

PROTOCOLOS DE SALVAGUARDIAS FORTALECIDAS PROGRESOS Y PERSPECTIVAS

POR JAN PRIEST Y LAURA ROCKWOOD

El 15 de mayo de 1997, la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó el modelo de un nuevo instrumento jurídico, cuyo propósito es fortalecer la eficacia y aumentar la eficiencia del sistema de salvaguardias del Organismo: el modelo de Protocolo adicional de los Acuerdos de Salvaguardias del OIEA. Fue la revisión más importante realizada al sistema de salvaguardias del Organismo desde la adopción, en los años setenta, de las primeras directrices relativas a los acuerdos de salvaguardias amplias, concertados con los Estados no poseedores de armas nucleares conforme al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP).

En el presente artículo se describen las características del modelo de Protocolo adicional en términos generales, y se analizan los progresos y perspectivas en la concertación de Protocolos adicionales con los Estados.

ANTECEDENTES DE LOS ACONTECIMIENTOS

Aunque el documento del OIEA publicado como INFCIRC/153

(Corregido) fue elaborado originalmente para utilizarlo respecto de las obligaciones contraídas por los Estados no poseedores de armas nucleares en virtud del TNP, ha servido de base para los acuerdos de salvaguardias amplias, concertados también con otros Estados.

Los acuerdos de salvaguardias amplias se diferencian de otros tipos de acuerdos de salvaguardias del OIEA, como los concertados por los cinco Estados poseedores de armas nucleares, los cuales se denominan "acuerdos de ofrecimiento voluntario", y los acuerdos específicos para partidas, que se basan en el INFCIRC/66/Rev.2 y se han concertado con algunos otros Estados.*

Según los acuerdos de salvaguardias amplias, el Organismo tiene el derecho y la obligación de asegurar que toda fuente o material fisiónable especial utilizado en todas las actividades nucleares pacíficas del Estado esté sometido a las salvaguardias, y que éstas efectivamente se apliquen a dicho material. La obligación del

Organismo no se limita sólo a los materiales e instalaciones nucleares realmente declarados por un Estado, sino que también se extiende a los que deben ser declarados.

Asimismo, el derecho del Organismo a la información y al acceso a instalaciones y otros lugares, no se limita a la información, las instalaciones y los lugares o materiales declarados por el Estado. Sin embargo, el derecho del Organismo a realizar *inspecciones ordinarias* se limita a aquellos lugares del interior de una instalación nuclear, u otros sitios que contienen materiales nucleares, a través de los cuales se espera que fluyan los materiales nucleares (puntos estratégicos).

El acceso a emplazamientos "no declarados" o a lugares en los que se sospecha que existen materiales nucleares "no declarados", siempre ha sido posible conforme a las disposiciones uniformes del INFCIRC/153, relativas a las *inspecciones especiales*. Sin embargo, los Estados Miembros del OIEA no han interpretado esas disposiciones como un derecho

**Los acuerdos de salvaguardias amplias son los concertados conforme al documento INFCIRC/153(Corr.) del OIEA, el cual estipula que los Estados Partes deben someter a salvaguardias la totalidad de los materiales nucleares utilizados en todas las actividades nucleares pacíficas del Estado, y no deben desviarlos hacia la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares. Se han concertado acuerdos de ofrecimiento voluntario con China, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia, y el Reino Unido. Los acuerdos basados en el INFCIRC/66/Rev.2 se aplican en Cuba, la India, Israel y el Pakistán.*

La Sra. Priest es Jefa de la Sección de Política en materia de Verificación, Seguridad de los Materiales y Salvaguardias de la Oficina de Relaciones Exteriores y Coordinación de Políticas, del OIEA. La Sra. Rockwood es Funcionaria Jurídica Superior de la División Jurídica del OIEA.

ilimitado que permita al Organismo realizar investigaciones tentativas para descubrir materiales nucleares o actividades no declarados ante la ausencia de indicios de la posible existencia de tales materiales o actividades.

Antes de los años noventa, sólo en contadas ocasiones el Organismo trató de llevar a cabo inspecciones especiales para verificar la ausencia de materiales o actividades no declarados. No obstante, incluso en esos casos sólo se procuró el acceso a lugares que el Estado había declarado al Organismo. Nunca se había puesto a disposición del OIEA información suficientemente específica para indicar que en un Estado determinado se requería acceso a lugares no declarados. Además, algunos Estados mantenían amplias reservas de política en cuanto al ejercicio de ese derecho por el OIEA.

No fue hasta 1990-1991 que se logró suficiente consenso político para apoyar el pleno ejercicio de la autoridad del OIEA con miras a que ofreciera mayores seguridades de la ausencia de materiales y actividades nucleares no declarados en un Estado que hubiera suscrito un acuerdo de salvaguardias amplias.

Al finalizar la Guerra Fría comenzaron a cambiar las percepciones de los Estados respecto de las cuestiones de seguridad. La comunidad internacional comenzó

a ejercer presión a favor de medidas más eficaces con miras a eliminar el riesgo que planteaban las armas de destrucción en masa. En la Conferencia de las Partes encargada del examen del TNP, que se celebró en agosto de 1990, los Estados Partes convinieron en un texto que se acogía con agrado un estudio del Organismo sobre el asunto. Específicamente, el estudio incluía el examen del alcance, la aplicación y los procedimientos que podrían tener las inspecciones especiales en casos de Estados acogidos al régimen de salvaguardias conforme al TNP en que existieran dudas en cuanto al cumplimiento por el Estado de los propósitos del TNP y, en particular, de que hubiera declarado al Organismo todos los materiales nucleares que debían estar sometidos a salvaguardias.

