después de su ratificación por los Estados Miembros interesados y después del establecimiento por la Comisión de los instrumentos jurídicos necesarios para su aplicación.

Por su estructura y disposiciones es muy parecido al modelo basado en el documento INFCIRC/153, pero tiene en cuenta, esencialmente en el Protocolo y en los Arreglos Subsidiarios, la existencia del sistema de salvaguardias de la EURATOM. Estipula que el Organismo efectuará sus inspecciones mediante la observación de las actividades de inspección de la EURATOM siempre que de esta manera el Organismo pueda alcanzar los objetivos de sus inspecciones ordinarias y especiales. Estipula además que los inspectores del Organismo estarán presentes mientras se efectúen determinadas inspecciones por la Comunidad. El Acuerdo entre el Reino Unido, la Comunidad y el OIEA (INFCIRC/263) establece que, de la misma manera que para los siete Estados no poseedores de armas nucleares, la Comisión envía informes al OIEA con respecto a todos los materiales nucleares civiles situados en instalaciones nucleares. Sin embargo, las inspecciones del OIEA se efectuarán solo en aquellas instalaciones que el Organismo designe oportunamente; conviene recordar aquí que las salvaguardias de la EURATOM continúan aplicándose a todos los materiales nucleares civiles, incluso los situados en plantas no designadas por el Organismo. Este acuerdo está en vigor desde agosto de 1978; el OIEA recibe regularmente los informes sobre todos los materiales, y probablemente empezará pronto sus inspecciones ordinarias.

APLICACION DE LAS SALVAGUARDIAS EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Reglamento 3227/76 y Disposiciones Particulares de Salvaguardia

Después de la firma de los acuerdos de salvaguardia con el OIEA, se vio que era necesario que la Comisión adoptase un nuevo Reglamento de Salvaguardia para sustituir a los dos antiguos que estaban en vigor desde 1959 y que habían dejado de satisfacer las necesidades actuales. El nuevo Reglamento (3227/76) tenía que ser aplicable a los materiales y a las instalaciones nucleares de los nueve Estados Miembros, incluidos los dos Estados poseedores de armas nucleares, y debía permitir a la Comisión obtener de los explotadores de una planta (así como de todos los que manipulan materiales nucleares) toda la información necesaria por la Comunidad para su envío al OIEA y para sus propios objetivos. Este Reglamento se halla en vigor desde enero de 1977.

No es éste el lugar para ocuparse de dicho Reglamento en detalle y solo se mencionarán algunos aspectos importantes. El Reglamento define la obligación de los explotadores de una central nucleoelectrónica de comunicar información sobre el diseño de sus instalaciones, así como de enviar informes regulares y concretos sobre las existencias y movimientos de materiales a la Comisión (la que a su vez informa al OIEA), pero no trate de las inspecciones. (Los derechos de inspección de los inspectores de la EURATOM son muy amplios y se enuncian en el Tratado de la EURATOM; los derechos de inspección de los inspectores del OIEA se definen en el acuerdo de salvaguardia y en los documentos adjuntos a instalaciones, y no son objeto de las normas de la Comunidad.)

El Reglamento prevé que la Comisión especificará, para cada una de las instalaciones, las denominadas "disposiciones particulares de salvaguardia". Estas fijan en detalle los procedimientos que los explotadores deben seguir para cumplir sus obligaciones de salvaguardia, y definen, en particular, las zonas de balance de materiales, los puntos clave de medición, las obligaciones especiales relativas a la contabilidad y a los informes, las frecuencias del inventario y las medidas de contención y vigilancia.

Es evidente que las "disposiciones particulares de salvaguardia" están estrechamente relacionadas con los documentos adjuntos que la Comisión establece con el OIEA para cada una de las instalaciones. Sin embargo, no son idénticos a estos documentos, y que su base

jurídica está constituida por el Tratado de la EURATOM y el Reglamento, y tratan también de obligaciones que solo existen respecto de la Comisión (por ejemplo, la obligación de informar acerca del origen y el empleo de los materiales).

Instalaciones Nucleares en la Comunidad Europea

La industria nuclear de la Comunidad Europea abarca el ciclo completo del combustible — desde la minería y concentración de minerales, extracción, enriquecimiento, fabricación de combustibles y reactores de potencia, hasta la reelaboración y los reactores reproductores rápidos — así como todos los tipos de instalaciones de investigación y desarrollo. Alrededor de 400 instalaciones de tamaños muy diferentes y las siguientes cantidades aproximadas de materiales están sometidas normalmente a las salvaguardias de la EURATOM:

Plutonio	35 toneladas
Uranio muy enriquecido	13 toneladas
Uranio poco enriquecido	10 000 toneladas
Uranio natural	30 000 toneladas
Uranio empobrecido	14 000 toneladas
Torio	1 300 toneladas

En el seno de la Comunidad hay un comercio importante de materiales nucleares, sin restricciones impuestas por las fronteras nacionales. Sin embargo, como los recursos propios de la Comunidad son limitados, la mayor parte del uranio es importado de ultramar. En la medida en que los proveedores fijan ciertas condiciones a su empleo, el Departamento de Salvaguardias debe cerciorarse de su cumplimiento.

