

# a punto para la negociación

El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) entró en vigor hace poco más de un año, exactamente el 5 de marzo de 1970.

Cada uno de los países que no posean armas nucleares y hayan ratificado el Tratado concertarán un acuerdo con el OIEA en virtud del cual se aplicarán salvaguardias a todos los materiales nucleares que intervengan en todas las actividades nucleares desarrolladas en el país con fines pacíficos.

Como dice el Tratado, la finalidad de esas salvaguardias es impedir que dichos materiales se desvíen de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos.

Sesenta y tres Estados que no poseen armas nucleares y tres Estados poseedores de armas nucleares (la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos) habían ratificado el Tratado en 5 de marzo de 1971. Otros 33 países que no poseen armas nucleares lo habían firmado, es decir, habían dado el primer paso hacia su ratificación.

La mayor parte de los Estados no poseedores de armas nucleares que han ratificado el Tratado tendrán que concertar acuerdos de salvaguardia con el OIEA de aquí al final de febrero del año que viene. Para que la asesorase con carácter de urgencia sobre el contenido de dichos acuerdos, la Junta constituyó el año pasado un Comité en el que podían estar representados todos los Estados Miembros que así lo desearan. Más adelante, la Junta pidió también al Comité que examinase los problemas del financiamiento de las salvaguardias.

El Comité se reunió por primera vez en junio de 1970, participando en sus trabajos una cincuentena de Estados Miembros. El 10 de marzo último, después de haber celebrado 82 sesiones, el Comité dio por terminada su labor.

La Junta ha autorizado al Director General del OIEA para que utilice las recomendaciones del Comité como base de negociación con los Estados no poseedores de armas nucleares que son Parte en el TNP, muchos de los cuales han comenzado ya a negociar con el Organismo. La Junta ha acordado también que los resultados de las recomendaciones del Comité acerca del financiamiento de las salvaguardias se tengan en cuenta en las escala de cuotas de los Estados Miembros que examinará la Conferencia General del Organismo en septiembre de este año.

En agosto de 1970, el Dr. Kurt Waldheim, Presidente de la primera reunión del Comité de Salvaguardias, informó sobre los resultados de dicha reunión; sus declaraciones se publicaron en el N° 4 del Volumen 12 del Boletín. El otoño pasado, el Comité se reunió bajo la presidencia del Profesor J.A.K. Quartey (Ghana); desde el principio del año actual ocupó la presidencia el Académico Brunó Straub (Hungría), quien informó sobre la labor del Comité en una conferencia de prensa a comienzos de febrero. El Académico Straub pudo decir ya en aquella ocasión que el Comité había logrado encontrar fórmulas de compromiso aceptables para los múltiples y complejos problemas jurídicos y técnicos que había tenido que tratar. En todos los puntos difíciles se pudo llegar a un consenso sin necesidad de votación.

El Comité ha recomendado que los acuerdos que se concierten con los Estados no poseedores de armas nucleares consten de dos partes. En la primera figurarán las cláusulas relativas a las obligaciones fundamentales de tipo jurídico, financiero y administrativo del Estado y del Organismo, así como ciertas normas técnicas de alcance general, y en la segunda parte se especificarán detalladamente los procedimientos técnicos de salvaguardia que van a seguirse.

El presente artículo resume las principales recomendaciones formuladas por el Comité de Salvaguardias, pero no constituye un documento oficial.

#### El Consenso: la primera parte

De conformidad con el párrafo 1 del artículo III del TNP, deben aplicarse salvaguardias a todos los materiales nucleares en todas las actividades nucleares con fines pacíficos, a efectos únicamente de impedir que dichos materiales se desvíen de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos.

Estas salvaguardias deben aplicarse de forma que no obstaculicen el desarrollo económico o tecnológico nacional o internacional, evitando lo más posible todo obstáculo en las actividades nucleares con fines pacíficos del Estado, y ajustándose a las prácticas prudentes de gestión.

También de conformidad con el TNP, las salvaguardias deben aplicarse teniendo plenamente en cuenta las nuevas técnicas de salvaguardia. El Organismo deberá hacer cuanto pueda para lograr una relación óptima costo-eficacia en la aplicación de salvaguardias mediante el empleo de instrumentos y otras técnicas en determinados «puntos estratégicos» en la medida que lo permita la tecnología actual y futura.

Una recomendación importante es que el Estado deberá organizar y mantener su propio sistema de fiscalización y control de todos los materiales nucleares. Las salvaguardias deberán aplicarse de manera

que el Organismo pueda verificar los resultados del sistema del Estado, para comprobar que no se ha producido desviación alguna de materiales nucleares. A los efectos de esta verificación, el Organismo efectuará observaciones y mediciones independientes.

El Organismo deberá tomar todas las precauciones necesarias para proteger la información industrial o comercial de carácter confidencial que llegue a su conocimiento al aplicar salvaguardias. El Estado sólo está obligado a dar al Organismo la información que sea indispensable para aplicar eficazmente las salvaguardias.