Gran parte del interés que se despertó en este sentido obedecía a las crecientes preocupaciones acerca del cumplimiento por el Iraq y la República Popular Democrática de Corea (RPDC) de sus obligaciones dimanantes del TNP.

El descubrimiento del programa clandestino de armas nucleares del Iraq, en 1991, confirmó la necesidad, y destacó de forma impresionante la importancia de que el OIEA ofreciera seguridades no sólo de la no desviación de los materiales nucleares declarados, sino, además, de la ausencia de actividades nucleares no

declaradas en los Estados que tienen acuerdos de salvaguardias amplias. Los Estados Miembros del OIEA lo reafirmaron en su demanda colectiva de seguridades respecto de la exhaustividad de la declaración inicial de Sudáfrica sobre su inventario de materiales nucleares, exigida de conformidad con su acuerdo de salvaguardias en virtud del TNP.*

Tras la entrada en vigor del acuerdo de salvaguardias de la RPDC, en abril de 1992,** y sobre la base de las experiencias adquiridas en el Iraq y Sudáfrica, el OIEA pudo señalar a la atención del mundo sus preocupaciones sobre la posible existencia, en la RPDC, de materiales y actividades nucleares no declarados. Aunque la RPDC inicialmente había invitado al OIEA a efectuar visitas “en cualquier lugar y en cualquier momento” para verificar la declaración inicial de su inventario nuclear, se denegó la solicitud de acceso formulada por el OIEA para visitar dos emplazamientos específicos que parecían estar relacionados con desechos nucleares (y que tal vez aclararían las discrepancias entre lo que la RPDC había declarado y las conclusiones del Organismo).

Ante tal situación, en febrero de 1993, el OIEA se vio precisado a solicitar oficialmente, con arreglo a inspecciones especiales, el acceso a esos lugares y a más información. El rechazo de esa solicitud por la RPDC motivó que se presentara al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas un informe sobre el incumplimiento por ese Estado de su acuerdo de salvaguardias y sobre la existencia de información que sugería que no había declarado al OIEA todos los materiales nucleares que debían estar salvaguardados conforme a su acuerdo de salvaguardias. Como

**Sudáfrica pasó a ser parte en el TNP en julio de 1991. El acuerdo de salvaguardias concertado por Sudáfrica conforme al TNP fue firmado y puesto en vigor el 16 de septiembre de 1991 (documento INFCIRC/394 del OIEA). En marzo de 1993, Sudáfrica anunció que anteriormente había completado seis armas nucleares, que había dado por terminado el programa de armamentos y que todas las armas habían sido desmanteladas antes de que Sudáfrica pasara a ser parte en el TNP. A continuación, el Gobierno ofreció voluntariamente al OIEA un amplio acceso a lugares, información y materiales con miras a ayudar a los inspectores del Organismo a verificar la terminación del programa de armamentos.*

***El 12 de septiembre de 1991, la Junta de Gobernadores aprobó el acuerdo de la RPDC y ambas partes lo firmaron el 30 de enero de 1992. Sin embargo, el acuerdo no entró en vigor hasta el 10 de abril de 1992.*

el OIEA no tenía (y no tiene) facultad para hacer cumplir las disposiciones de sus acuerdos de salvaguardias, correspondía a los miembros del Consejo de Seguridad tomar las medidas que considerasen necesarias, incluso la acción prevista en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para responder a las amenazas a la paz y seguridad internacionales.

Colectivamente, esos sucesos demostraron que la validez del sistema de salvaguardias del OIEA dependía de tres elementos interrelacionados:

- la medida en que el OIEA conozca el carácter de las actividades nucleares y conexas de los Estados y los lugares donde se realizan;
- el grado en que los inspectores del OIEA tengan acceso físico a lugares de importancia con el propósito de proporcionar una verificación independiente de los fines exclusivamente pacíficos del programa nuclear de un Estado;
- la voluntad de la comunidad internacional, mediante el acceso del OIEA al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para adoptar medidas contra los Estados que incumplen sus compromisos de no proliferación.

El último de esos elementos --el acceso del OIEA al Consejo de Seguridad-- fue reafirmado inmediatamente, al igual que la voluntad del Consejo de obrar con rapidez y decisión frente a los informes sobre el incumplimiento por un Estado con sus compromisos de no proliferación y su acuerdo de salvaguardias.

A más largo plazo, también quedó claro para los Estados Miembros del OIEA, que a fin de que el Organismo ofrezca mayores garantías en cuanto a la ausencia de materiales nucleares no declarados, era indispensable actualizar el sistema de

salvaguardias incorporándole medidas que aumentaran la capacidad del OIEA para detectar actividades nucleares clandestinas.

Ello se logró de varias formas:

- mediante la aplicación de determinadas medidas conforme a las facultades legales vigentes, entre ellas, el suministro de información complementaria sobre las instalaciones, una mayor utilización de las inspecciones no anunciadas, la toma de muestras ambientales en lugares donde los inspectores tenían acceso conforme a los acuerdos en vigor, y la utilización de tecnología avanzada para vigilar a distancia el movimiento de los materiales nucleares; y
- mediante la introducción de nuevas medidas no incluidas en el marco de las facultades legales vigentes, entre ellas, información y acceso de los inspectores respecto de todo el ciclo del combustible nuclear de los Estados, desde las minas de uranio hasta los desechos nucleares y cualquier otro lugar donde exista material nuclear destinado a usos no nucleares; información e inspección, respecto de actividades de investigación y desarrollo relacionadas con el ciclo del combustible nuclear; información y acceso de los inspectores con breve preaviso, respecto de todos los edificios ubicados en los emplazamientos nucleares de un Estado; información sobre la elaboración y exportación de tecnologías sensibles del ámbito nuclear y acceso de los inspectores a los lugares de fabricación e importación; toma de muestras ambientales en lugares distintos de los declarados por el Estado, cuando el OIEA lo estime necesario; y arreglos administrativos que mejoren el proceso de designación de inspectores, la expedición de visados de ingreso múltiple (necesarios para las

inspecciones no anunciadas) y el acceso del OIEA a medios de comunicación modernos (por ejemplo, sistemas de comunicaciones por satélite).

