

Las salvaguardias y el tráfico nuclear ilícito: Hacia un control más eficaz

En aspectos importantes, elementos de salvaguardias eficaces pueden ayudar a los Estados en sus actividades de lucha contra el tráfico ilícito de materiales nucleares

por Svein
Thorstensen

Los casos notificados de tráfico ilícito de materiales nucleares han hecho que la atención internacional se centre en las formas de combatir un incipiente fenómeno de los años noventa. En muchos de los casi 130 casos confirmados notificados al OIEA en los últimos tres años, han participado personas que han tratado de vender, ilegalmente, fuentes radiactivas empleadas en la medicina o la industria, cuyo uso o movimiento no autorizado constituye un peligro para la salud pública. En algunos otros casos, se ha tratado de muestras de materiales aptos para utilizaciones bélicas confiscados a personas. Estos incidentes han preocupado al público y a los gobiernos y han movido a las autoridades nacionales a redoblar los esfuerzos encaminados a prevenir el tráfico ilícito de materiales nucleares, incluido el fortalecimiento de la cooperación con organizaciones internacionales de apoyo, como por ejemplo, el OIEA.

En abril de 1996, la Cumbre sobre seguridad funcional y física en la esfera nuclear convocada en Moscú subrayó la importancia de que los Estados aúnen esfuerzos para luchar contra el problema del tráfico ilícito. Al ratificar sus preocupaciones, los dirigentes nacionales reconocieron la necesidad de que los países cooperen a nivel bilateral, multilateral y por conducto del OIEA para asegurar sistemas nacionales eficaces de control de materiales nucleares.

En los últimos años, los Estados han pedido al OIEA que preste asistencia a las autoridades nacionales, regionales e internacionales competentes que se esfuerzan por prevenir los casos de tráfico ilícito. La labor del Organismo abarca el mantenimiento de una base de datos autorizada sobre incidentes de tráfico ilícito; la prestación de asistencia para el desarrollo de sistemas nacionales de control; y la prestación de apoyo técnico en las esferas de la protección física. Incluye el establecimiento de una colaboración más estrecha con las organizaciones que están a la vanguardia de los esfuerzos encaminados a combatir el tráfico ilícito, sobre todo los órganos encargados de aplicar la ley y las autoridades de aduana, principales responsables de la detección y la prevención.

En el presente artículo se analiza el problema del tráfico ilícito de materiales nucleares desde la perspectiva de las salvaguardias nucleares. Se examinan algunas vías en que los elementos esenciales de un sistema de salvaguardias eficaz pueden apoyar las actividades de los Estados contra el tráfico ilícito de materiales nucleares que podrían utilizarse para la fabricación de armamento. En particular, se abordan aspectos relacionados con la contabilidad y el control de los materiales nucleares y la asistencia técnica que los Estados pueden recibir para establecer o fortalecer esos sistemas de control. En el artículo no se hace referencia a los aspectos relacionados con la protección radiológica y la seguridad de las fuentes radiactivas que podrían constituir un peligro para la salud pública, pero que son motivo de poca o ninguna preocupación desde el punto de vista de la proliferación nuclear.*

Para situarnos en contexto, es importante observar que el objetivo principal de las salvaguardias del OIEA no es combatir el tráfico nuclear ilícito, que es un problema de seguridad y protección complejo y multidimensional. Todos los Estados—incluidos los que no se conoce que posean materiales nucleares en sus territorios—son vulnerables a ese tipo de tráfico, lo que subraya la necesidad de adoptar medidas coordinadas—no sólo dentro de un Estado, sino también entre varios Estados—que incluyan el examen del valioso apoyo que pudieran prestar los elementos de un sistema de salvaguardias nucleares eficaz.

Establecimiento de contramedidas eficaces. El comercio legítimo de materiales nucleares se lleva a cabo con la autorización de los órganos nacionales de regulación y dentro de las limitaciones que éstos impongan. Los Estados tienen la responsabilidad directa de garantizar la debida protección física de los materiales nucleares, así como su manipulación, control y contabilidad adecuados. En consecuencia, todo Estado resuelto a luchar contra el tráfico ilícito debe crear una sólida infraestructura reguladora que incluya la *prevención*, la *respuesta* y la *capacitación*.

Prevención. La condición previa más importante para prevenir el tráfico ilícito es contar con un sistema nacional de control de materiales nucleares efi-

El Sr. Thorstensen, ex Director del Departamento de Salvaguardias del OIEA, es funcionario del Despacho del Director General Adjunto de Salvaguardias.

*Para un informe amplio sobre el tráfico ilícito y las actividades del Organismo, véase la edición de 1996 del *Anuario del OIEA*, a la venta en la División de Publicaciones del OIEA.

caz. Estos sistemas de control deben fundamentarse en leyes y reglamentos que incorporen normas modernas y cumplan las obligaciones y compromisos contraídos por el Estado como resultado de su adhesión a los tratados y las convenciones internacionales en los que sea parte. Deben además, incluir mecanismos nacionales de prevención, detección y disuasión de las actividades no autorizadas. Los materiales nucleares exigen la aplicación de sistemas y procedimientos de contabilidad y control, protección física, y control de las exportaciones y las importaciones.

