

IMPULSO AL PROGRAMA

EVOLUCION DE LAS NUEVAS FUNCIONES DEL SISTEMA DE SALVAGUARDIAS DEL OIEA

POR PIET DE KLERK

Cuando se reúnan en Nueva York, en abril de 2000, las delegaciones de los Estados Partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) evaluarán un importante aspecto de la seguridad nuclear del mundo. Los Estados se reunirán para la Sexta Conferencia de las Partes encargada del examen del TNP, que trata de detener la ulterior proliferación de las armas nucleares, promover los esfuerzos de buena fe para su eliminación final y preservar el derecho de los Estados Partes a cooperar en el uso pacífico de la tecnología nuclear. En total, 187 Estados se han adherido al Tratado desde que se abrió a la firma en 1968. (*Véase el recuadro de la página 12.*)

Entre los temas del orden del día figurará el sistema de salvaguardias internacionales del OIEA, que los gobiernos consideran un componente esencial del régimen mundial de no proliferación. Durante el pasado decenio, los Estados Miembros del OIEA remodelaron el sistema de salvaguardias, que ya tenía 40 años, y fortalecieron, específicamente, las capacidades del Organismo para verificar los materiales nucleares declarados y detectar cualesquiera material y actividades nucleares *no declarados*. Al mismo tiempo, además de las responsabilidades en materia de verificación que el OIEA tiene en la esfera de la no proliferación, los Estados están trabajando junto con

el Organismo para sentar las bases de una posible función futura: la verificación internacional de las medidas relacionadas con el control de armas nucleares.

¿Cómo evolucionan esas funciones a medida que se perfila el nuevo siglo? Además, es igualmente importante preguntar, ¿por qué los Estados están dispuestos a aceptar salvaguardias internacionales más amplias, incluidas inspecciones in situ más exhaustivas de sus programas nucleares?

Acontecimientos y tendencias en materia de salvaguardias.

La responsabilidad del OIEA de salvaguardar el uso del átomo con fines pacíficos es tan antigua como la propia organización. El mandato del Organismo con arreglo a su Estatuto —en correspondencia con el concepto inicial de “Átomos para la paz”— es procurar aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad y, al mismo tiempo, asegurar, en la medida de sus posibilidades, que la asistencia del OIEA no se utilice para promover objetivos militares.

Al igual que el propio régimen de no proliferación nuclear, el sistema de salvaguardias del OIEA se ha desarrollado mediante un proceso evolutivo.

En los años sesenta, se formularon los conceptos básicos que sustentan las salvaguardias. La primera inspección de salvaguardias del OIEA se llevó a cabo en 1962 (en Noruega). A partir de entonces,

aumentó paulatinamente el número de inspecciones y los tipos de instalaciones inspeccionadas, a medida que los Estados iban aceptando un sistema de salvaguardias, aunque limitado, más detallado, que abarcaba el material nuclear, el equipo y las instalaciones.

Ahora bien, el salto espectacular se produjo con la entrada en vigor del TNP en 1970. El Tratado establece que los Estados Partes no poseedores de armas nucleares concierten acuerdos de salvaguardias amplias con el OIEA, que abarquen la totalidad del material nuclear del Estado utilizado en todas las actividades nucleares con fines pacíficos. Cada uno de los Estados poseedores de armas nucleares, todos los cuales son Partes en el TNP, tiene en vigor acuerdos de salvaguardias de diferente categoría.

A finales de 1999, el OIEA tenía en vigor 223 acuerdos de salvaguardias con 139 Estados. Casi todos esos Estados son Partes en el TNP, aunque debe señalarse que no todas las Partes en el TNP han puesto en vigor dichos acuerdos de salvaguardias con el OIEA. (Hasta la fecha, 52 aún no lo han hecho.)

