



por Matti Tarvainen

Comercio ilícito

El análisis del comercio nuclear puede proporcionar indicaciones tempranas de proliferación.

Las redes de proliferación nuclear están consideradas como una de las preocupaciones más graves en materia de salvaguardias internacionales. Aunque varios actores bien conocidos de esas redes han sido descubiertos y detenidos, no hay indicios de que esté disminuyendo el comercio nuclear clandestino de artículos, programas y tecnologías sensibles.

La revelación en diciembre de 2003 de que Libia tenía un programa clandestino de armamento nuclear fue una sorpresa para la mayoría, pero no para todo el mundo. Algunos Estados llevaban algún tiempo observando indicios de actividades no declaradas. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) había descubierto también ligeros indicios en Libia, pero no estaba muy claro que esos indicios fueran importantes.

Con anterioridad al caso de Libia, el OIEA había adquirido una experiencia considerable al supervisar y clarificar con detalle el programa de armas nucleares no declarado de Iraq y verificar la extensión del programa nuclear de Irán.

La Conferencia General del OIEA ha reconocido los riesgos de proliferación relacionados con las redes de

proliferación transnacionales. Desde 2005, la Conferencia ha aprobado en repetidas ocasiones una resolución por la que “acoge con satisfacción los esfuerzos por fortalecer las salvaguardias, incluidas las actividades de la Secretaría de verificación y análisis de la información proporcionada por los Estados Miembros sobre el suministro y la adquisición en la esfera nuclear, teniendo en cuenta la necesidad de eficiencia, e invita a todos los Estados a cooperar con el Organismo a este respecto”.

Estas resoluciones encargan al OIEA que investigue el comercio encubierto relacionado con lo nuclear para generar conocimientos sobre los mercados negros nucleares a efectos de verificación de salvaguardias. Una estrecha cooperación con los Estados que aportan datos complementarios es esencial para el éxito de estas actividades.

Es necesario reforzar los controles del comercio

Verificar la corrección y la integridad de las declaraciones de los Estados ha sido siempre el objetivo del sistema de salvaguardias del OIEA. Ahora bien, fue el protocolo adicional (PA) el que mejoró las capacidades

La fotografía muestra la zona de almacenamiento y custodia de contenedores del Terminal Keppel del Puerto de Singapur.

(Foto: Calvin Teo/Wikipedia)

del Organismo de verificar que las declaraciones de los Estados son completas. Paralelamente a la entrada en vigor del PA en un número creciente de Estados, el OIEA ha mejorado también el análisis de la información. El proceso en curso de evaluación de los Estados, establecido a mediados del decenio de 1990, se ha convertido en el proceso principal de apoyo de las conclusiones anuales en materia de salvaguardias.

Los programas de sometimiento al control de exportaciones a nivel empresarial son cada vez más utilizados por las empresas con conciencia ética para asegurarse de que sus ventas no se emplean para fomentar la proliferación de armas de destrucción masiva.

Las declaraciones del PA proporcionan al OIEA información adicional sobre la fabricación y construcción de equipo sensible, exportaciones de equipo y material especializados, por ejemplo, y sobre importaciones, si el OIEA la pide. Toda esta información sirve para verificar que los Estados cumplen sus obligaciones en materia de salvaguardias.

Sin embargo, un Estado puede no estar siempre al corriente de todas las actividades correspondientes a salvaguardias que se producen en su territorio, por ejemplo en las zonas llamadas de libre comercio, donde los controles pueden ser, en el mejor de los casos, mínimos. Asimismo, el propio Estado puede estar implicado en actividades nucleares no declaradas y, evidentemente, no las declarará al OIEA.

El control de las exportaciones es responsabilidad de los Estados. La información disponible de la aplicación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pone de manifiesto que no siempre los controles de las exportaciones nucleares están bien desarrollados ni son capaces de controlar de manera efectiva el comercio mundial de artículos, programas y tecnología sensibles a la proliferación. Otras disposiciones para atajar la proliferación nuclear son los acuerdos voluntarios, como las Directrices del Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), a las que se han adherido 45 Estados.

El PA proporciona información sobre actividades concretas relacionadas con la energía nuclear para facilitar un mejor conocimiento de los programas nucleares de los Estados. Para atajar la proliferación, las Directrices del GSN exigen salvaguardias amplias en

el Estado detinatario como condición para exportar artículos de uso nuclear y usos afines, además de otros requisitos. Los miembros del GSN se informan entre sí de las negativas de exportación con miras a impedir una exportación que haya sido rechazada por un miembro pero autorizada por otro. Actualmente el OIEA no recibe con regularidad información sobre las negativas del GSN.

Además de las medidas nacionales e internacionales de control, los programas de sometimiento al control de exportaciones a nivel empresarial son cada vez más utilizados por las empresas con conciencia ética para asegurarse de que sus ventas no se emplean para fomentar la proliferación de armas de destrucción masiva. Otras motivaciones para tener la conciencia limpia y evitar las violaciones del control son el riesgo de encontrarse en una lista negra, el pago de una multa de hasta cien millones de dólares y la pérdida de los privilegios de exportación. Identificar las peticiones de compra sospechosas y tomar la decisión de no atenderlas mejora la defensa en profundidad en el combate contra la proliferación.

La negativa a proceder a una exportación basada en la identificación de un riesgo de proliferación y no en la lectura mecánica de listas de control, mejora la selectividad y el efecto de esas medidas de control.

La necesidad de información sobre el comercio nuclear

La necesidad de contar con información adicional para obtener un mejor conocimiento del comercio nuclear clandestino ha sido reconocida de antiguo por el OIEA. Además de las resoluciones de la Conferencia General antes mencionadas, la detección de material y actividades nucleares no declarados es una de las prioridades de la Estrategia de Mediano Plazo (EMP) del OIEA para 2006-2011.