En los últimos años, a pesar de ciertas dificultades — de variado carácter según los distintos Miembros — que han frenado su crecimiento, la energía nucleoelectrónica ha progresado y se estima que la capacidad nuclear instalada aumentará de 29 GW(e) en 1979 a unos 125 GW(e) en 1990.

El Departamento de Salvaguardias de la Comisión de la Comunidad Europea

El Departamento de Salvaguardias de la EURATOM tiene una plantilla de unos 150 funcionarios, de los cuales 60 efectúan normalmente inspecciones. Proceden de todos los nueve Estados Miembros de la Comunidad. Son funcionarios europeos permanentes y desempeñan sus tareas con plena independencia de los Estados. El servicio de contabilidad procesa mensualmente unas 20 000 líneas de entrada, en gran parte mediante el proceso electrónico de datos. Para los trabajos de I&D así como para los trabajos analíticos, el Departamento, que solo cuenta con instalaciones propias de laboratorio muy limitadas, recurre sobre todo al Centro Común de Investigaciones de la Comunidad Europea. El presupuesto anual (1979), excluidos los gastos generales de personal pero incluidos los gastos de viaje y las dietas durante las inspecciones, asciende a 1 500 000 de Unidades Monetarias Europeas (ECU) (1 ECU \approx 1,3 dólares).

Colaboración con el OIEA

El primer artículo del Protocolo del Acuerdo de Salvaguardia con el OIEA especifica que este Protocolo "amplía determinadas disposiciones del Acuerdo y, en particular, especifica las condiciones y medios según los cuales la cooperación en la aplicación de las salvaguardias estipuladas en el Acuerdo se efectuará de manera que se evite toda duplicación innecesaria de las actividades de salvaguardia de la Comunidad".

Los siguientes artículos desarrollan este concepto, al estipular, por ejemplo, que la información sobre el diseño será examinada conjuntamente (Artículo 3), que se prepararán conjuntamente los Documentos Adjuntos de los Arreglos Subsidiarios (Artículo 5) y que se constituirá un Comité de Enlace (Artículo 25). Un considerable número de artículos se refieren a las inspecciones. Por ejemplo, establecen que se coordinarán las actividades de inspección ordinaria (Artículo 10); que a reserva de las disposiciones generales del Acuerdo, al determinar el número, rigor, duración, cronología y modalidad de las inspecciones del Organismo, se tendrá en cuenta el volumen de la labor de inspección efectuado por la Comunidad dentro del marco de su sistema multinacional de salvaguardias (Artículo 11); que las inspecciones ordinarias del Organismo se efectuarán al mismo tiempo que las actividades de inspección de la Comunidad (Artículo 14 a)); que normalmente, siempre que el Organismo pueda alcanzar los objetivos de sus inspecciones ordinarias, los inspectores del Organismo realizarán sus actividades pertinentes mediante la observación de las actividades de inspección de los inspectores de la Comunidad (Artículo 14 b)); que la cronología y plan generales de las inspecciones de la Comunidad serán establecidos por ésta en cooperación con el Organismo (Artículo 15), etc. Todas estas disposiciones, que hasta cierto punto se detallan todavía más en los Arreglos Subsidiarios, se aplican hoy día corrientemente y, en su conjunto, de modo satisfactorio. Si bien se produjeron algunas divergencias iniciales con respecto a la interpretación del significado exacto de algunas de las disposiciones, por regla general estas dificultades se han superado prácticamente.

El objetivo de evitar, en toda la medida de lo posible, una duplicación innecesaria, permitiendo simultáneamente a las autoridades de inspección desempeñar sus funciones, ha sido y es el principio rector que se ha seguido para resolver los problemas planteados en la práctica. Era preciso hallar una solución concreta a un problema que no se había percibido plenamente en el momento de la conclusión del Acuerdo, a saber, la inspección de instalaciones que manipulan cantidades significativas de materiales de alto valor estratégico, en formas que requieren tiempos de detección relativamente cortos.