En el decenio pasado, también se observó una creciente aceptación de las nuevas medidas de salvaguardias. Desde 1997, casi 50 Estados, todos salvo uno, son Partes en el TNP y

El Sr. De Klerk es Director de la Oficina de Relaciones Exteriores y Coordinación de Políticas del OIEA.

han concedido al OIEA derechos de inspección más amplios respecto de sus programas nucleares, mediante la concertación de Protocolos adicionales de sus acuerdos de salvaguardias.

Factores impulsores del cambio.

En los años noventa, se combinaron una serie de sucesos que cambiaron el panorama de la no proliferación nuclear, entre ellos las acciones de dos Estados Partes en el TNP --el Iraq y la República Popular Democrática de Corea (RPDC)-- que constituyeron un desafío abierto al régimen establecido. Se descubrió que el Iraq había puesto en marcha programas nucleares clandestinos, a despecho de sus obligaciones contraídas con el TNP, y que la RPDC se oponía y, continúa oponiéndose, a las actividades del OIEA destinadas a verificar el cumplimiento de su acuerdo de salvaguardias, concertado en virtud del TNP.

El descubrimiento del programa nuclear clandestino del Iraq dejó particularmente claro que era necesario revisar el sistema de salvaguardias internacionales. Trabajando por conducto del OIEA durante gran parte del decenio pasado, los Estados estudiaron diferentes aspectos del sistema, determinaron las deficiencias e introdujeron mejoras. Esa labor había que realizarla con esmero porque los derechos y obligaciones de los inspectores del OIEA respecto del cumplimiento eficaz de su actividad, sigue siendo un tema que se refiere a aspectos sensibles como por ejemplo, la soberanía nacional.

Afortunadamente, desde principios de los años setenta, han aumentado los países que aceptan el concepto de las inspecciones intrusivas internacionales. Esa tendencia comenzó en el plano bilateral entre los Estados Unidos de América y la antigua URSS,

como se refleja en los arreglos de verificación de una serie de acuerdos sobre limitación de armamentos concertados entre los dos Estados.

Algunos años más tarde, en los años noventa, cuando la ideología de la Guerra Fría se debilitó y la tradicional dicotomía este-oeste dio paso a diferentes grados de apertura, se negoció toda una serie de tratados en los que las inspecciones in situ se convirtieron en una característica esencial. Al nivel mundial, los ejemplos más importantes son la Convención sobre las Armas Químicas y el Tratado sobre la prohibición completa de los ensayos nucleares. Al nivel regional, esas características se aprecian en las disposiciones relativas a las zonas libres de armas nucleares y en tratados como el Tratado sobre cielo abierto y el Tratado sobre fuerzas convencionales en Europa, que establece la realización de inspecciones intrusivas entre las Partes en los emplazamientos militares declarados y en otros lugares.

En 1995, en la Conferencia de las Partes encargada del examen y la prórroga del TNP, los Estados también indicaron su disposición de aceptar más salvaguardias eficaces del OIEA. En los principios y objetivos acordados por la Conferencia se subraya que "las salvaguardias del OIEA deben ser objeto de evaluación periódica" y que "deben apoyarse y ejecutarse las decisiones adoptadas por la Junta de Gobernadores con miras a fortalecer aún más la eficacia de las salvaguardias del Organismo y debe aumentarse la capacidad del OIEA para detectar las actividades nucleares no declaradas".

Los antecedentes de esta declaración son instructivos. Aunque las salvaguardias que se aplican en virtud del TNP son de

carácter "amplio" en la práctica, las facultades del Organismo conforme a los acuerdos de salvaguardias tipo TNP son limitadas. Esa limitación surgió de manera imprevista en 1991, en el Iraq, país que violó el acuerdo de salvaguardias tipo TNP que había concertado con el OIEA.