CARACTERÍSTICAS DEL PROTOCOLO

Un comité de la Junta de Gobernadores negoció estas medidas para incorporarlas al modelo de Protocolo adicional, publicado como documento INFCIRC/540 (Corregido) del OIEA. El modelo está destinado a servir de patrón de los Protocolos adicionales que se concierten con los Estados que tengan acuerdos de salvaguardias amplias. El texto consta de un preámbulo de cinco párrafos, dieciocho artículos y dos anexos.

Preámbulo. La formulación del preámbulo refleja el elemento central de las negociaciones: la necesidad de encontrar un equilibrio entre, “el deseo de la comunidad internacional de seguir reforzando la no proliferación nuclear mediante el fortalecimiento de la eficacia y el aumento de la eficiencia del sistema de salvaguardias del Organismo”, y la obligación de velar por que “la frecuencia e intensidad de las actividades descritas en el presente Protocolo sean las mínimas requeridas para el objetivo de fortalecer la eficacia y aumentar la eficiencia de las salvaguardias del Organismo”.

En el párrafo intermedio del preámbulo se resumen algunas de las principales preocupaciones de los Estados no poseedores de armas nucleares que se espera concierten ese Protocolo: “... al aplicar las salvaguardias, el Organismo debe tener en cuenta la necesidad de evitar la obstaculización del desarrollo económico y tecnológico (del Estado) o de la cooperación internacional en la esfera de las actividades nucleares pacíficas; respetar la salud, la seguridad, la protección física y las demás

disposiciones de seguridad que estén en vigor y los derechos de las personas; y adoptar todas las precauciones necesarias para proteger los secretos comerciales, tecnológicos e industriales, así como las otras informaciones confidenciales que lleguen a su conocimiento”.

Artículo 1. El presente artículo resuelve la cuestión legal de la relación existente entre el Protocolo y el respectivo acuerdo de salvaguardias. Refleja la posición mantenida por la Secretaría de que el compromiso básico de los acuerdos de salvaguardias sigue siendo el mismo: para los Estados con acuerdos de salvaguardias amplias, lo fundamental sigue siendo ofrecer seguridades de que los materiales nucleares que deben estar sometidos a las salvaguardias estén efectivamente declarados como materiales salvaguardados y de que todo material nuclear que deba declararse al OIEA no permanezca sin ser declarado. El propósito del Protocolo era proporcionar al Organismo mecanismos nuevos y mejorados para lograr ese fin. Por consiguiente, el Protocolo es una especie de complemento de cada acuerdo.

La mayoría de las disposiciones del Protocolo fueron redactadas de forma tal, que complementarían las del INFCIRC/153, y muchas de las disposiciones que figuran en este último se aplicarían *mutatis mutandis* a la puesta en práctica del Protocolo. Sin embargo, se reconoció que algunas de las disposiciones del acuerdo serían necesariamente reemplazadas por el Protocolo (por ejemplo, la designación de inspectores), mientras que otras, sencillamente, no serían aplicables al Protocolo (por ejemplo, el párrafo 7 del INFCIRC/153).

Por tanto, el texto del Artículo 1 indica que las disposiciones del

acuerdo de salvaguardias de que se trate “se aplicarán al presente Protocolo en la medida en que tengan pertinencia y sean compatibles con las disposiciones de este Protocolo”. En caso de conflicto entre las disposiciones del acuerdo de salvaguardias y las del modelo de Protocolo, se aplicarán las disposiciones del Protocolo.

Los artículos 2 y 3 del modelo de Protocolo se relacionan con el “Suministro de Información”.

Artículo 2. Se divide en tres partes:

a. Información que el Estado debe suministrar al Organismo. Estos elementos incluyen información sobre:

- i) actividades de investigación y desarrollo relacionadas con el ciclo del combustible nuclear que no comprendan materiales nucleares, efectuadas en cualquier lugar que estén financiadas, específicamente autorizadas o controladas por el Estado, o que se realicen en nombre de éste. La importancia de este texto es que estipula que el Estado declare esas actividades independientemente de si se realizan dentro de su territorio o en el de otro Estado;
- ii) actividades operacionales de importancia para las salvaguardias efectuadas en instalaciones y lugares fuera de las instalaciones en que habitualmente se utilicen materiales nucleares (LFI);
- iii) todos los edificios situados dentro de cada emplazamiento y LFI del Estado;
- iv) actividades clave enumeradas en la lista del Anexo I del Protocolo. Entre ellas se incluyen actividades que, aunque no necesariamente comprenden el uso de materiales nucleares, son fundamentales para los programas del ciclo del combustible nuclear;
- v) minas y plantas de concentración de uranio y plantas