Una medida concreta que propone la EMP es la obtención, por medio de los mecanismos y conductos adecuados, de información pertinente sobre actividades y comercio nucleares internacionales en relación con la aplicación de salvaguardias.

Mejorar el acceso a la información complementaria sobre el comercio relacionado con la esfera nuclear fue una de las propuestas formuladas por la Secretaría al Comité 25 con miras a reforzar más aún las salvaguardias. Se propuso que la Junta de Gobernadores pidiera a todos los Estados Miembros que suministraran al OIEA, con carácter voluntario, información pertinente sobre exportaciones de equipo especificado y material no nuclear, peticiones de compra, negativas de exportación e información relevante de los proveedores comerciales con objeto de aumentar la capacidad del Organismo de descubrir posibles actividades nucleares no declaradas. La información habría sido tratada en el marco de la estructura

existente para la evaluación de la información relacionada con las salvaguardias, pero el Comité no logró adoptar ninguna recomendación concreta.

El análisis del comercio nuclear

El caso de Libia puso en evidencia una amplia red internacional de adquisiciones nucleares y reveló que las salvaguardias tradicionales, orientadas a la instalación, que se habían establecido a finales del decenio de 1960 y reforzado en el de 1990 para dirigirse al Estado en su totalidad, se enfrentaban a nuevas dificultades. Los mayores riesgos de proliferación no procedían ya del Estado, sino que eran de carácter transnacional y con una participación en aumento de actores no estatales. El problema era que el OIEA no disponía de instrumentos específicos de verificación para afrontar esos nuevos desafíos. Esta es la razón por la que en el OIEA, además de un control regulador y de un sometimiento voluntario a nivel del Estado, se precisaban y se siguen precisando métodos innovadores para poner coto a la proliferación nuclear.

Para afrontar los problemas en materia de salvaguardias que plantea el comercio nuclear clandestino, en noviembre de 2004 se creó en el OIEA una Dependencia de Análisis Comercial y Tecnológico (TTA). Esta dependencia, que se encuentra en el Departamento de Salvaguardias, tiene como misión centralizar el análisis de toda la información de que dispone el OIEA sobre las redes de compra. En cooperación con otras dependencias, la TTA investiga las actividades de las redes conocidas y procura poner al descubierto las que actualmente no se conocen. También mantiene la memoria institucional del OIEA sobre actividades clandestinas de compras en la esfera nuclear. Estas medidas son capitales para el análisis, ya que permiten el acceso a los datos relacionados con el comercio nuclear tanto ahora como en el futuro.

La TTA presta servicios de expertos por medio de conocimientos especializados en el análisis técnico y comercial en apoyo de las actividades de verificación y la preparación de las evaluaciones de los Estados, una actividad central en relación con las salvaguardias. Una estrecha cooperación con otros analistas de la información e inspectores ha aumentado el potencial del OIEA de entender mejor indicadores débiles de proliferación relacionados con actividades comerciales transnacionales.

En 2006 el OIEA puso en marcha un programa específico de extensión de compras para facilitar la adquisición de información relacionada con el comercio nuclear facilitada por Estados y empresas. Respondiendo a las demandas de la Conferencia General, la Secretaría se puso en contacto con unos 20 Estados a finales de 2007, invitándolos a proporcionar información complementaria con carácter bilateral y voluntario para contribuir a un mejor entendimiento del

comercio clandestino en la esfera nuclear relacionado con las salvaguardias. El programa se basa en la premisa de que quienes desarrollan un programa nuclear no declarado tienen que comprar artículos sensibles en el mercado abierto, dejando así huellas que, una vez analizadas, pueden revelar indicios tempranos de proliferación.

Los Estados han mostrado interés y varios de ellos están proporcionando ya información complementaria sobre negativas de exportación y peticiones de compra no atendidas recibidas por empresas. El OIEA maneja como sumamente confidencial la información de extensión, tal como acordó con los Estados participantes en el programa.

Conclusiones

Las redes de proliferación transnacionales y la mayor participación de actores no estatales en actividades relacionadas con el comercio nuclear clandestino plantean un desafío no sólo a las salvaguardias nacionales e internacionales, sino también a otros regímenes de verificación de armas de destrucción en masa. El objetivo del análisis del comercio nuclear es conocer mejor esas redes. Las declaraciones basadas en los acuerdos de salvaguardias no proporcionan el tipo de datos que requiere el análisis de las mismas. Por esta razón, las necesidades del análisis del comercio nuclear requieren que los Estados compartan más información con el OIEA con carácter bilateral y voluntario. Es evidente que podrían encontrarse sinergias en los enfoques, métodos e instrumentos analíticos entre los distintos regímenes de verificación de armas de destrucción en masa.

También las salvaguardias internacionales saldrían beneficiadas de una mayor cooperación con las autoridades estatales y las empresas que controlan exportaciones sensibles a la proliferación. Así como los controles únicamente pueden centrarse en los síntomas, el control interno de las exportaciones y los programas de sometimiento pueden transformar la cultura de atajar la proliferación. En estos quehaceres, el primer tema y el objeto de los controles se asocian para combatir la proliferación. Un mayor apoyo por parte de los Estados Miembros en el suministro de información constituye la base que necesita el OIEA para hacer frente al desafío más grave de la proliferación, las redes de proliferación nuclear. 

*Matti Tarvainen es Jefe de la Dependencia de Análisis Comercial y Tecnológico (TTA) del OIEA.
Correo-e: M.Tarvainen@iaea.org*

Este artículo se basa en otro publicado en el Boletín de la ESARDA, N° 40, diciembre de 2008.