



▲ Durante una inspección en la URSS, funcionarios del OIEA y nuevos inspectores miden el contenido de uranio de un conjunto combustible VVER-400 nuevo utilizando un collar de coincidencias neutrónicas para el uranio. (Cortesía del Comité Estatal para la Utilización de la Energía Atómica de la URSS).



◀ Durante una inspección a la central nucleoelectrónica de Kozloduy (Bulgaria), inspectores del Organismo aplican un precinto del OIEA al blindaje contraproyectiles del reactor y dan mantenimiento a una cámara de vigilancia. (Cortesía de la Central nucleoelectrónica de Kozloduy, Bulgaria).



Salvaguardias del OIEA: Perspectivas en 1988

Perspectivas del debate sobre "seguridad o disuasión"

por Jon Jennekens



El OIEA viene afrontando un largo período de crecimiento real nulo, circunstancia en la cual adquiere mayor importancia el continuo escrutinio de que es objeto el programa de salvaguardias del Organismo. En toda organización, la imposición de restricciones financieras es un factor básico que obliga a reexaminar las prioridades. Ese nuevo examen es particularmente oportuno en estos momentos, no sólo por consideraciones de índole financiera, sino también porque varios sectores han insinuado que al establecer los actuales métodos de aplicación de las salvaguardias del Organismo es posible que se haya dado excesiva importancia a algunos aspectos a expensas de otros. Uno de estos aspectos es el equilibrio esencial que debe existir entre las medidas de salvaguardia necesarias para lograr la pronta detección en caso de desviación y las que se requieren para confirmar la no desviación. Durante años el examen de este tema se ha enfocado, de forma un tanto simplista, desde el punto de vista de lo que se considera necesario en materia de disuasión y de seguridad, respectivamente.

Interés inicial en la detección y el control

Hace poco más de cuarenta años que se realizaron los primeros intentos por concertar un acuerdo internacional sobre medidas que limitaran la proliferación de las armas nucleares. La tónica general de estas iniciativas se caracterizó por el empleo de términos como "detectar", "prevenir", "prohibir", "desvío", "control" y "clandestino". Transcurrieron casi 10 años hasta que los constantes esfuerzos de varios Estados dieron por resultado un acuerdo sobre el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica. No es sorprendente que el objetivo del Organismo en materia de salvaguardias refleje la comprensión de que la idea inicial de crear

una organización internacional que fuera propietaria de todo el material nuclear de interés y lo tuviera físicamente en su posesión era sencillamente impracticable. La verificación de las actividades nacionales suplantaba la propiedad y el control internacionales.

Con toda seguridad, cualquier intento de explicar los motivos y factores multidimensionales y en extremo complejos que influyeron en el desarrollo inicial del sistema de salvaguardias del Organismo será refutado con diversos argumentos. Por ello baste decir que el hecho de que tuvieran que transcurrir cinco años después de creado el Organismo para que se realizara la primera inspección de salvaguardias se debió en parte a las extensas consultas que precedieron a la publicación en 1961 del documento INFCIRC/26 ("Sistema de Salvaguardias del Organismo"). En estas consultas, que incluyeron un debate sobre la finalidad, el alcance y la naturaleza de las medidas técnicas aplicables durante las inspecciones de salvaguardia, numerosos Estados Miembros expresaron reservas acerca de la importancia que algunos otros atribuían implícitamente a los objetivos de detección de la desviación y disuasión de las salvaguardias a expensas de los objetivos de verificación y seguridad. Entre los que expresaron reservas se podían contar varios Estados proveedores que deseaban garantizar el cumplimiento de las obligaciones relativas al "uso exclusivamente con fines pacíficos" previstas en sus acuerdos de cooperación bilaterales y multilaterales. A ellos se unieron otros muchos Estados para los que la ulterior proliferación de las armas nucleares era sencillamente inaceptable. Estas reservas se manifiestan aún en la actualidad.