- de concentración de torio;
 - vi) inventarios, exportaciones e importaciones de materiales nucleares que actualmente no deben ser declarados al OIEA conforme al INFCIRC/153 (materiales nucleares denominados materiales “previos a las salvaguardias”);
 - vii) materiales nucleares que han sido exentos de salvaguardias (por ejemplo, materiales nucleares exentos para su utilización en una actividad no nuclear);
 - viii) desechos de actividad intermedia o alta que contengan plutonio, uranio muy enriquecido o uranio 233 con respecto a los cuales hayan cesado las salvaguardias;
 - ix) equipo y materiales no nucleares especificados que se enumeran en la lista del Anexo II del Protocolo;
 - x) planes generales para el siguiente período de diez años, relativos al desarrollo del ciclo del combustible nuclear;
- b. Información que el Estado debe proporcionar al Organismo haciendo todos los esfuerzos que sean razonables.* Estos elementos incluyen información sobre:
- i) actividades de investigación y desarrollo relacionadas con el ciclo del combustible nuclear, que no incluyan material nuclear y que se relacionen específicamente con el enriquecimiento, el reprocesamiento del combustible nuclear o el procesamiento de desechos de actividad intermedia o alta que contengan plutonio, uranio muy enriquecido o uranio 233, que se realicen en cualquier lugar del Estado, pero que no sean financiadas, específicamente autorizadas o controladas por el Estado o realizadas en nombre de éste;
 - ii) actividades e identidad de la persona o entidad que realice dichas actividades en los lugares indicados por el Organismo fuera de un

emplazamiento que el Organismo considere que puedan tener una relación funcional con las actividades de ese emplazamiento; y *c. Ampliaciones o aclaraciones de la información proporcionada con arreglo al artículo 2 del Protocolo, que los Estados deben proporcionar a solicitud del Organismo.*

Artículo 3. Establece los plazos para el suministro de la información exigida en virtud del artículo 2, incluido, entre otras cosas, el requisito de presentar una declaración inicial de la información exigida en los apartados i), iii), iv) y v), en el inciso a) del apartado vi) y en los apartados vii) y x) del párrafo a. del artículo 2 y en el apartado i) del párrafo b. del artículo 2, así como actualizaciones anuales de esa información; declaraciones anuales sobre exportaciones e importaciones de materiales nucleares previos a las salvaguardias; informes trimestrales sobre exportaciones del equipo y los materiales no nucleares que se enumeran en el Anexo II del modelo de Protocolo; declaraciones de los cambios de ubicación de desechos de actividad muy alta e informes por adelantado de los planes de procesamiento ulterior de esos desechos.

Artículos 4 a 10. Contienen disposiciones relativas al “acceso complementario”, el otro elemento fundamental del fortalecimiento de las medidas de salvaguardias.

El artículo 4 describe el porqué y el cuándo del acceso complementario: El acceso puede ser solicitado para asegurarse de la ausencia de materiales nucleares y actividades nucleares no declarados y para resolver interrogantes relativos a la corrección y exhaustividad de la información suministrada con arreglo al

artículo 2, o para resolver una discrepancia relativa a esa información. También podrá solicitarse acceso complementario en la medida en que el OIEA necesite confirmar la situación de clausura de una instalación o de un LFI.

Para el acceso complementario, se requiere un aviso con 24 horas por lo menos de anticipación, salvo para el acceso a cualquier lugar de un emplazamiento que se solicite en relación con visitas para verificar la información sobre el diseño o inspecciones ad hoc u ordinarias en dicho emplazamiento, que pueden ser de dos horas o, en circunstancias excepcionales, de menos de dos horas.

Asimismo, conforme al artículo 4 se da al Estado una oportunidad para aclarar y facilitar la resolución de un interrogante o la discrepancia antes de la solicitud de acceso, a menos que el Organismo considere que la tardanza en el acceso perjudicaría la finalidad para la cual éste se requiere.

El artículo 5 establece la obligación de un Estado a facilitar al Organismo acceso a cualquier lugar dentro de un emplazamiento de una instalación nuclear o un LFI, a cualquier lugar donde el Estado haya declarado que existen materiales nucleares (apartados v) y viii) del párrafo a. del artículo 2), y a cualquier instalación clausurada o LFI. En cuanto a otros lugares identificados por el Estado conforme a los párrafos a o b. del artículo 2, si el Estado no puede conceder acceso al Organismo, debe hacer “todos los esfuerzos razonables para satisfacer la petición del Organismo, sin demora, por otros medios”. En el artículo 5 también se autoriza al Organismo a realizar muestreo ambiental específico en cualquier otro lugar del Estado especificado por el Organismo, y si el Estado no está en condiciones de facilitar

dicho acceso, debe hacer “todos los esfuerzos razonables para satisfacer la petición del Organismo, sin demora, en lugares adyacentes o por otros medios”.

El artículo 6 define las actividades que el Organismo está autorizado para realizar en las diversas categorías de lugares enunciadas en el artículo 5. Entre ellas se incluyen observación ocular, toma de muestras ambientales; utilización de dispositivos de detección y medición de radiación, examen de los registros, incluidos registros de producción y expedición; utilización de precintos, así como de otros dispositivos identificadores e indicadores de interferencias extrañas; y, en consulta con el Estado, otras medidas objetivas, cuya viabilidad técnica se haya demostrado y cuya utilización haya sido acordada por la Junta de Gobernadores.

El artículo 7 dispone el acceso controlado de conformidad con el Protocolo, a fin de impedir la difusión de información de carácter sensible en cuanto a la proliferación, para satisfacer los requisitos de seguridad o protección física, o para proteger la información sensible por razones de propiedad industrial o de carácter comercial, concepto tomado en préstamo de la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas. Sin embargo, como también se prevé en el artículo 7, esos arreglos no impiden al Organismo realizar las actividades necesarias para ejercer sus derechos y obligaciones.

El artículo 8 considera la posibilidad de que un Estado ofrezca al Organismo acceso a otros lugares en su territorio. También se dispone que, si un Estado pide al Organismo efectuar actividades de verificación en cualquier otro lugar de su territorio, el

Organismo hará, sin demora, todos los esfuerzos razonables para actuar en respuesta a esa petición.