Los acuerdos de salvaguardias tipo TNP prestan especial atención a los materiales nucleares que declara el Estado. Con arreglo a esos acuerdos, el Estado tiene la obligación de declarar al OIEA la totalidad del material nuclear que emplee en todas las actividades nucleares pacíficas, y el Organismo tiene el derecho y la obligación de garantizar que se apliquen las salvaguardias a todo ese material. En otras palabras, el OIEA tiene el derecho y la obligación de dar garantía de que la declaración inicial no solamente sea correcta, sino también exhaustiva.

Sin embargo, nunca se elaboraron procedimientos para verificar la exhaustividad. Por otra parte, el criterio de los Estados, que el Organismo reconoció de manera tácita, siempre fue que el OIEA no debía andar recorriendo el país para determinar la exhaustividad de la declaración del Estado. En la práctica, ello significa que una vez iniciada la aplicación de las salvaguardias, el Organismo busca los materiales declarados y confirma que se siguen utilizando con fines pacíficos. En circunstancias excepcionales, sobre todo cuando la información que ha brindado el Estado no es suficiente para que el Organismo cumpla con sus responsabilidades emanadas del acuerdo, el Organismo tiene el derecho de realizar una inspección especial, pero después de celebrar consultas con el Estado de que se trate.

Medidas relativas a las salvaguardias fortalecidas. Los resultados acumulativos de los esfuerzos dirigidos a fortalecer la

eficacia y aumentar la eficiencia de las salvaguardias se dividen en dos partes. En la primera parte se incluye un conjunto de medidas de fortalecimiento en virtud de las facultades legales vigentes con arreglo al modelo de acuerdo de salvaguardias tipo TNP (publicado como INFCIRC/153) y aprobado por la Junta de Gobernadores del OIEA en 1995. Este primer conjunto de medidas de fortalecimiento está dirigido a aumentar la capacidad del Organismo para verificar las actividades nucleares declaradas.

En la segunda parte figuran las facultades complementarias que los Estados aceptan al firmar con el OIEA un documento jurídico, conocido como "Protocolo adicional". En mayo de 1997, la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó un modelo de Protocolo adicional (publicado como INFCIRC/540). El Protocolo incorpora el segundo conjunto de medidas de fortalecimiento de las salvaguardias. Estas medidas tratan de aumentar la capacidad del Organismo para detectar las actividades no declaradas.

El modelo de Protocolo tiene tres características importantes. *(Para obtener información más detallada, véase el artículo conexo de la página 14.)*

■ Los Estados están de acuerdo en proporcionar al OIEA más información mediante una declaración ampliada de su programa nuclear. Esa declaración abarca un amplio espectro de categorías, que no están limitadas al material nuclear ni a las instalaciones que lo contienen. Por ejemplo, hay que declarar e identificar todos los edificios existentes en un "emplazamiento" determinado, independientemente de su uso. Esta disposición se vale de una de las lecciones aprendidas en el caso del Iraq, en el que el Organismo sólo tenía información sobre

algunos de los edificios ubicados en el emplazamiento de Tuwaitha, a saber, los edificios donde se encontraba el material nuclear sometido a salvaguardias.

■ Los Estados conceden al OIEA y a sus inspectores mayores derechos de acceso. En virtud de los acuerdos de salvaguardias tipo TNP, los derechos de acceso de los inspectores de salvaguardias son limitados. En el caso de las inspecciones ordinarias, tienen que limitarse a los principales puntos de medición situados en las instalaciones declaradas. El Protocolo adicional concede derechos de acceso complementarios al Organismo y a sus inspectores. Por ejemplo, es posible tener acceso a cualquier lugar de un "emplazamiento", o a las minas, o a lugares relacionados con la actividad nuclear donde no haya materiales nucleares, como aquellos donde se realizan actividades conexas de investigación y desarrollo o de fabricación, con vistas a garantizar la ausencia de materiales y actividades nucleares no declarados. Está permitido efectuar el muestreo ambiental, ya sea de un lugar específico o de grandes zonas en determinadas condiciones.