El Comité de Salvaguardias

El Comité de Salvaguardias (1970) que redactó el documento INFCIRC/153 ("Estructura y contenido de los Acuerdos entre Estados y el Organismo requeridos en

El Sr. Jennekens es Director General Adjunto, Jefe del Departamento de Salvaguardias del OIEA.

relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares”) estaba muy al tanto del debate en torno a la seguridad y la disuasión. En la redacción de las numerosas disposiciones del documento INFCIRC/153 procuró lograr un enfoque equilibrado al reconocer la validez de algunos de los argumentos que se plantearon a favor y en contra en el debate, y lo que es más importante aún, la necesidad de que en el documento se incluyeran disposiciones generales que permitieran al Organismo mantener la flexibilidad y obrar con criterios discrecionales en su programa de salvaguardias. Aunque las impresiones de los participantes sobre las intenciones del Comité de Salvaguardias no coinciden, es evidente que éste trató de asegurar que las salvaguardias del OIEA, por encima de todas las demás consideraciones, fueran internacionalmente creíbles y que, en consecuencia, se caracterizaran por lo siguiente:

- Verificación independiente de los resultados y las conclusiones

- Estrecha cooperación con las partes con las que se debe tratar

- Objetividad
- Exactitud técnica y jurídica
- Efectividad
- Eficiencia

Para lograr estas características es preciso otorgar prioridad a la verificación independiente. Con todo, ninguna de ellas entraña la existencia de relaciones antagónicas entre el Organismo y los Estados Miembros que han concertado acuerdos de salvaguardias. Esta cuestión es importante al valorar el criterio que algunos sostienen de que tal vez se haya dado excesiva importancia a dos aspectos de las disposiciones de salvaguardias contenidas en el documento INFCIRC/153: “descubrir prontamente la desviación” y “disuadir de tal desviación”. Este criterio se deriva en parte del empleo de técnicas de análisis de la ruta de desviación que atribuyen una importancia considerable a algunas hipótesis polémicas, entre ellas las siguientes:

- La probabilidad de que un Estado trate de desviar material nuclear salvaguardado, aunque es baja, existe
- La posible existencia de instalaciones no declaradas (es decir, clandestinas)
- La posibilidad de un acuerdo secreto entre los Estados con fines de desviación.

Aunque algunos Estados consideran que estas hipótesis constituyen una afrenta a su honestidad, a su integridad y, quizás, lo que es más importante aún, a su adhesión a las salvaguardias del Organismo, es importante reconocer el interés que el análisis de las posibles estrategias de desviación tiene para la credibilidad del sistema de salvaguardias del Organismo. Muchos expertos en salvaguardias sostienen que lejos de entrañar una cuestión de integridad, los análisis de este tipo constituyen un baluarte de credibilidad por cuanto ayudan a definir y determinar los requisitos técnicos necesarios para lograr un significativo nivel de verificación del uso pacífico del material declarado.

No obstante, los Estados que han ratificado el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP), o que han contraído obligaciones de no proliferación equivalentes y creíbles internacionalmente, y han dado garantías vinculantes del cumplimiento de estos compromisos, pueden poner en tela de juicio la aplica-

ción sostenida de este tipo de análisis. Esto resulta comprensible, aunque se aduce que los análisis de la ruta de desviación se han establecido con la intención de lograr que la puesta en práctica de las salvaguardias sea minuciosa, que durante largo tiempo estas técnicas han sido parte integrante de los esfuerzos por lograr un sistema de salvaguardias creíble, y que constituyen un método científicamente acertado cuyos beneficios compensan, si no rebasan, sus costos.

En la aplicación de las técnicas de análisis de la ruta de desviación, la Secretaría y otras partes interesadas han tendido a dar preponderancia a varias disposiciones de la Parte II del documento INFCIRC/153 que trata sobre la puesta en práctica. Como resultado, los aspectos de las salvaguardias relativos a la “pronta detección” y la “disuasión” han adquirido especial relieve e incluso para algunos son los objetivos fundamentales de las salvaguardias. Otros han criticado esta tendencia por considerar que resta importancia al compromiso básico de los Estados enunciado en el párrafo 1 de la Parte I del documento INFCIRC/153, que es una condición *sine qua non* de todo acuerdo de salvaguardia concertado en virtud de las disposiciones del TNP. En este contexto, en el párrafo 7 del documento antedicho se especifican los medios que deberán emplearse para verificar el cumplimiento por parte de un Estado (del compromiso básico del párrafo 1). Se estipula que el Estado organizará un sistema de fiscalización y control de todos los materiales nucleares sometidos a salvaguardias, de manera que permita al Organismo verificar los resultados del sistema del Estado.

