

Los próximos 40 años

Durante cuatro decenios, el OIEA ha desempeñado un papel esencial en la no proliferación nuclear. Se están poniendo ahora los cimientos para el futuro.

Cuatro decenios han transcurrido desde que el Tratado sobre la no Proliferación de Armas Nucleares (TNP) quedó abierto para su firma en julio de 1968. El TNP se ha convertido desde entonces en el tratado nuclear multilateral de no proliferación, control de armamento y desarme que cuenta en el mundo con mayor número de adhesiones. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), en el que los Estados Partes en el TNP y todos los tratados de zonas libres de armas nucleares han depositado la necesaria autoridad de verificación, cumplió cincuenta años en 2007. Esos tratados y el OIEA son, juntos, los componentes más importantes del régimen de no proliferación nuclear, y actúan como instrumentos esenciales para una utilización inocua y segura de la energía nuclear con fines pacíficos.

El TNP consta de tres pilares de igual importancia — la no proliferación nuclear, la cooperación nuclear pacífica y el desarme nuclear — y la premisa de que los progresos en cualquiera de ellos refuerza la integridad del conjunto.

También las actividades del OIEA se basan en tres pilares. Gracias a su labor en el ámbito de la verificación nuclear, la seguridad nuclear tecnológica y física, y la tecnología nuclear, el OIEA sigue desempeñando un papel clave como catalizador del desarrollo sostenible y piedra angular de la seguridad tecnológica y física, así como la verificación de la no proliferación nuclear.

La verificación de los compromisos de no proliferación nuclear

En el documento final de la Conferencia de examen de 2000 del TNP se reconocía que las salvaguardias del OIEA son un pilar esencial del régimen de no proliferación nuclear, cumplen un papel indispensable en la aplicación del Tratado y contribuyen a crear un ambiente favorable a la confianza, la cooperación y el desarme nucleares. Las Partes en el TNP reafirmaron también que el OIEA es la única autoridad competente responsable de verificar y garantizar, de conformidad con su Estatuto y su sistema de salvaguardias, el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los Estados en virtud del Artículo III.I del Tratado. La Conferencia del TNP de 2000 expresó también su convicción de que no habría que hacer nada que socavara la autoridad del OIEA a este respecto.

Acuerdos de salvaguardias amplias

Quedan todavía 30 Estados Partes en el TNP sin los necesarios acuerdos de salvaguardias en vigor. De esos 30 Estados, 11 han firmado ya Acuerdos de Salvaguardias Amplias (que no han entrado aún en vigor), cinco tienen uno aprobado por la Junta (aún por firmar), y 14 Estados tienen que iniciar todavía negociaciones con el OIEA.

El sistema actual de salvaguardias

En el marco de los acuerdos de salvaguardias del TNP, el OIEA tiene el derecho y el deber de garantizar que todo el material nuclear que se utiliza en todas las actividades pacíficas de un Estado está sometido a salvaguardias.

Así pues, el deber del OIEA no se limita al material nuclear efectivamente declarado por el Estado, sino que abarca también el que está obligado a declarar. Ahora bien, teniendo en cuenta las limitaciones de los instrumentos de verificación que los acuerdos de salvaguardias amplias proporcionan al OIEA, en la práctica éste sólo está en condiciones de dar garantías creíbles no sólo de la no desviación de material nuclear declarado, sino también de la ausencia de material y actividades nucleares no declarados acerca de aquellos Estados que tienen a la vez un acuerdo de salvaguardias amplias y un protocolo adicional en vigor. Como el protocolo adicional es un instrumento de vital importancia para la verificación efectiva por el OIEA del cumplimiento de las obligaciones en materia de no proliferación, la adhesión por parte de todos los Estados es esencial. Desde mayo de 2007, siete Estados han concluido protocolos adicionales y nueve los han puesto en vigor, con lo que se elevan en total a 125 los Estados que han concluido protocolos adicionales y a 88 los que tienen protocolos adicionales en vigor. Entre éstos, cuatro de los cinco Estados poseedores de armas nucleares han puesto en vigor sus protocolos adicionales.

La conclusión de protocolos adicionales y su entrada en vigor lo antes posible permiten al OIEA cumplir sus obligaciones en materia de salvaguardias con mayor amplitud. Con miras a facilitar este proceso, desde la Comisión Preparatoria de 2007 el OIEA ha organizado actividades de divulgación sobre salvaguardias reforzadas en Gaborone, Ginebra, Hanoi, Nueva York, Santo Domingo, Sidney y Viena.

Otro punto interesante de esa divulgación era la enmienda de los protocolos de pequeñas cantidades

de los acuerdos de salvaguardias amplias con objeto de facilitar la ejecución de las decisiones de la Junta de Gobernadores del OIEA de septiembre de 2005 relativas a los protocolos de pequeñas cantidades, para permitir la aplicación de más medidas de salvaguardia en Estados con escasas actividades nucleares. En agosto de 2008 eran 99 los Estados con protocolos de pequeñas cantidades en sus acuerdos de salvaguardias. De éstos, 27 habían aceptado el texto revisado del protocolo de pequeñas cantidades, bien mediante la enmienda de su protocolo ya existente, bien mediante la firma de un acuerdo de salvaguardias amplias con un protocolo de pequeñas cantidades basado en el nuevo texto normalizado. Además, hasta ahora dos Estados han rescindido sus protocolos de pequeñas cantidades no operacionales.