Las actividades de ese tipo serán vitales para resolver las cuestiones relativas a la corrección y exhaustividad de la información suministrada en la declaración ampliada del Estado, o para solucionar alguna discrepancia relacionada con esa información.

■ Los Estados aceptan determinados procedimientos administrativos mejorados y simplificados que son cruciales para la aplicación eficaz de las salvaguardias, entre ellos, procedimientos para designar inspectores, conceder a los inspectores los visados de ingreso múltiples durante, al menos, un año, y emplear métodos que

permitan la comunicación entre los emplazamientos inspeccionados y la sede del OIEA.

En conjunto, estas medidas fortalecen considerablemente, el sistema de salvaguardias internacionales. Es importante señalar que la aceptación de las medidas por parte del Estado se equilibra con las obligaciones y limitaciones impuestas al cuerpo de inspectores del OIEA, las cuales fueron negociadas juiciosamente para proteger los intereses de los Estados. Por ejemplo, las disposiciones relativas al acceso complementario no se aplicarán mecánicamente, y el OIEA presentará al Estado informes sobre dichas actividades y las conclusiones resultantes. En el caso de las instalaciones y los lugares delicados, las disposiciones exigen que el Estado controle el acceso. También se estipula la protección de la información de carácter sensible por razones de propiedad industrial o comerciales.

Hasta la fecha, la Junta de Gobernadores del OIEA ha aprobado 46 Protocolos adicionales: 41 con Estados Partes en el TNP, no poseedores de armas nucleares, uno con cada uno de los cuatro Estados poseedores de armas nucleares declarados (Estados Unidos, China, Francia y el Reino Unido) y uno con Cuba, el primero que se firma con un Estado no parte en el TNP.

Es probable que ese número aumente antes de la celebración, en abril de 2000, de la Conferencia de las Partes encargada del examen del TNP. Sin embargo, no es probable que antes del inicio de la Conferencia se logre el objetivo del OIEA de concertar Protocolos adicionales con todos los Estados que tienen instalaciones nucleares. Aun así, cerca del 80 por ciento de todas las instalaciones nucleares del mundo están en Estados que ya han concertado Protocolos adicionales con el OIEA.

EL OIEA Y EL TNP

Firmado en 1968, y puesto en vigor desde 1970, el TNP ha sido elogiado por ser uno de los grandes éxitos logrados en el control multilateral de las armas. Sus principales objetivos son detener la ulterior proliferación de las armas nucleares; brindar seguridad a los Estados no poseedores de armas nucleares que han renunciado a la opción nuclear; crear un clima que permita promover la cooperación en los usos de la energía nuclear con fines pacíficos; y estimular la celebración de negociaciones de buena fe sobre la limitación de los armamentos, que se traduzcan en la eliminación final de las armas nucleares. Aunque las opiniones de los Estados difieren en cuanto al nivel de éxito que ha tenido el TNP en el logro de estos objetivos, la mayoría considera que el mundo es un lugar más seguro con el Tratado que sin él.

Reunidas, en 1995, en la Conferencia de las Partes encargada del examen y la prórroga del TNP, las Partes en el Tratado adoptaron una serie de decisiones. Las Partes prorrogaron indefinidamente el Tratado; aprobaron los principios y objetivos de la no proliferación de las armas nucleares y el desarme; consolidaron el proceso de examen del Tratado; y reafirmaron la importancia de la adhesión universal al TNP y exhortaron a todos los Estados del Oriente Medio a que se adhirieran al Tratado y aceptaran las salvaguardias amplias del OIEA.

En diciembre de 1999, el TNP contaba con 187 Estados Partes. Los gobiernos depositarios son los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia y el Reino Unido.

