

Posibilidades y limitaciones de las salvaguardias internacionales

por H. Grümm*

El ataque militar de junio del año pasado a un reactor de investigación en construcción en el Iraq puso una vez más sobre el tapete el sistema de salvaguardias del OIEA. Descubrimos entonces que, por desgracia, estábamos más bien poco preparados para este tipo de debate y en situación desventajosa, ya que no teníamos historias sensacionales que contar. Entre otras cosas, el debate puso de manifiesto que se halla extendida la confusión acerca de las posibilidades y las limitaciones de las salvaguardias internacionales.

En muchos casos, las expectativas acerca de lo que pueden hacer las salvaguardias están más bien exageradas, y la confrontación con sus limitaciones conduce con frecuencia al extremo opuesto: el de la decepción y el de la crítica acerba. Hemos de admitir que, en cierto modo, esta confusión se debe al compromiso del OIEA de tratar solamente con la Junta de Gobernadores las cuestiones delicadas en materia de salvaguardias, y a nuestra inveterada costumbre de hablar solamente en lenguaje profesional.

Por importante que sea la cuestión de la comunicación, lo que a todos nos interesa realmente es tener la seguridad de que el material nuclear se utilizará tan solo con fines pacíficos. En la mayoría de los casos, la adquisición de armas nucleares viene motivada por consideraciones de seguridad nacional o por cuestión de prestigio. Desde 1945 se han ensayado diversas políticas con objeto de contrarrestar la propagación de las armas nucleares, entre ellas la de clasificación de los conocimientos técnicos, los embargos, la activación política y las presiones. Todas estas medidas han servido para evitar la aparición de cinco Estados dotados de armas nucleares, y a la larga están condenadas al fracaso. Por citar tan solo un ejemplo, la clasificación de estricta seguridad de las técnicas de enriquecimiento del uranio por difusión se ha sorteado gracias a las centrifugadoras de gas, accesibles incluso a los países en desarrollo; pese a la existencia de embargos estrictos, Sudáfrica ha conseguido producir uranio altamente enriquecido para su reactor de investigación, y finalmente material de bajo enriquecimiento para sus centrales nucleoelectricas. Son ya muchos los Estados en condiciones de producir material apropiado para las armas nucleares sin necesidad de apoyo del exterior; y su número se incrementará aún más con el paso del tiempo.

A pesar del éxito más bien limitado que han obtenido las políticas de denegación, huelga decir que el material, el equipo y los conocimientos técnicos "delicados" solo deben exportarse tras una atenta consideración, y al amparo de salvaguardias estrictas, preferiblemente de aplicación total. Es obvio, con todo, que, en realidad, el problema de la no proliferación no es técnico sino

político. Como ha demostrado la experiencia, entre los diversos instrumentos concebibles de política de no proliferación (por ejemplo, denegación, distensión, arreglos de seguridad, garantías de suministro) la barrera contra la proliferación en la que más cabe confiar es la acción política concertada de los Estados que comprenden que la no adquisición de armas nucleares redundará muy mucho en interés de su propia seguridad. Son 114 los Estados no poseedores de armas nucleares que han demostrado esta convicción adhiriéndose al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP). De entre estos países, aquellos en los que se realizan actividades nucleares han convenido en concertar con el OIEA salvaguardias que cubren todas estas actividades. El OIEA actúa así como un auditor internacional objetivo al que se ha confiado la tarea de comprobar si los Estados cumplen fielmente su compromiso de no detracción. Este sistema ayuda a disipar la desconfianza internacional ... factor que pudiera inducir a los países a pensar en adquirir armas nucleares.