Queda a la entera discreción del Estado el aceptar la designación de un determinado inspector, aceptación que puede retirar en cualquier momento. No obstante, se tomarán las medidas que corresponda si un Estado se niega repetidamente a aceptar las designaciones propuestas por el Organismo.

La aplicación de salvaguardias cesará cuando el Estado exporte el material nuclear y el Estado importador acepte la responsabilidad por dicho material.

El TNP no proscribire las aplicaciones militares «no explosivas» de la energía nuclear (por ejemplo, para la propulsión de buques), pero el Estado que quiera iniciar una actividad militar no proscribida deberá demostrar que el material que va a emplear en ella no está sometido a una cláusula que exija su utilización únicamente con fines pacíficos (los materiales suministrados por mediación del Organismo y la mayor parte de los obtenidos, por ejemplo, en virtud de acuerdos bilaterales o de un Estado con otro, no pueden utilizarse para *ningún* fin militar).

Por lo que respecta al financiamiento, el Estado y el Organismo corren cada uno con los gastos en que incurran al ejecutar el acuerdo, en los casos en que el Estado sea miembro del Organismo. Para los pocos Estados que no lo son se prevén arreglos especiales para el reembolso de los gastos.

El acuerdo incluirá también cláusulas que eximen de responsabilidad al Organismo y a sus funcionarios en caso de accidente nuclear. Las demás demandas se resolverán según el derecho internacional.

El procedimiento normal para la solución de controversias que no puedan resolverse por negociación o remitiéndolas a la Junta será el arbitraje. Las decisiones tomadas por los árbitros serán obligatorias tanto para el Estado como para el Organismo.

Si la Junta, después de un examen detenido, llega a la conclusión de que el Organismo no está en condiciones de verificar que no ha habido desviación, entonces podrá adoptar las diversas medidas previstas en el Estatuto del Organismo. Entre ellas figura la presentación de informes a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como es natural, antes de llegar a este extremo se darán al Estado todas las oportunidades razonables para que pueda dar las garantías necesarias.

## La segunda parte

Todas las actividades de salvaguardia comprenden cuatro elementos:

— Los datos esenciales sobre los planos y las características de la planta («información sobre el diseño») que sean de interés para las salvaguardias, que se facilitarán a la autoridad de salvaguardia y que se mantendrán al día;

— Registros de todos los movimientos importantes de materiales nucleares así como de las operaciones que se desarrollan en la planta, que el explotador llevará no sólo a efectos de salvaguardia sino también por razones de economía y de seguridad ;

— Informes para el Organismo, sobre la base de los mencionados registros;

— Derecho de la autoridad de salvaguardia a enviar inspectores que comprueben la información que se le ha comunicado y que se cercioren de que no ha habido desviación.

En la mayoría de los procesos en los que interviene la energía nuclear, igual que en otras operaciones industriales donde los materiales sufren diversos tratamientos, se producirán con toda seguridad pérdidas o ganancias cuando el material pase de una fase a otra. Las «diferencias inexplicadas» en la cantidad de material durante un período determinado pueden ser insignificantes o importantes. La finalidad técnica de las salvaguardias es poder calcular la diferencia inexplicada de material durante un período dado y en un lugar determinado de la planta, y poder especificar el grado de precisión de este cálculo. Si la pérdida o el aumento son excesivos, será preciso tomar medidas para encontrar la razón. Es decir que cabe distinguir entre las operaciones normales de salvaguardia y las que son necesarias en casos especiales.

Las recomendaciones del Comité acerca de la Parte II se exponen en 90 cláusulas que describen detalladamente los procedimientos técnicos que deben seguirse para aplicar la Parte I.

Después de definir el objetivo de las salvaguardias, la segunda parte de las recomendaciones del Comité describe los elementos principales de los sistemas nacionales de contabilidad y control de cada Estado, que el Organismo deberá aprovechar al máximo.

El Comité recomienda que el punto inicial para la aplicación de salvaguardias se fije en la fase del ciclo del combustible en la que el material alcance una pureza y composición que lo hagan adecuado para la fabricación de combustible nuclear o para tratarlo en una instalación de enriquecimiento. No obstante, el Estado debe poner en conocimiento del Organismo cualquier exportación a otro Estado no poseedor de armas nucleares y cualquier importación de materiales nucleares que no hayan alcanzado tal pureza o composición.

Con el fin de especificar de qué manera se aplicarán salvaguardias en cada planta y para resolver otras cuestiones de detalle, se concertarán «arreglos subsidiarios» al mismo tiempo que entre en vigor el propio Acuerdo o poco después.

En general, las salvaguardias se aplicarán en primer lugar a base de un informe inicial relativo a todo el material nuclear pertinente que se encuentre en el país; este informe permitirá al Organismo establecer un inventario único, sea cual fuere el origen del material.

La segunda parte de las recomendaciones del Comité trata de los cuatro elementos principales para la aplicación de salvaguardias mencionados anteriormente: información sobre el diseño, registros, informes, e inspecciones.