Quienes se centran en el párrafo 7 sostienen que éste constituye una declaración muy clara e inequívoca de que el fin de las salvaguardias es ser una confirmación retrospectiva de la no desviación, tanto como las actividades de un auditor externo constituyen una confirmación retrospectiva de la exactitud, integridad y validez permanente de los estados financieros, cuentas, registros e informes sobre activos y de la distribución de los recursos de una compañía o de un organismo del gobierno. A su juicio, las salvaguardias deberían estar orientadas a la seguridad y en ese sentido deberían tener dos funciones: 1) verificar de forma independiente, general y técnicamente correcta, que todos los Estados cumplen sus compromisos de salvaguardia y, en consecuencia, ofrecer pruebas significativas que permitan a todos los Estados sacar conclusiones respecto de la garantía de no desviación; y 2) ayudar a cada Estado o a grupos de Estados a presentar regularmente pruebas válidas de que cumplen sus compromisos de salvaguardia.

Un punto de vista personal

Estos argumentos deben tomarse con seriedad. No obstante, como sostienen firmemente muchos encargados de aplicar las salvaguardias, los principios, criterios y prácticas que rigen el método “orientado a la seguridad” son bastante análogos a los que rigen el método “orientado a la disuasión”. Consideran que es incorrecto e inapropiado señalar especialmente a la atención una o unas cuantas disposiciones del documento INFCIRC/153, y que al evaluar los procedimientos y prácticas de salvaguardia establecidos se debe tomar en consideración el documento en su totalidad. Este aspecto reviste una importancia singular si se tiene en cuenta que

el documento INFCIRC/153 fue el resultado de un consenso internacional, fruto del esfuerzo tenaz de 53 Estados Miembros para brindar orientación al Director General sobre un asunto de fundamental importancia.

En lo que respecta a los argumentos a favor de que se haga mayor hincapié en la verificación de los "resultados" de los sistemas nacionales de contabilidad y control de los materiales nucleares, también es importante reconocer que sería muy poco sensato recurrir indebidamente a tales sistemas dado el requisito indispensable de que las salvaguardias del OIEA constituyan un medio de verificación global, riguroso, independiente y técnicamente correcto del control contable de los materiales nucleares, y de los registros de operaciones y los informes sobre el uso y ubicación del material nuclear en los Estados. De no cumplirse este requisito, las salvaguardias del OIEA perderían su credibilidad.

Se ha sugerido que los diferentes enfoques analizados anteriormente son una cuestión de semántica más que de estrategia. Pero esto también constituye una hipótesis y no significa que el examen y la revisión sean improcedentes; de hecho, la naturaleza misma de las salvaguardias internacionales como sistema de verificación novel y en desarrollo exige una evaluación y valoración constantes en aras de garantizar que se brinde a la comunidad internacional una verificación efectiva y eficiente.

Sin duda alguna, todo nuevo examen de los métodos de salvaguardia debe reflejar la buena fe en materia de no proliferación y salvaguardias de los Estados que, en pleno ejercicio de su soberanía, han contraído obligaciones ejemplares como expresión de su adhesión permanente a los objetivos de salvaguardia del OIEA. Asimismo, este nuevo examen se debe realizar con el convencimiento de que las salvaguardias deben ser suficientemente independientes, amplias y minuciosas para detectar el hecho de una desviación con el alto grado de probabilidad que requieren los Estados Miembros. Si se cumplen estos requisitos técnicos, se podrá alcanzar el objetivo de asegurar la no desviación, y, de ser necesario, se producirá el efecto disuasivo que ello implica.

A mi juicio, la aplicación estricta de un sistema de salvaguardias, orientado a asegurar la no desviación en virtud de la verificación de la no desviación, llevará aparejado cualquier elemento de disuasión que sea necesario. Tal sistema no resulta más costoso que otros, pero como evidentemente es más apropiado, goza de mayor aceptación. En consecuencia, se debe seguir aplicando el actual programa de salvaguardias del Organismo tal como ha evolucionado, pero con una conciencia más precisa de las diferencias esenciales que existen entre el método orientado a la seguridad y el método orientado a la disuasión, y poniendo claramente el acento en el primero.