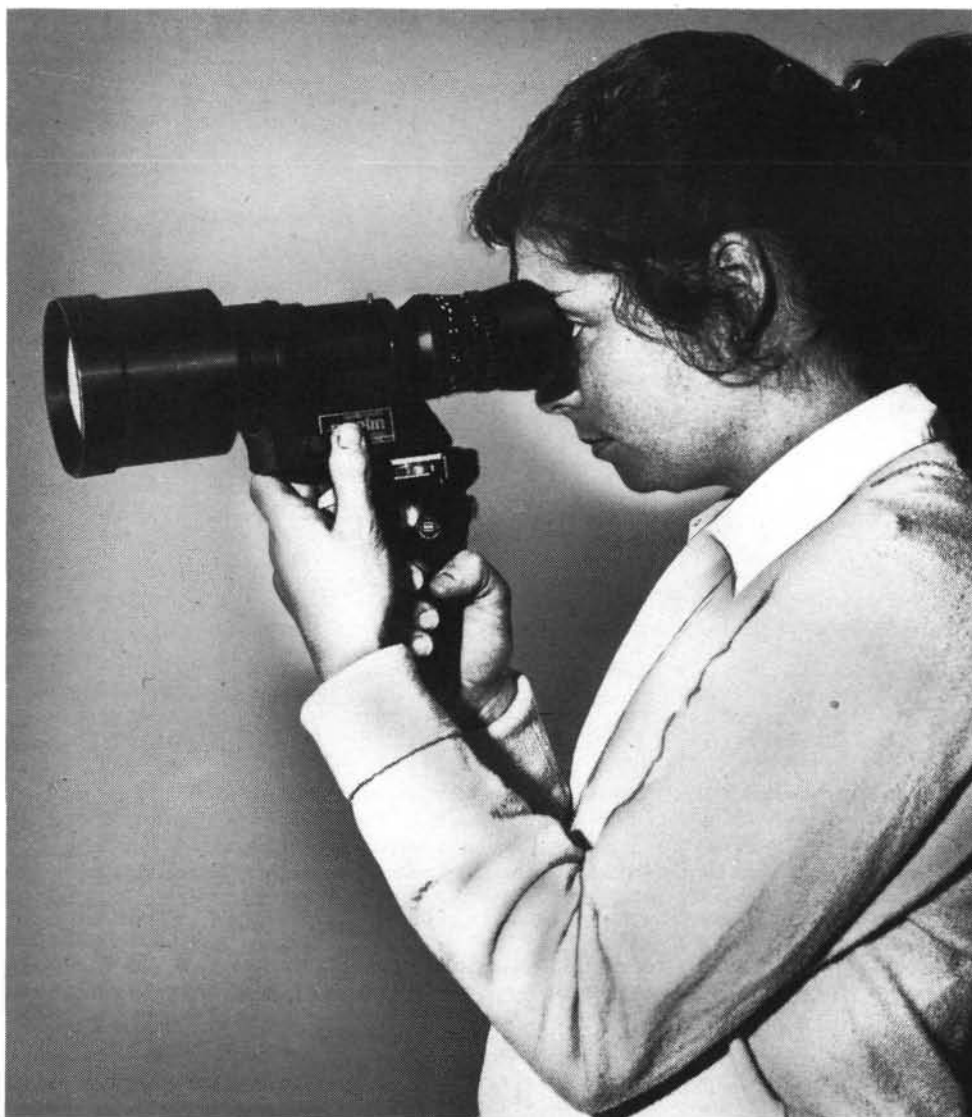
Un sistema único en su género

En el mundo de la realidad, todas las actividades tienen sus limitaciones, y las actividades de verificación del OIEA no constituyen una excepción. En primer lugar, las salvaguardias no pueden imponerse a ningún Estado; en todo caso, el OIEA no puede hacerlo. Debemos ser conscientes de que el sistema de salvaguardias es algo nunca visto en el campo de las relaciones internacionales. Por primera vez en la historia de nuestra inquieta especie, se da el caso de que Estados soberanos consientan voluntariamente en que inspeccionen sus instalaciones de índole delicada súbditos de otras naciones. Nada tiene, pues, de extraño que incluso los Estados adheridos al TNP solo acepten las inspecciones condicionándolas a limitaciones legales y técnicas claramente estipuladas, dimanadas de un consenso internacional y especificadas en acuerdos de salvaguardia. Desde el punto de vista político, es ingenuo suponer que, en un futuro previsible, se vayan a aceptar modificaciones importantes de los documentos básicos que afectan a los derechos de los Estados. Debe comprenderse también que la efectividad de las salvaguardias depende en cierta medida de la cooperación de los funcionarios estatales, y de las empresas explotadoras de las instalaciones, con el OIEA.

Asimismo, el presupuesto del OIEA impone limitaciones a los recursos de mano de obra y equipo del cuerpo de inspectores. Este año, el presupuesto anual de 25 millones de dólares de los Estados Unidos asignado al Departamento de Salvaguardias equivale aproximadamente al coste de un solo avión militar. Dada la firme determinación de muchos Estados Miembros en el sentido de considerar tan solo presupuestos del OIEA

* Director General Adjunto del Departamento de Salvaguardias del Organismo.