El artículo 9 facilita al Organismo acceso para el muestreo ambiental de grandes zonas dentro del Estado, una vez que la Junta de Gobernadores haya aprobado dicho muestreo y las disposiciones de procedimiento aplicables. Como en el caso de otras tecnologías nuevas, el muestreo ambiental de grandes zonas requeriría la celebración de consultas entre el Organismo y el Estado.

El artículo 10 del modelo de Protocolo dispone que el Organismo proporcione al Estado declaraciones sobre los resultados y conclusiones del acceso complementario, y establece los plazos en que debe hacerlo.

Artículos 11 y 12. Establecen procedimientos simplificados para la designación de inspectores al Estado, y dispone que el Estado, en el plazo de un mes a contar del recibo de la correspondiente solicitud, conceda al inspector designado los visados apropiados de ingreso/salida y/o tránsito múltiples que fueran necesarios. Si el Estado exige un visado, éste debe tener una validez mínima de un año y se debe renovar, según corresponda, para abarcar el período de designación del inspector para el Estado.

Artículo 13. Prevé la concertación de Arreglos Subsidiarios, pero no suspende la aplicación del Protocolo hasta su concertación.

Artículo 14. Refleja la necesidad de modernizar los sistemas de comunicación y de transmisión de datos, reconociendo el derecho del Organismo de proteger la libre comunicación, incluidas las transmisiones, con operador y automáticas, de información.

Establece el derecho del Organismo a utilizar sistemas de comunicación directa internacionalmente establecidos, en particular, sistemas de satélite y otras formas de telecomunicación no disponibles para utilizarlas en el Estado.

Artículo 15. La obligación del OIEA de proteger la información confidencial se subraya en el artículo 15, que prevé la aprobación de la Junta y la revisión periódica de un régimen para asegurar la protección eficaz contra la divulgación de secretos comerciales, tecnológicos e industriales y otras informaciones confidenciales que lleguen a conocimiento del Organismo al aplicar el Protocolo.

Artículo 16. Expone los procedimientos para la modificación de los anexos técnicos del modelo de Protocolo. Toda enmienda de ese tipo cobrará efectividad cuatro meses después de su aprobación por la Junta de Gobernadores, que actúa previo asesoramiento de un grupo de trabajo de expertos de composición abierta. Por tanto, no será necesario realizar ninguna revisión formal del Protocolo para que esas enmiendas cobren efectividad.

Artículo 17. Permite al Estado optar por la entrada en vigor del Protocolo en la fecha en que haya sido firmado o bien cuando se haya presentado una notificación escrita de que se han cumplido los requisitos legales y/o constitucionales para su entrada en vigor. Conforme a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en el modelo de Protocolo también se prevé la aplicación provisional del Protocolo por un Estado después de su firma y antes de su entrada en vigor.

Artículo 18. Contiene las definiciones de los términos

empleados en el modelo de Protocolo.

ANTECEDENTES

Aunque las preocupaciones por la eficacia y eficiencia de los acuerdos de salvaguardias amplias fueron la motivación inicial del ejercicio destinado a fortalecer las salvaguardias, éste se amplió con rapidez en respuesta a la inquietud de los Estados no poseedores de armas nucleares en el sentido de que sobre ellos recaería la carga de las nuevas medidas. Como consecuencia de ello, en última instancia, el destino final del modelo de Protocolo adicional dependió del acuerdo de incluir en el texto del prefacio una referencia a la aceptación de las medidas del Protocolo adicional por los Estados, cuyos acuerdos no son de salvaguardias amplias. Muchos de los Estados no poseedores de armas nucleares habían insistido en este aspecto como una condición previa para respaldar el ejercicio. De hecho, ésta fue una de las últimas cuestiones examinadas por la Comisión.

Finalmente, se acordó un texto en el que se pidió al Director General que:

- Usara el modelo de Protocolo como patrón de los Protocolos adicionales que se concierten con los Estados y otras Partes en acuerdos de salvaguardias amplias con el Organismo. Esos Protocolos contendrán todas las medidas que figuran en el modelo de Protocolo.
- Negociara Protocolos adicionales u otros acuerdos jurídicamente vinculantes con Estados poseedores de armas nucleares que incluyeran las medidas estipuladas en el modelo de Protocolo que cada Estado poseedor de armas nucleares hubiese considerado capaces de contribuir, al ser aplicadas con respecto a ese Estado, a los fines de