Varias de las recomendaciones especifican el tipo de información sobre el diseño que habrá de darse al Organismo y las finalidades para las que servirá. Un concepto básico en la aplicación de salvaguardias será la «zona de balance de materiales». Se trata de una zona definida a efectos contables en una planta o en otro lugar. El material que entre o salga de una de estas zonas se medirá en «puntos clave de medición»

previamente seleccionados, o en otros puntos estratégicos. Si el Estado lo desea puede establecerse una zona especial de balance de materiales en torno a una parte determinada de la planta donde se desarrolle un proceso que pueda proporcionar información muy delicada desde el punto de vista comercial.

A continuación, las recomendaciones del Comité describen detalles de los registros que deben llevarse respecto de cada zona de balance de materiales y sobre los informes que deberán presentarse al Organismo. Está previsto un sistema de informes periódicos para dar a conocer las variaciones de la cantidad de material que se encuentra en cada zona de balance de materiales. También se presentará un informe en cada vez que se haga el inventario. Los informes se basarán en los registros contables y los informes sobre el inventario se establecerán a base de las mediciones físicas. Cuando se produzcan circunstancias imprevistas se enviarán informes especiales.

El acuerdo establece tres categorías generales de inspecciones:

- *Inspecciones ad hoc* que se harán, por ejemplo, para verificar la información contenida en el informe inicial enviado por un Estado, o antes de la exportación o después de la importación de material;
- *Inspecciones ordinarias* (que se limitan a puntos estratégicos y a los registros);
- *Inspecciones especiales* a fin de verificar los informes especiales o en los casos en que la información obtenida con las inspecciones ordinarias no sea adecuada para que el Organismo pueda desempeñar sus funciones.

El Estado y el Organismo deben consultarse inmediatamente cuando se produzca cualquier circunstancia que pudiera hacer necesaria una inspección especial. En ese caso y de conformidad con el Estado, los inspectores tendrán un derecho de acceso más amplio que el previsto para las inspecciones corrientes o las inspecciones ad hoc. Las recomendaciones indican cómo resolver cualquier dificultad que pueda plantear el acceso.

El Comité formula también recomendaciones acerca del número máximo de inspecciones ordinarias para plantas de diversos tipos, teniendo en cuenta la cantidad de material de que se trate y su grado de enriquecimiento. Pasa seguidamente a establecer los criterios que servirán para determinar en la realidad el número de las inspecciones; por ejemplo, la eficacia del sistema de contabilidad y control del Estado, las características del ciclo de combustible nuclear, y hasta qué grado este último es autárquico o interdependiente en lo internacional.

Se dan recomendaciones detalladas respecto de los procedimientos para la designación de inspectores y sobre la manera como éstos deben desempeñar su labor. El Organismo deberá informar al Estado sobre las conclusiones derivadas de sus actividades de verificación.

Finalmente, se recomienda que el acuerdo defina en qué punto se considerará que el material nuclear entra o sale del ámbito de responsabilidad del Estado. Las notificaciones sobre las exportaciones deben efectuarse después de haber concluido los contratos, para no perjudicar los intereses comerciales y para que la exportación no se demore a causa de cualquier medida que adopte el Organismo. No obstante, el Estado deberá presentar informes especiales en caso de que se haya producido o se sospeche una pérdida de material nuclear durante la exportación o la importación.

Estas son, pues, las principales recomendaciones formuladas por el Comité, que la Junta ha aprobado como base de negociación.

### El financiamiento de las salvaguardias

El Comité trabajó con empeño para formular recomendaciones aceptables sobre el financiamiento de las salvaguardias. En resumen, recomendó que los gastos en que incurra el Organismo debido a la aplicación de salvaguardias sigan costeándose con cargo al Presupuesto Ordinario, pero que se reajuste el método que se emplea para calcularlos de forma que se tenga en cuenta el caso de los países con los productos nacionales per capita más bajos. Estas recomendaciones afectarán a la escala de cuotas que habrá de establecer la Conferencia General en su reunión de septiembre próximo.

### Salvaguardias en países poseedores de armas nucleares

Los Estados Unidos se han ofrecido a permitir que el Organismo, cuando se apliquen salvaguardias en los Estados no poseedores de armas nucleares en virtud del TNP, aplique sus salvaguardias a todas las actividades nucleares de los Estados Unidos, salvo las que se relacionen directamente con la seguridad nacional. El Reino Unido ha hecho un ofrecimiento análogo. El Comité examinó también algunos aspectos financieros de estas ofertas. En breve se celebrarán consultas con los Gobiernos de ambos países respecto del contenido de los acuerdos que deberán concertar con el Organismo.

---

*En el número de febrero de 1971 de la revista "Nuclear News" apareció un artículo del Sr. Myron B. Kratzer, Subgerente general de actividades internacionales de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos, donde se explican los antecedentes de la labor del Comité y se discute la filosofía de las salvaguardias.*