A base de las modernas tecnologías y de la electrónica se están creando nuevos instrumentos de alta precisión para su empleo en actividades de salvaguardia. La fotografía muestra un intensificador de imágenes que puede utilizarse para observar el resplandor del efecto de Cerenkov de los elementos combustibles irradiados en una piscina de almacenamiento. Para la construcción de tales instrumentos, que se inició hace solamente unos años, el Organismo depende de los programas de ayuda de sus Estados Miembros.

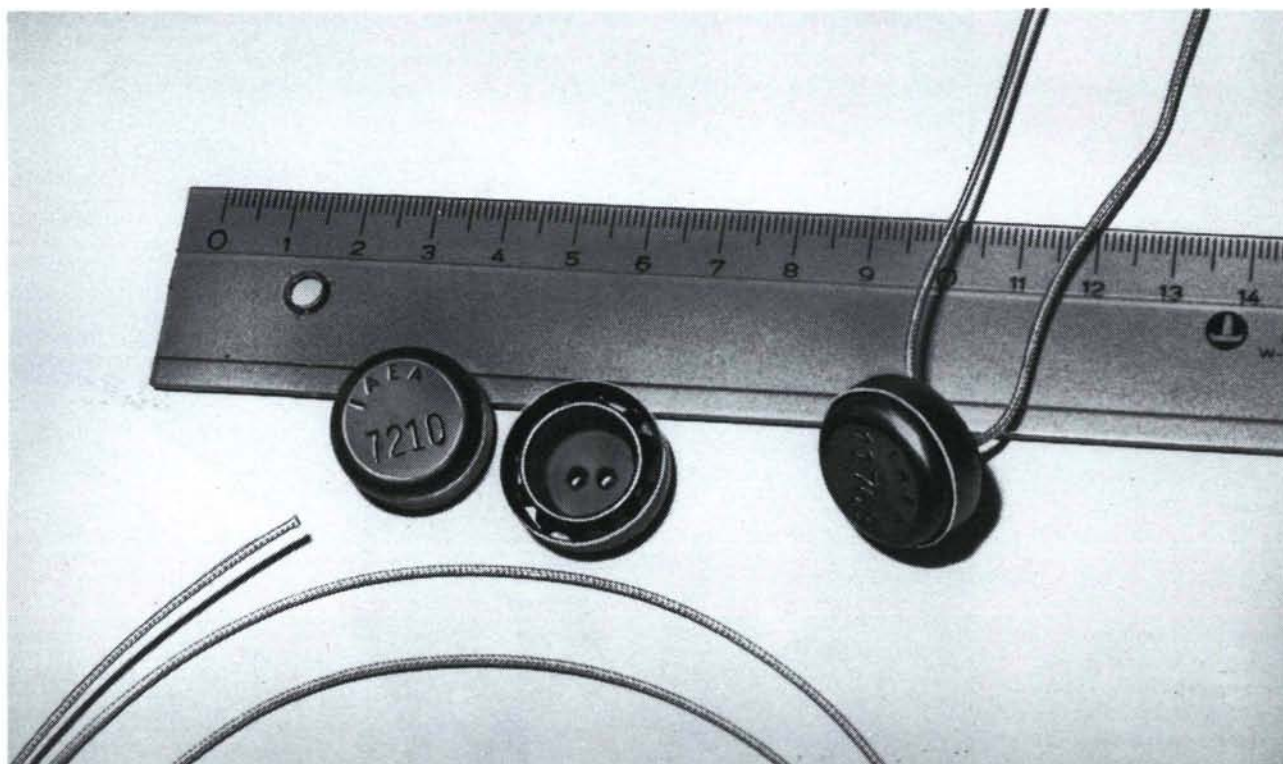


de crecimiento real nulo, no cabe esperar aumentos notables en un futuro próximo. Así pues, para el desarrollo de nuevo equipo dependemos fuertemente del generoso programa de apoyo de algunos Estados Miembros. A causa de estas limitaciones, en 1981 tan solo nos fue posible llevar a cabo 5060 días-hombre de inspección. Esta cifra rebasa apenas la mitad de las actividades de inspección estipuladas en los acuerdos existentes. No obstante, hoy en día se considera que las salvaguardias constituyen una importante medida creadora de confianza, y su efecto disuasorio no debería subestimarse*. A la hora de evaluar sus limitaciones estrictamente técnicas, debe recordarse también que el desarrollo tecnológico de equipo profesional destinado específicamente a salvaguardias se inició hace unos años nada más.