SITUACION DE LOS PROTOCOLOS ADICIONALES DE LOS ACUERDOS DE SALVAGUARDIAS DEL OIEA

Estados	Aprobación*	Firmado	En vigor
Alemania	11/6/1998	22/9/1998	
Armenia	23/9/1997	29/9/1997	
Australia	23/9/1997	23/9/1997	12/12/1997
Austria	11/6/1998	22/9/1998	
Bélgica	11/6/1998	22/9/1998	
Bulgaria	14/9/1998	24/9/1998	
Canadá	11/6/1998	24/9/1998	
China	25/11/1998	31/12/1998	
Chipre	25/11/1998	29/7/1999	
Croacia	14/9/1998	22/9/1998	
Cuba	20/9/1999	15/10/1999	
Dinamarca	11/6/1998	22/9/1998	
Ecuador	20/9/1999	1/10/1999	
Eslovaquia	14/9/1998	27/9/1999	
Eslovenia	25/11/1998	26/11/1998	
España	11/6/1998	22/9/1998	
EEUU	11/6/1998	12/6/1998	
Filipinas	23/9/1997	30/9/1997	
Finlandia	11/6/1998	22/9/1998	
Francia	11/6/1998	22/9/1998	
Georgia	23/9/1997	29/9/1997	
Ghana	11/6/1998	12/6/1998	aplicados provisionalmente
Grecia	11/6/1998	11/6/1998	
Hungría	25/11/1998	26/11/1998	
Indonesia	20/9/1999	29/9/1999	29/9/1999
Irlanda	11/6/1998	22/9/1998	
Italia	11/6/1998	22/9/1998	
Japón	25/11/1998	04/12/1998	16/12/1999
Jordania	18/3/1998	28/7/1998	28/7/1998
Lituania	01/12/1997	11/3/1998	
Luxemburgo	11/6/1998	22/9/1998	
Mónaco	25/11/1998	30/9/1999	
Noruega	24/3/1999	29/9/1999	
Nueva Zelandia	14/9/1998	24/9/1998	24/9/1998
Países Bajos	11/6/1998	22/9/1998	
Perú	10/12/1999		
Polonia	23/9/1997	30/9/1997	
Portugal	11/6/1998	22/9/1998	
Reino Unido	11/6/1998	22/9/1998	
Rep. Checa	20/9/1999	28/9/1999	
Rep. de Corea	24/3/1999	21/6/1999	
Rumania	9/6/1999	11/6/1999	
Santa Sede	14/9/1998	24/9/1998	24/9/1998
Suecia	11/6/1998	22/9/1998	
Uruguay	23/9/1997	29/9/1997	
Uzbekistán	14/9/1998	22/9/1998	21/12/1998

* Por la Junta de Gobernadores del OIEA. Nota: Todas las fechas se consignan según el día, mes y año. Situación hasta el 15 de enero de 2000.

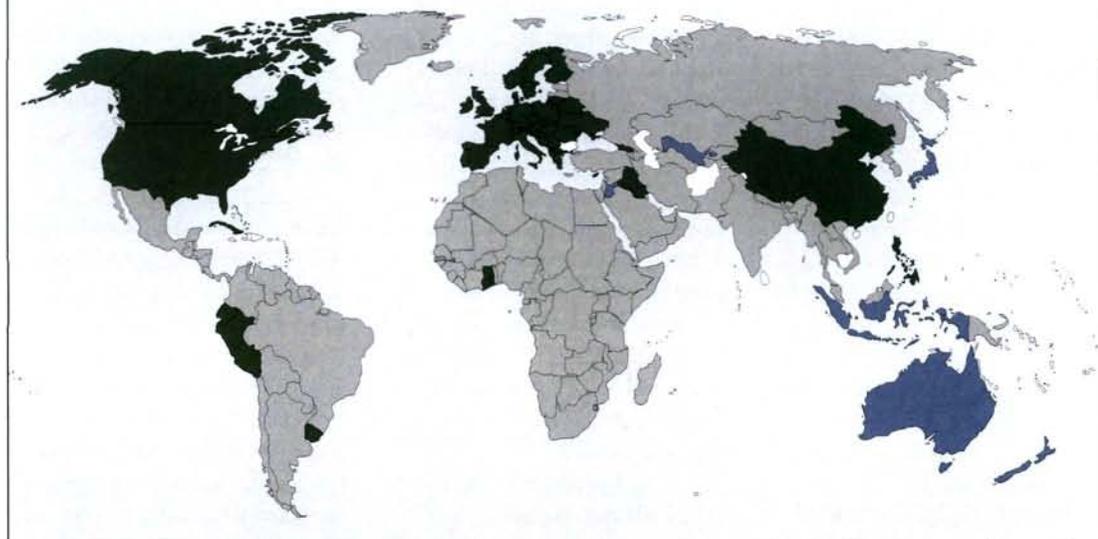
no proliferación y de eficiencia del Protocolo, y que concordasen con las obligaciones de ese Estado emanadas del artículo I del TNP.

■ Negociara Protocolos adicionales con otros Estados que estuviesen dispuestos a aceptar las medidas estipuladas en el modelo de Protocolo en cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las salvaguardias.

La Junta de Gobernadores del OIEA ha aprobado Protocolos adicionales con 41 Estados no poseedores de armas nucleares, que tienen acuerdos de salvaguardias amplias, y un Estado no poseedor de armas nucleares (Cuba), que tiene en vigor dos salvaguardias no amplias. (Véase el cuadro de esta página.) Ocho de esos Protocolos adicionales ya están en vigor; uno (Ghana) se aplica provisionalmente hasta su entrada en vigor. Otro de ellos (Georgia) se aplicará con carácter provisional cuando entre en vigor el acuerdo de salvaguardias de ese Estado.

Antes de que la Junta de Gobernadores aprobara el texto del modelo de Protocolo adicional, cada uno de los cinco Estados poseedores de armas nucleares formuló declaraciones sobre su intención de aceptar una parte o la totalidad de las medidas que figuran en el modelo de Protocolo adicional. En términos generales, estos compromisos expresados se relacionaron con la aceptación de las obligaciones concernientes a las actividades del Estado poseedor de armas nucleares que tenían algún vínculo con los ciclos del combustible nuclear de los Estados no poseedores de armas nucleares. En sus declaraciones, algunos de los Estados poseedores de armas nucleares también se comprometieron a aceptar los

PANORAMA INTERNACIONAL DE LOS PROTOCOLOS ADICIONALES
 APROBADOS (VERDE) Y EN VIGOR (AZUL)
 SITUACION AL 15 DE ENERO DE 2000



procedimientos simplificados para la designación de inspectores y la expedición de visados.

A diciembre de 1999, cuatro Estados poseedores de armas nucleares (China, los Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido) habían concertado Protocolos. Los cuatro difieren en alcance, ya que algunos son más amplios que otros. En diciembre de 1999, ninguno de esos cuatro Protocolos había entrado en vigor.