Contabilidad y control de materiales nucleares. El principal factor disuasivo del hurto de materiales nucleares es la existencia de un sólido sistema de reglamentación que reconozca el carácter complementario de la contabilidad y el control de materiales nucleares y de los reglamentos de protección física y los procedimientos conexos. La contabilidad y el control de materiales están concebidos para garantizar que se conozca la ubicación de todos los materiales nucleares de un Estado y se confirme su presencia continuada mediante la realización de un inventario periódico.

Cabe señalar en relación con este tema que, en virtud de los acuerdos de salvaguardias amplias concertados con el OIEA, el Estado tiene la obligación de establecer un Sistema nacional de contabilidad y control (SNCC) de materiales nucleares a nivel nacional o regional. El SNCC coopera estrechamente con el OIEA en la aplicación de las salvaguardias, suministrando regularmente al Organismo información sobre cuestiones relacionadas con el sistema de contabilidad de materiales nucleares en vigor y el cumplimiento por el Estado de los requisitos de notificación. Tanto cuando concierne un acuerdo de salvaguardias amplias como cuando recibe una solicitud específica, el OIEA ayuda a los Estados a establecer procedimientos y prácticas eficaces para el SNCC, a nivel nacional y en las instalaciones.

Leyes y reglamentos. Todo sistema nacional de control sólido se basa en leyes y reglamentos adecuados. Para la mayoría de los Estados, las obligaciones internacionales básicas relativas a los materiales nucleares están contenidas en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) y en los acuerdos de salvaguardias amplias que bajo mandato se conciertan con el OIEA. En los Estados donde esa clase de acuerdo de salvaguardias está en vigor, el OIEA está obligado a verificar la presencia de los materiales nucleares sometidos a las salvaguardias, y el Estado está obligado, entre otras cosas, a notificar al OIEA que estima que hay, o puede haber habido, una pérdida de material nuclear.

Cuando un Estado lo ha solicitado, el OIEA ha apoyado actividades nacionales en la esfera de la legislación y los reglamentos. Ello se hace atendiendo al deseo del Estado de asegurarse de que su estructura jurídica y de reglamentación cumple las normas internacionales, teniendo en cuenta los compromisos contraídos en el marco de convenios y acuerdos internacionales.

Protección física. Otro componente de la prevención del tráfico ilícito es un sistema de protección física contra el hurto o desvío no autorizado de materiales nucleares y contra el sabotaje de instalaciones nucleares. La responsabilidad de establecer y poner en práctica un sistema de protección física amplio para los materiales nucleares y las instalaciones que existen en un Estado incumbe enteramente al Gobierno de ese Estado. Con objeto de asegurar que se proporcione una protección física adecuada, los sistemas nacionales deben crear condiciones que reduzcan al mínimo las posibilidades de que se realice la extracción no autorizada de materiales nucleares o de que se cometan sabotajes; adoptar medidas expeditas y amplias para localizar y recuperar los materiales nucleares perdidos; y reducir al mínimo los efectos del sabotaje. Por tanto, se deben elaborar reglamentos de protección física y otros procedimientos conexos para frustrar cualquier intento de hurto y para detectar con prontitud cualquier hurto real.

En este campo, las autoridades de la esfera nuclear de una serie de Estados han pedido apoyo y asesoramiento técnicos al OIEA. En abril de 1996, el OIEA creó un nuevo servicio conocido como Servicio Internacional de protección física y asesoramiento para ayudar a sus Estados Miembros interesados que soliciten determinados tipos de asistencia. En el marco de este servicio, un grupo internacional de expertos examina los programas nacionales de reglamentación de la protección física de materiales nucleares y/o de la aplicación de sistemas de protección física en instalaciones nucleares específicas. El OIEA también ha proporcionado amplios cursos de capacitación en protección física al personal encargado de esa actividad en diversos Estados.

Control de exportaciones e importaciones. La prevención del tráfico ilícito requiere además un eficaz sistema nacional de control de las exportaciones y las importaciones que sirva para impedir el movimiento transfronterizo no autorizado de materiales nucleares. Los Estados dan inicio y establecen esas medidas por medio de leyes y de sus sistemas nacionales de control de la manipulación y utilización de esos materiales.

Aparte de los sistemas y procedimientos que se aplican específicamente en la esfera de las actividades nucleares, esas medidas deben requerir la participación de los componentes convencionales de una infraestructura nacional de lucha contra el tráfico ilícito, por ejemplo, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los oficiales de aduana. El grado en que se utilicen esos componentes y la manera en que se organicen y coordinen dependen de las condiciones específicas de cada país.