A las limitaciones externas que pesan sobre el cuerpo de inspectores se suman dificultades de tipo interno.

* En su vigésima quinta reunión, en relación con el incidente del Iraq, la Conferencia General del OIEA reafirmó "su confianza en la efectividad del Sistema de Salvaguardias del Organismo en tanto que medio fiable de verificar el uso de una instalación nuclear con fines pacíficos".

No es fácil realizar una gestión eficaz en un ámbito internacional, con una dotación de personal cuya composición varía con frecuencia, y enfrentándose con una tarea complicada y nueva situada en la frontera entre la tecnología y la política. Sin embargo, no deberían contemplarse las salvaguardias internacionales como un fenómeno estático, pues constituyen una empresa común en evolución, basado en una profesión que cuenta solo unos diez años de existencia. En este breve período de tiempo se han elaborado, negociado y llevado a la práctica métodos de salvaguardia para una docena de tipos de instalaciones nucleares y para centenares de instalaciones individuales. Pese a las limitaciones mencionadas, de aquí a tres o cuatro años se podría quizá cumplir del 65% al 70% de los compromisos de inspección, y es de esperar que se dispondrá de equipo de elevado rendimiento como resultado de programas de apoyo de amplio alcance. Entretanto, procuramos aprovechar óptimamente nuestros limitados recursos concentrando nuestros esfuerzos en aquellas fases del ciclo del combustible —unas 25 instalaciones de entre las 800 sometidas a salvaguardias— en las que se manejan en forma fácilmente accesible grandes cantidades de materiales nucleares "delicados".



Un precinto como el que presenta la ilustración constituye un medio simple pero efectivo de asegurarse de que el material almacenado en un contenedor continúa intacto desde que fue precintado. Tales precintos son baratos, de reducidas dimensiones y fáciles de aplicar, pero presentan el inconveniente de que su integridad no puede comprobarse en el lugar mismo en que se han aplicado. Durante 1981, los inspectores de salvaguardias del Organismo aplicaron y posteriormente comprobaron la integridad de más de 4000 precintos.

Si se compara el actual sistema de salvaguardias, todavía en desarrollo y constreñido por limitaciones externas e internas, con el importante papel que tiene que desempeñar, se comprenderá que sea para estar realmente preocupado. Empero, el panorama aparece menos sombrío si se considera la efectividad del sistema no de un modo puramente académico sino remitiéndose a la situación real del mundo. En primer lugar, no hay que olvidar que los esfuerzos de no proliferación apoyados por las salvaguardias han tenido y seguirán teniendo éxito, gracias sobre todo a la autolimitación y cooperación de muchos Estados. Desde 1964, es decir, en el transcurso de 18 años, ningún otro Estado ha pasado a disponer de armas nucleares. Cabe mencionar tan solo la explosión nuclear de la India, hace ocho años, para la que se utilizó material no sometido a salvaguardias. Este hecho no se ha repetido. Además, el sistema de acuerdos e inspecciones ha conferido gran transparencia a las zonas del mundo en las que existe riesgos de proliferación, y permite que los Estados Miembros del OIEA adopten medidas disuasorias concertadas.

A menos salvaguardias, más proliferación

Conviene no olvidar que los informes y conclusiones del OIEA no son la única fuente de información de que disponen los Estados Miembros. Estos pueden contar con medios nacionales propios para detectar actividades nucleares no sometidas a salvaguardia; pueden tener en cuenta la estabilidad externa e interna de los Estados y evaluar sus intenciones políticas y sus posibilidades

tecnológicas. Si un país, por ejemplo, dispone solamente de reactores de agua ligera suministrados desde el exterior, le resulta físicamente imposible separar el plutonio del combustible agotado y detraerlo. En este caso, la imposibilidad física constituye de por sí una garantía, a pesar de que en la actualidad el cuerpo de inspectores del OIEA tan solo puede dedicar de seis a ocho días de inspección al año a las instalaciones de este tipo, en lugar de los 12 días, aproximadamente, que se estipulan en el método-tipo de salvaguardia. Esta deficiencia teórica, por otra parte, permite al cuerpo de inspectores centrar sus esfuerzos en las plantas de reelaboración en las que se separa el plutonio.