La financiación del sistema de salvaguardias

La aplicación efectiva de salvaguardias depende también de la disponibilidad de los recursos financieros necesarios. En la actualidad el OIEA salvaguarda cerca de 950 instalaciones en más de 70 países con un presupuesto ordinario para ello de unos 110 millones de euros al año.

Resulta evidente que si el OIEA tiene que seguir ofreciendo garantías creíbles de verificación y reforzando su sistema de salvaguardias, a la complejidad de su misión de verificación deben corresponder los recursos necesarios.

La aplicación de las salvaguardias

Los resultados y las conclusiones de la Secretaría, que se basan en una evaluación de toda la información de que dispone el OIEA en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, se publican anualmente en el Informe sobre la aplicación de las salvaguardias. El informe correspondiente a 2007 cubre 82 Estados que tienen tanto acuerdos de salvaguardias amplias como protocolos adicionales en vigor; 72 Estados con acuerdos de salvaguardias amplias en vigor, pero sin protocolos adicionales; cuatro de cinco Estados Partes en el TNP poseedores de armas nucleares con acuerdos voluntarios de salvaguardias; y tres Estados que han concluido acuerdos de salvaguardias específicos para partidas.

La seguridad nuclear tecnológica y física

Las actividades del OIEA en la esfera de la seguridad nuclear tecnológica se estructuran en tres amplios programas: seguridad de las instalaciones nucleares; coordinación de la seguridad nuclear; y seguridad radiológica y de los desechos.

La seguridad tecnológica y la seguridad física son fundamentalmente responsabilidades nacionales, pero los fallos pueden tener enormes consecuencias más allá de las fronteras de un país. En 2007, la industria nuclear siguió dando muestras de un alto grado de seguridad tecnológica y física en el mundo entero. Hubo un sólido consenso sobre la necesidad de mantener una vigilancia

constante en uno y otro aspecto. Con la renovación del interés por la producción nucleoelectrónica, habrá que dedicar una atención y un compromiso comparables a una mejora igualmente ambiciosa de la seguridad tecnológica y la seguridad física mundiales, sin olvidar la adecuada planificación de una infraestructura de seguridad sostenible.

La amenaza del terrorismo nuclear sigue despertando inquietud en la comunidad internacional. Como reacción, ha surgido un marco internacional de seguridad nuclear gracias a la elaboración y aprobación de una serie de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes y no vinculantes. Sin embargo, los avances hacia la entrada en vigor de esos instrumentos, en particular la Enmienda a la Convención sobre la protección física del material nuclear, siguen siendo lentos.

Se espera que este proceso cobre nuevo impulso con el avance que supuso la entrada en vigor en 2007 del Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.

Garantizar la seguridad física nuclear de los grandes eventos públicos

El OIEA siguió prestando ayuda a los Estados para garantizar la seguridad nuclear en eventos públicos importantes, y elaboró proyectos con los gobiernos de Brasil y de China para los Juegos Panamericanos de 2007 y los Juegos Olímpicos de 2008, respectivamente. La cooperación del OIEA comprendía el suministro de equipo de detección de radiaciones, información actualizada y la celebración de talleres y programas de capacitación nacionales.

El tráfico nuclear ilícito

En noviembre de 2007, la Conferencia Internacional del OIEA sobre tráfico nuclear ilícito, celebrada en el Reino Unido, pasó revista a la experiencia mundial en el combate contra el tráfico ilícito y examinó medidas internacionales de prevención, detección y respuesta. La conferencia llegó a la conclusión de que el tráfico nuclear ilícito seguía siendo motivo de preocupación internacional y de que debían proseguir los esfuerzos encaminados a establecer sistemas efectivos, técnicos y administrativos, para controlar el movimiento de materiales nucleares y otros materiales radiactivos, así como para impedir y detectar su desplazamiento no controlado y no autorizado.

El programa de la base de datos del OIEA sobre tráfico ilícito (ITDB), creado en 1995, cuenta ahora con la participación voluntaria de casi 100 Estados. En abril de 2008, los Estados participantes en la ITDB habían comunicado o confirmado 1 416 incidentes, entre ellos 322 con confiscación de material nuclear o fuentes radiactivas.

Cuarta reunión de examen de la Convención sobre seguridad nuclear

Los funcionarios encargados de la seguridad tecnológica nuclear de todos los países del mundo con energía

nucleoeléctrica se reunieron el 14 de abril en Viena para examinar la situación de la seguridad nuclear en el mundo entero. La Convención sobre Seguridad Nuclear (CNS) tiene por objeto fomentar la seguridad nuclear, la cultura de seguridad, la gestión de la seguridad y el intercambio de conocimientos entre los actuales y futuros Estados con energía nucleoeléctrica. En junio de 2008 eran 65 los signatarios de la Convención y 61 las Partes contratantes. Merece señalarse que todos los países que cuentan con centrales nucleoeléctricas en funcionamiento son en la actualidad partes en la Convención.