PERSPECTIVAS DEL PROTOCOLO

Las perspectivas del Protocolo adicional son potencialmente estimulantes. Sobre la base de anteriores medidas de fortalecimiento, el documento modelo incluye nuevos y eficaces instrumentos para ayudar al OIEA

a verificar el cumplimiento por un Estado de sus compromisos de no proliferación. De esta forma, el Organismo está bien preparado para enfrentar los retos del siglo XXI.

Junto con el acuerdo (o acuerdos) de salvaguardias

pertinente, el Protocolo adicional proporciona la visión más amplia posible sobre:

- todos los aspectos del ciclo del combustible nuclear de un Estado;
- la producción y las existencias de materiales nucleares;
- las actividades relativas al procesamiento ulterior de materiales nucleares; y
- los elementos de la infraestructura que sustentan el ciclo del combustible nuclear, actual o proyectado, de un Estado.

El documento también estipula un acceso físico más amplio que el facilitado hasta ahora, ya sea para confirmar que no existen materiales ni actividades nucleares no declarados en los emplazamientos nucleares declarados o en otros lugares donde haya materiales nucleares, o en casos en que parezcan existir discrepancias entre lo que un Estado ha declarado sobre su programa y sus planes nucleares y la información de que dispone el Organismo.

Un equilibrio convenido. También es importante que el modelo de Protocolo adicional refleje un equilibrio convenido

entre los derechos y obligaciones del Estado y del Organismo. Por tanto, si un Estado que concierta un Protocolo adicional contra determinadas obligaciones jurídicas adicionales, el reverso de la moneda es que sus derechos están protegidos mediante las obligaciones del Organismo.

Por ejemplo, esas obligaciones del OIEA incluyen:

- garantizar que los derechos de acceso más amplio no se ejerzan de forma mecánica o sistemática;
- proporcionar a ese Estado aviso anticipado por escrito en cuanto a los derechos de acceso, especificando las actividades que han de realizarse;
- aceptar el acceso controlado, a solicitud del Estado, para impedir la difusión de información de carácter sensible sobre proliferación o proteger la información de carácter sensible por razones de propiedad industrial o comercial; y
- mantener un régimen estricto para asegurar la protección eficaz contra la divulgación de todos los secretos comerciales, tecnológicos e industriales que lleguen a

conocimiento del Organismo al aplicar el Protocolo adicional.

Desde mayo de 1997, fecha en que la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó el modelo de Protocolo adicional, los Estados han expresado en diversos foros la importancia que atribuyen a las salvaguardias fortalecidas, en general, y al Protocolo adicional, en particular. Por ejemplo, durante el proceso preparatorio de la Conferencia del año 2000 de las Partes encargada del examen del TNP y en la Asamblea General de las Naciones Unidas se encomiaron las salvaguardias fortalecidas y el modelo de Protocolo adicional.

En tales circunstancias, es desalentador señalar que el progreso ha sido lento. Aunque han transcurrido más de 30 meses desde que la Junta aprobó el documento modelo y pidió al Director General que lo utilizara para concertar Protocolos adicionales con los Estados y otras partes en los acuerdos de salvaguardias, solo se han sometido a la Junta para su aprobación Protocolos adicionales con 46 Estados.

Evidentemente, las posibilidades del sistema de salvaguardias fortalecidas sólo pueden explotarse plenamente mediante la adhesión universal al Protocolo adicional y las garantías mejoradas que de ello se derivan, no sólo respecto de los materiales y actividades nucleares declarados, sino también de la ausencia de materiales y actividades no declarados. Es por ello que la Secretaría del OIEA ha venido haciendo todos los esfuerzos posibles para alentar a los Estados que aún no lo han hecho a que concierten Protocolos adicionales.

En este respecto, una primera medida crucial es que los Estados que aún no han cumplido su obligación jurídica de concertar un acuerdo de salvaguardias con el

Organismo lo hagan sin demora. Por ejemplo, en noviembre de 1999, unos 52 Estados Partes en el TNP todavía no habían puesto en vigor el acuerdo de salvaguardias amplias previsto en el párrafo 1 del artículo III del Tratado. Los Estados deben tomar las medidas requeridas, en particular con miras a la Conferencia de las Partes encargada del examen del TNP, que se celebrará en la próxima primavera.

Conviene señalar que, en la Conferencia de 1995 de las Partes, encargada del examen del TNP --la cual subrayó una vez más la importancia de las salvaguardias para la aplicación del Tratado--, los Estados Partes, entre otras cosas, instaron a todos los Estados que tuvieran la obligación de hacerlo a que pusieran en vigor los acuerdos de salvaguardias pertinentes sin demora. Además:

- expresaron claramente su opinión de que el OIEA es la autoridad competente encargada de verificar el cumplimiento de los acuerdos de salvaguardias;
- reiteraron que las salvaguardias deben ser objeto de evaluación periódica;
- manifestaron que debe aumentarse la capacidad del Organismo para detectar cualesquiera materiales o actividades nucleares no declarados; y
- declararon que deben apoyarse y ejecutarse las decisiones de la Junta de Gobernadores con miras a fortalecer las salvaguardias.

Es de esperar que las Partes en el TNP interesadas presten atención a esos llamamientos.

Modalidades de la concertación de protocolos. Las modalidades relativas a la concertación de un Protocolo adicional no presentan complicaciones. Todas las medidas contenidas en el modelo de Protocolo adicional que figuran en el INFCIRC/540 (Corregido)

son obligatorias para los Estados que tienen en vigor un acuerdo de salvaguardias amplias y decidan concertar un Protocolo adicional. El Protocolo adicional propuesto para esos Estados, que ha sido preparado por la Secretaría del OIEA, se ajusta al modelo del INFCIRC/540 (Corregido).