Uno de los problemas que ahora enfrenta la comunidad internacional es si los progresos realizados hasta la fecha constituyen una "masa crítica" suficiente para tomar otras medidas. Esas medidas contribuirían a que la concertación de un acuerdo de salvaguardias amplias del OIEA y de un Protocolo adicional se convierta en la nueva norma para los Estados no poseedores de armas nucleares en virtud del TNP. El Organismo no ha formulado ninguna hipótesis al respecto, dado que tales consideraciones son responsabilidad de las Partes en el TNP.

Los actuales esfuerzos del OIEA se centran primordialmente en lograr combinar, de manera óptima, las medidas de salvaguardias

tradicionales y nuevas. Las nuevas medidas no deben simplemente superponerse a las antiguas. En realidad, a medida que aumenta nuestra confianza en la ausencia de actividades nucleares no declaradas en un Estado, más libertad puede haber para reducir algunas de las medidas tradicionales, lo que, no obstante, es una tarea difícil. Desde el punto de vista conceptual, no es fácil porque las medidas tradicionales se basan en las instalaciones declaradas y la contabilidad del material nuclear. Las nuevas medidas están orientadas a obtener garantías creíbles sobre la ausencia de materiales y actividades nucleares no declarados. No está claro el modo en que mejor puedan integrarse estos dos componentes: el cuantitativo y el cualitativo.

Funciones y responsabilidades del OIEA. En virtud del TNP, al OIEA se le ha confiado la función específica del cuerpo de inspectores de salvaguardias internacionales y se le reconoce en general, como el canal multilateral para transferir la tecnología para los usos pacíficos de la energía nuclear. Las responsabilidades del OIEA emanan de los artículos III y IV, respectivamente. Desde el punto de vista práctico, el Organismo tiene funciones relacionadas con otros artículos. En la práctica, al OIEA se le ha encargado la verificación de acuerdo con los artículos VII (zonas libres de armas nucleares) y VI (en el marco de la aplicación de salvaguardias a los materiales nucleares procedentes de armamentos desmantelados).

En total, el TNP es un documento bastante sencillo: consta de sólo 10 artículos, el más largo tiene seis párrafos. Los detalles de la verificación de las obligaciones contraídas, según el Tratado, se abordan mediante negociaciones en el marco de las responsabilidades y funciones del OIEA. Los acuerdos de salvaguardias resultantes y los arreglos subsidiarios son mucho más detallados y constituyen el sistema de verificación del Tratado.

El texto íntegro del Tratado y la última lista sobre la situación de las Partes pueden obtenerse en la sección "Documentos" del sitio *WorldAtom* del OIEA en Internet en www.iaea.org. Para otras páginas de Internet relacionadas con el campo de la no proliferación nuclear, véase el recuadro de la página 8.

Durante los próximos años, el OIEA asignará máxima prioridad al problema de la integración, el primer paso será proponer directrices para sacar conclusiones sobre la ausencia de actividades nucleares no declaradas.

Asistencia a los Estados en materia de salvaguardias. La aplicación de las salvaguardias no es la única actividad que el OIEA lleva a cabo para promover la no proliferación nuclear. Con arreglo a su mandato y Estatuto, el Organismo ha prestado asistencia a los Estados en la negociación y puesta en práctica de las zonas libres de armas nucleares (ZLAN). Desde 1995, entró en vigor una ZLAN más (Bangkok), se concertó otra (Pelindaba), y otra más (Asia central) se está negociando. En este

caso, la función del Organismo es garantizar que esos tratados incluyan disposiciones adecuadas relativas a la verificación, que sean compatibles con los compromisos de los Estados Partes en el TNP y, si es posible, los aumenten.

El Organismo también ha venido trabajado activamente en la promoción de normas internacionales para la protección física y el transporte seguro de los materiales nucleares. A finales de 1999, las Partes en la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares se reunieron para considerar la necesidad de revisar la Convención. *(Véase el artículo conexo de la página 32.)*

Además, el OIEA trabaja junto con otras organizaciones internacionales para elaborar nuevas medidas contra el tráfico ilícito de materiales nucleares y otras fuentes radiactivas.