Algunos elementos asociados a las salvaguardias nucleares revisten importancia para el tema general de las exportaciones y las importaciones. En virtud del sistema de salvaguardias fortalecido del OIEA propuesto, se procura tener las facultades legales

complementarias que obligarían a los Estados que hayan concertado acuerdos de salvaguardias amplias a notificar al OIEA las exportaciones y las importaciones de materiales nucleares y de material y equipo no nucleares especificados. Ello también permitiría al Organismo evaluar si las modalidades de importación y exportación concuerdan con el resto de la información de que dispone acerca de los programas nucleares de los Estados. Asimismo, se está perfeccionando la base de datos del OIEA mediante la incorporación de la información disponible extraída de literatura abierta, la obtenida mediante las actividades de verificación del Organismo, la proporcionada al OIEA por los gobiernos o la obtenida de otras fuentes. Estas actividades son componentes importantes de un sistema de salvaguardias fortalecido que también puede apoyar las actividades de cooperación de los Estados en su lucha contra el tráfico ilícito.

Respuesta al tráfico ilícito. Sólo a las autoridades nacionales incumbe la responsabilidad de detectar las actividades de tráfico ilícito que se desarrollen en su territorio y de responder a ellas. Sin embargo, no existen requisitos mínimos bien definidos de cuáles medidas es necesario adoptar para cumplir con esta responsabilidad.

En algunos países, las infraestructuras de lucha contra el tráfico ilícito —que abarcan a las autoridades competentes, incluidos la aduana, la policía, los organismos nucleares, de inteligencia y de defensa— cooperan y coordinan sus esfuerzos contra el tráfico ilícito. Se identifican los escenarios de amenaza y respuesta. También se capacita al personal en cuestiones relacionadas con la actividad nuclear (por ejemplo, en escuelas para el personal de aduana y la policía). Se dispone de equipo de detección de materiales nucleares. Se establecen reglamentos y procedimientos y se informa al público. Estos son buenos modelos de los que pueden beneficiarse otros Estados.

Cada Estado tendrá que determinar hasta qué punto debe establecer una sólida infraestructura y medidas conexas, para lo cual debe basarse en la magnitud de la amenaza percibida del tráfico nuclear ilícito. Para algunos Estados, ello puede entrañar la adopción de disposiciones menos oficiales; para otros, sin embargo, las necesidades pueden ser más amplias.

En estos momentos, es posible que algunos Estados, incluidos aquellos que cuentan con un SNCC para controlar los materiales nucleares, no tengan los conocimientos sobre reglamentación ni la coordinación entre organismos necesarios para luchar eficazmente contra el tráfico ilícito. Al mismo tiempo, muchos otros países no poseedores de materiales nucleares no tienen un sistema de control de materiales nucleares ni han adoptado medidas contra el tráfico ilícito, aunque puede que se encuentren en una zona de alto riesgo de tráfico ilícito.

Capacitación. Si un Estado decide adoptar medidas serias contra el tráfico ilícito, también necesitará

entonces capacitar al personal de todas las autoridades competentes en diversos aspectos, incluidas la utilización de equipo y la elaboración de programas de cooperación para lograr una eficaz coordinación entre organismos. El alcance de los requisitos de capacitación para establecer o mejorar las infraestructuras destinadas a la lucha contra el tráfico ilícito depende del número de Estados que decidan establecerlas, así como de los objetivos mínimos que deban alcanzarse.

Lo importante en este caso, desde el punto de vista de las salvaguardias nucleares, es que los Estados pueden recibir un apoyo que contribuiría a satisfacer sus necesidades generales de capacitación. Este apoyo a la capacitación estaría encaminado a establecer, o mejorar, el sistema de control de material nuclear, incluido el SNCC, en los Estados que tengan acuerdos de salvaguardias amplias.

Evolución de la función de apoyo. En una serie de aspectos, los elementos fundamentales de las salvaguardias nucleares eficaces pueden desempeñar una importante función de apoyo a las actividades nacionales encaminadas a combatir el tráfico ilícito de materiales nucleares. La ulterior aplicación de medidas de fortalecimiento de las salvaguardias aumentará la garantía de que *todos* los materiales nucleares existentes en esos países estén salvaguardados y sometidos al control eficaz del SNCC. Mientras más Estados decidan instituir sistemas nacionales de control, menor será la amenaza de tráfico ilícito del inventario nuclear salvaguardado. Con todo, la amenaza que plantea el tráfico ilícito *transfronterizo* no se reducirá mientras algunos Estados carezcan de sistemas de control de material nuclear y de infraestructuras coordinadas de lucha contra el tráfico ilícito.

Como se señaló en la Cumbre de Moscú, deben iniciarse actividades de cooperación contra el tráfico ilícito para impedir el movimiento y la venta no autorizados de materiales nucleares. Es con esta intención que el OIEA, como parte de su función general de apoyo, está respondiendo a las peticiones de los Estados que procuran establecer, o perfeccionar, su capacidad de lucha contra el tráfico ilícito, incluida la coordinación entre organismos. Un componente importante a este respecto es el establecimiento y mantenimiento de una estrecha colaboración con las organizaciones pertinentes, en particular la Organización Mundial de Aduanas y la Interpol, así como con órganos regionales como Euratom y Europol, con la finalidad de asegurar una coordinación práctica entre los diferentes organismos nacionales que invariablemente hacen frente a este complejo problema.

En consonancia con los deseos de sus Estados Miembros, el OIEA apoyará a los Estados interesados, según lo permitan sus conocimientos especializados y sus recursos, en la prevención del tráfico nuclear ilícito.