Al igual que sucede con un acuerdo de salvaguardias, la versión definitiva del texto de un Protocolo adicional puede determinarse por correspondencia. No obstante, en la práctica, hasta ahora la mayoría de los Estados que han concertado Protocolos adicionales han aceptado la propuesta del Director General de celebrar consultas con la Secretaría sobre toda cuestión relativa al Protocolo adicional que deseen aclarar y para abordar, con más detalle, aspectos de especial interés o preocupación. Se han celebrado consultas --oficiales y oficiosas-- en Viena con más de 50 países. Por otra parte, la Secretaría ha sostenido numerosos contactos y conversaciones extraoficiales con los Estados.

Con independencia de esos contactos, la Secretaría ha venido aprovechando todas las oportunidades apropiadas para reiterar la importancia del Protocolo adicional. Por ejemplo, funcionarios superiores de la Secretaría hicieron una exposición exhaustiva sobre el documento, en el marco de la tercera reunión de la Comisión Preparatoria del TNP, celebrada en Nueva York, en mayo de 1999.

El Organismo también ha venido tratando de promover el Protocolo adicional en encuentros regionales pertinentes. En este contexto, del 18 al 20 de octubre de 1999, se celebró en la República de Corea, un Seminario sobre salvaguardias para los Estados de la región y para las Partes en el Tratado sobre

la zona libre de armas nucleares del Pacífico Sur y en el Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en el Asia sudoriental.

Por otra parte, los representantes del OIEA han hecho exposiciones sobre el Protocolo adicional en varios foros, entre ellos en el 16º período ordinario de sesiones de la Conferencia General del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), órgano creado en virtud del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco), y un Seminario Internacional convocado en Lima, Perú, a principios de diciembre de 1999.

En resumen, la Secretaría se vale de todos los medios posibles en su empeño de formular nuevas ideas orientadas a promover el importante objetivo de la adhesión universal al Protocolo adicional en el año 2000.

APLICACION DEL PROTOCOLO ADICIONAL

Además de lo antedicho, la Secretaría ha continuado desarrollando su labor relacionada con la aplicación del Protocolo adicional. Constituyen ejemplos de ello la elaboración de directrices simplificadas para las declaraciones que deben presentar los Estados de conformidad con los artículos 2 y 3 del Protocolo adicional; la elaboración de directrices internas para el acceso complementario; y la elaboración de procedimientos y sistemas para el tratamiento de la información.

Revistió especial importancia en el primer contexto, y con miras a la adhesión universal al Protocolo, la elaboración de directrices simplificadas para las

declaraciones previstas en los artículos 2 y 3, dirigidas a los Estados que tendrán un "Protocolo sobre Pequeñas Cantidades" (PPC) de su respectivo acuerdo de salvaguardias amplias. Aunque los Estados de PPC tengan un reducido número o ausencia de materiales y/o actividades nucleares declarados, es importante que concierten Protocolos adicionales. Al hacerlo, proporcionarán una base para la garantía creíble de la ausencia de materiales y actividades nucleares no declarados y demostrarán además su compromiso con el fortalecimiento del régimen de no proliferación.

En los Estados que tienen en vigor un Protocolo adicional, el Organismo debe ser capaz de aplicar, a la larga, una combinación óptima de todas las medidas de salvaguardias de que dispone --actividades tradicionales de verificación de materiales nucleares y medidas de fortalecimiento-- para satisfacer los objetivos de salvaguardias del Organismo con el máximo de eficacia y eficiencia.

En este sentido, el aspecto más importante de la labor actual y futura es "integrar" las actividades tradicionales en las medidas de fortalecimiento, a fin de crear una combinación óptima y única de medidas de salvaguardias para un Estado.

El concepto de "salvaguardias integradas" incluye, entre otras cosas, un enfoque a "nivel de los Estados". Por este medio, el OIEA tratará de fomentar una amplia comprensión de las actividades y planes nucleares de un Estado a fin de poder sacar conclusiones sobre las

salvaguardias en cuanto a la exhaustividad y corrección de las declaraciones de los Estados. En los casos en que puedan extraerse conclusiones positivas sobre la ausencia de actividades no declaradas, es lógico pensar en atenuar determinadas medidas tradicionales aplicadas a materiales nucleares menos sensibles, con lo cual se reducen las actividades de salvaguardias sobre el terreno .

DEMOSTRANDO COMPROMISOS

Todos los esfuerzos del OIEA encaminados a fortalecer el sistema de salvaguardias, reflejan los deseos que sus Estados Miembros han expresado en sus órganos rectores y en los foros internacionales pertinentes. A fin de hacer frente a las nuevas expectativas políticas en materia de salvaguardias después de los sucesos del Iraq, el Organismo ha respondido a los llamamientos y retos para el fortalecimiento de su sistema de salvaguardias con objeto de prepararlo para el siglo XXI.

Corresponde ahora a los Estados demostrar su apoyo a la labor que ellos mismos solicitaron. En última instancia, las perspectivas del Protocolo adicional dependen de los propios Estados. Los 46 Estados con los que el OIEA tiene concertados ya Protocolos adicionales, han dado un excelente ejemplo, pero el progreso ha sido lento.

Ahora cabe esperar que los Estados que aún no han realizado ninguna gestión para concertar un Protocolo adicional, lo hagan sin demora. Es de esperar también que los Estados que han firmado Protocolos adicionales, pero no los han puesto en vigor, lo hagan en breve. □