Control de armas nucleares. Los progresos en el desarme nuclear han sido lentos en los últimos años, y el balance muestra tanto aspectos positivos como negativos.

Un aspecto positivo es que, solamente en los Estados Unidos, se han retirado y desmantelado más de 10 000 armas nucleares, y casi se han cumplido los objetivos del START-I (1600 vectores nucleares y 6000 ojivas para el año 2001). Sin embargo, el START-II no ha sido ratificado y se ha estancado el proceso planificado del START-III.

La situación se agrava con los ensayos nucleares de 1998 de la India y el Pakistán.

De conformidad con los principios y objetivos acordados en la Conferencia de 1995 de las Partes encargada del examen y la prórroga del TNP, los Estados aprobaron, en 1996, el Tratado sobre la prohibición completa de los ensayos nucleares, aunque la reciente oposición del Senado estadounidense a ratificarlo ha constituido un serio revés. Además,

desde las negociaciones de ese Tratado, la Conferencia de Desarme no ha hecho muchos progresos en otras cuestiones nucleares.

En cuanto al OIEA, se han presentado algunas oportunidades de aplicar sus conocimientos especializados en materia de verificación en nuevas esferas. Desde 1996, el Organismo viene participando en una iniciativa conjunta con la Federación de Rusia y los Estados Unidos, a fin de analizar la adopción de medidas prácticas para que el OIEA verifique el material fisionable, proveniente del desmantelamiento de armamentos que estos dos Estados declararon que ya no son necesarios para fines militares. Se han logrado progresos sustanciales en los últimos tres años en la solución de los problemas técnicos, jurídicos y financieros asociados a esta iniciativa conjunta. La primera prioridad ha sido cerciorarse de que existen soluciones técnicas que permitirían al Organismo llegar a conclusiones independientes y creíbles, sin dejar de garantizar que los inspectores no puedan obtener ninguna información confidencial. Ya han sido elaborados sistemas prototipo de inspección. *(Véase el artículo de la página 36.)*

A más largo plazo, es posible que los Estados soliciten al Organismo que verifique otros acuerdos de control de armas nucleares. La resolución 48/75, de diciembre de 1993 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, exhortó al OIEA, entre otras cosas, a que preste su asistencia a la Conferencia de Desarme, si le era solicitada, en relación con la formulación de un régimen de verificación adecuado para la proscripción de la producción de material fisionable para armas nucleares u otros

dispositivos explosivos nucleares. Aunque el actual estancamiento de las negociaciones de la Conferencia de Desarme de Ginebra pone de manifiesto los difíciles problemas políticos que quedan por resolver, los cuatro decenios de conocimientos especializados del Organismo en la aplicación de salvaguardias pueden ser útiles en el desarrollo de las técnicas y tecnologías necesarias para verificar la proscripción de la producción de material fisionable.

PROGRESOS ALCANZADOS EN EL PROGRAMA MUNDIAL

En resumen, los Estados han reafirmado su opinión de que el OIEA tiene una importante función que desempeñar en hacer avanzar el programa internacional de no proliferación nuclear y el desarme, y han reafirmado el gran respeto que tienen por la labor y las responsabilidades del Organismo respecto de la aplicación de las salvaguardias, de conformidad con los compromisos bilaterales y multilaterales de los Estados. También es importante señalar que los Estados han apoyado los esfuerzos encaminados a fortalecer el sistema de salvaguardias internacionales del OIEA, en particular, mediante la adopción del modelo de Protocolo adicional. Las medidas han dado más crédito al valor que se concede a la competencia y eficacia del OIEA.

A medida que los Estados estudian cómo establecer estas bases en otras esferas importantes de la verificación de las armas nucleares, la función del OIEA se ampliará como mecanismo multilateral eficaz para la realización de las aspiraciones mundiales de un desarrollo nuclear seguro y pacífico. □