La cooperación técnica

En el documento final de 2000 se instaba a hacer un mayor uso del programa de cooperación técnica del OIEA. A lo largo de más de cuatro decenios, este programa viene desarrollando la capacidad humana y apoyando la creación de infraestructura para garantizar la utilización de la tecnología nuclear de manera físicamente y tecnológicamente segura, y con fines pacíficos.

Los recursos totales del programa de CT alcanzaron casi los 100 millones de dólares estadounidenses en 2007, destinados a proyectos en 122 países. Se celebraron 160 cursos de capacitación para 2287 participantes, se organizaron 3546 misiones de expertos, se impartió capacitación a 1661 graduados y visitantes científicos, y se suministraron equipo y materiales por valor de 47 millones de dólares.

La tecnología nuclear

Las actividades del OIEA en el ámbito de la tecnología nuclear van desde la producción de electricidad en centrales nucleoeléctricas hasta la erradicación de plagas por medio de radiaciones, la utilización de técnicas isotópicas en nutrición y programas hídricos y la irradiación de alimentos.

Hasta ahora el empleo de la energía nucleoeléctrica ha estado concentrado en los países industrializados. Pero la cuestión cambia en materia de nuevas construcciones; 17 de los 35 reactores actualmente en construcción se encuentran en países en desarrollo, y la mayor parte de la expansión reciente ha tenido lugar en Asia y en Europa oriental. Pero no son estas dos las únicas regiones en las que se está produciendo un resurgimiento del interés por la energía nucleoeléctrica. Una serie de países, por ejemplo, en Oriente Medio, están estudiando seriamente la introducción de programas de energía nucleoeléctrica, y muchos países con programas ya existentes están trabajando para ampliar su capacidad de producción nuclear, bien mediante nuevos reactores, bien prolongando la vida útil de los que ya funcionan. Es primordial que el aumento previsto del uso de la energía nucleoeléctrica se gestione adecuadamente, teniendo en cuenta todos los requisitos económicos, de seguridad física y tecnológica, y de no proliferación.

Corresponde, desde luego, a los Estados decidir cómo han de responder a los desafíos que plantea el aumento del

uso de la energía nuclear, especialmente las cuestiones relacionadas con el ciclo del combustible. Hasta ahora se han formulado a la Secretaría del OIEA 12 propuestas sobre distintas maneras de asegurar el suministro de combustible nuclear. Esas propuestas cubren un amplio espectro, desde el establecimiento de una reserva de último recurso de uranio poco enriquecido, controlada por el OIEA, hasta el suministro de garantías de abastecimiento y la creación de centros internacionales de enriquecimiento de uranio.

Conclusión

El OIEA ha trabajado durante cincuenta años para llevar a la humanidad los beneficios de la tecnología nuclear, reduciendo al mínimo sus riesgos. Es bien sabido que en el último decenio la piedra angular del régimen de no proliferación — el TNP — ha sufrido las sacudidas de las inquietudes por el cumplimiento de las disposiciones del Tratado y una tensión creciente entre sus aspectos de no proliferación y las cuestiones conexas del desarme. Sin embargo, la no proliferación nuclear y el desarme se refuerzan mutuamente, y el OIEA se encuentra en una buena situación para hacer progresar una y otro, y dispuesto a contribuir al fortalecimiento del régimen durante este período crucial.

Aunque la función primordial del OIEA consiste en la verificación de los compromisos de no proliferación contraídos por los Estados en virtud del TNP y los tratados de zonas libres de armas nucleares, su Estatuto contempla una posible función de ayuda a los Estados en la verificación del desarme nuclear.

Ciertamente el Estatuto del OIEA insta al Organismo a realizar sus actividades “en conformidad con la política de las Naciones Unidas encaminada a lograr el desarme mundial con las debidas salvaguardias”.

Tanto la seguridad tecnológica como la seguridad física requieren una vigilancia constante y deben considerarse siempre como una labor no terminada. Por ejemplo, existen en la actualidad lagunas en la cobertura de los convenios y códigos de conducta internacionales, y en el desarrollo y la aplicación de la infraestructura normativa. Y debe aumentar el número de países que han suscrito los instrumentos internacionales. Es una gran prioridad eliminar estas lagunas. A medida que aumenten las expectativas y demandas de los Estados en relación con un mayor uso de la energía nuclear, aumentará en consonancia la necesidad de que el OIEA contribuya a fomentar enfoques más efectivos e integrados para mejorar la seguridad tecnológica y la seguridad física. ☸

Este artículo es parte de una declaración oficial del OIEA en la reunión del Comité Preparatorio del TNP celebrada en Ginebra (Suiza), el 28 de abril de 2008. La versión completa figura en la siguiente dirección: www.iaea.org.