Recurrir a las formulas normales de colaboración habría exigido un volumen total de inspección desproporcionadamente grande para estas instalaciones y, por consiguiente, se convino para dichos casos en la creación de grupos mixtos de inspectores procedentes de ambas organizaciones, a condición de que cada organización pueda deducir independientemente sus propias conclusiones. Esta solución estaba tanto más justificada cuanto que normalmente cada una de las organizaciones tendría que enviar a dichas instalaciones, incluso si las salvaguardase sola, más de un inspector. En los grupos mixtos, los inspectores trabajan juntos como un solo equipo, con documentos comunes de trabajo y, en la medida de lo posible, las tareas que solo requieren un inspector puede realizarlas cualquier miembro del grupo a condición de que cada organización tenga toda la información necesaria para deducir independientemente sus propias conclusiones.

Se han planteado cuestiones especiales, por ejemplo, con respecto al uso común de instrumentos, precintos comunes, instalación de equipo de vigilancia, etc., cuya solución no ha sido fácil, algunas de las cuales seguirán siendo objeto de estudio durante cierto tiempo; pero se han logrado ya progresos considerables, al mismo tiempo que se ha podido conocer mejor el punto de vista y las prácticas de la otra parte.

EVALUACION GENERAL

Hoy día se hallan en vigor unos 200 documentos adjuntos relativos a instalaciones en los siete Estados no poseedores de armas nucleares de la Comunidad Europea. La EURATOM aplica también salvaguardias en dos Estados poseedores de armas nucleares, el Reino Unido y Francia, y el OIEA recibe normalmente informes de la EURATOM sobre los materiales

nucleares civiles del Reino Unido, donde, para las instalaciones designadas, empezarán en breve las inspecciones del OIEA. La colaboración sobre el terreno entre la EURATOM y el OIEA se inició hace tres años, habiéndose adquirido desde entonces muy considerable experiencia. Los resultados pueden estimarse muy satisfactorios. El sistema ha permitido acumular conocimientos técnicos y desarrollar tradiciones de trabajo en cada parte y aprovechándose la larga experiencia de los inspectores de la EURATOM con distintas instalaciones. La existencia de ese sistema regional reduce el volumen de inspecciones que de otro modo el Organismo tendría que realizar en la región y, por consiguiente, permite a éste conseguir economías considerables. Preserva los derechos y obligaciones de la Comunidad Europea en la esfera de las salvaguardias; igualmente da la posibilidad a la Comunidad, que concierta contratos con proveedores del exterior y asegura un acceso por igual a los recursos, de garantizar, mediante el funcionamiento de su sistema de salvaguardias, el cumplimiento de las condiciones relativas al empleo de los materiales.

Sobre el particular son útiles algunas reflexiones de tipo general. En primer lugar, un sistema tan complejo como el descrito solo puede funcionar gracias al apoyo completo de todos sus Estados Miembros. Su origen es la voluntad política de actuar mancomunadamente, y no es solo una expresión de esta voluntad sino que además es un factor de integración por sí mismo, en particular mediante sus vinculaciones con la cuestión del suministro. En segundo lugar, un sistema regional tal como el de la Comunidad contribuye por se al desarrollo en la región de una gran industria nuclear civil interconectada. Estimula la estabilidad política, no solo en las relaciones entre los Estados Miembros sino además porque esta región en su conjunto debe seguir una línea general pacífica. En tercer lugar, hay que tener en cuenta el hecho de que el sistema perdería su credibilidad si los Estados Miembros, los explotadores o el OIEA considerasen la autoridad regional como un mero defensor de evidentes intereses industriales o nacionales de corto alcance o si se le instase a actuar como competidor del OIEA. En el caso de la EURATOM esta actitud estaría en conflicto con las responsabilidades y obligaciones impuestas a la Comisión en tanto que autoridad independiente de salvaguardia. Fundada en los principios del Tratado de la EURATOM y teniendo a su servicio un personal procedente de todos los Estados Miembros, tanto poseedores como no poseedores de armas nucleares, constituye una autoridad de integridad reconocida.

El que este sistema pueda considerarse como un modelo para otras regiones, depende, en gran medida, de la situación particular de la región. Si en la misma se produce, como en el caso de la EURATOM, un traspaso real de la autoridad y soberanía nacionales a la autoridad regional de salvaguardia, y si existe un mercado y comercio nucleares de razonable importancia que englobe un ciclo completo o casi completo del combustible, un sistema regional de tal índole aportará sin duda efectivos beneficiosos. Asimismo, un sistema análogo sería quizá ventajoso tratándose de los grandes complejos o centros nucleares previstos en el futuro para prestar servicios a un grupo de países.

En el caso de la Comunidad Europea y del OIEA existe, sin duda alguna, una coincidencia excepcionalmente amplia de objetivos e intereses entre las autoridades encargadas de la función de salvaguardias, lo que constituye un terreno sólido para una cooperación eficaz basada en la mutua confianza.