Si, en vista de toda la información de la que así dispone, cualquiera de los Gobiernos interesados pone su atención en los 114 Estados sin armamento nuclear que son Parte en el TNP y que, en consecuencia, han convenido voluntariamente en someter sus actividades nucleares a salvaguardias internacionales de aplicación total, verá que 39 de ellos llevan a cabo, de hecho, actividades importantes, todas ellas sometidas a salvaguardias del Organismo. Encontrará que, para esos Estados, y mientras no se produzcan cambios básicos en las relaciones internacionales, los incentivos para la desviación se limitan a muy raros casos. Mayor preocupación suscitará al Gobierno en cuestión el observar que no todos los Estados que realizan actividades nucleares están en la actualidad en disposición de aceptar el TNP o cualquier otro acuerdo global. En seis Estados no adheridos al TNP todas las actividades nucleares esenciales se hallan, según informaciones publicadas, sometidas a salvaguardias. De hecho, estas salvaguardias

de aplicación total permiten al OIEA realizar comprobaciones paralelas, lo que facilita la labor del cuerpo de inspectores. Sin embargo, los Estados en cuestión están facultados legalmente —salvo en la medida en que queden coartados por acuerdos de suministro— para construir instalaciones nucleares no sometidas a salvaguardia que pueden producir, o ser utilizables para producir, material aplicable al armamento. Por último, podría ocurrir que el Gobierno interesado en cuestión estuviese seriamente preocupado por el hecho de que ya hay cuatro Estados que explotan o construyen instalaciones nucleares no sometidas a salvaguardia y con capacidad para producir material de categoría bélica, y por la posibilidad de que las reservas disponibles de ese material sean ya considerables.

Así, pues, visto desde la perspectiva de un Gobierno bien informado, el sistema de salvaguardias del OIEA presenta una situación bastante peculiar. Más del 90% del trabajo de los inspectores se centra en instalaciones que funcionan en sociedades que han contraído un compromiso político firme de no proliferación. El esfuerzo restante se consagra a instalaciones situadas en países que no se han comprometido en este sentido y, por último, las instalaciones que constituyen un peligro real de proliferación no son accesibles a la inspección. Así pues, el riesgo de proliferación es máximo allí donde las salvaguardias terminan.

Parece haberse comprendido ya perfectamente que las salvaguardias no pueden evitar la desviación de material nuclear ni tampoco que un Estado rescinda un

acuerdo de salvaguardia. El sistema no puede predecir las intenciones ni las decisiones políticas futuras. Es un sistema de aviso *a posteriori*. Se ha afirmado en algunos medios informativos que el OIEA no cumple con su cometido. Esto es incorrecto. En su informe anual sobre la puesta en práctica de las salvaguardias, el Organismo viene señalando desde hace años instalaciones no sometidas a salvaguardia que se encontraban en explotación o en construcción en diversos países. En septiembre de 1981 comunicó a su Junta de Gobernadores que en el momento actual no está en condiciones de salvaguardar adecuadamente dos reactores de potencia. La reacción política internacional fue, y sigue siendo, poco menos que inaudible.

Uno de los objetivos de las salvaguardias es disuadir de la proliferación mediante el riesgo de una detección rápida. Sin embargo, la detección *per se* tiene solo un efecto disuasorio muy limitado. La disuasión ha de provenir de una reacción política internacional predecible, rápida y efectiva cuando el OIEA denuncie tales situaciones. Ambos elementos, la detección por el OIEA y la reacción política, son necesarios. Es muy dudoso que la eficacia de las salvaguardias del OIEA sea realmente el punto débil de esta interacción. En todo caso, el Organismo pone el máximo empeño en hacer aún más eficaces las actividades de salvaguardia. Para que las salvaguardias internacionales tengan éxito, es necesario que los Estados Miembros del Organismo les presten continuado apoyo y que en los medios de comunicación se aprecie debidamente la función insustituible que cumplen.

El sistema de salvaguardias del OIEA es único: representa el primer intento importante de combinar acuerdos sobre el control de armamentos con la efectiva verificación de que cada país respeta las obligaciones contraídas en los acuerdos de los que es parte.

