

Salvaguardias del OIEA y el TNP: Examen de sus interconexiones

Reseña general de la función verificadora del OIEA y su relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP)

por Jan Priest

En abril de 1995, los Estados Partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) se habrán reunido para examinar el funcionamiento del Tratado y decidir si se prorroga. Desde la entrada en vigor del TNP en 1970, se han celebrado conferencias de examen cada cinco años con miras a asegurar el cumplimiento de sus objetivos y disposiciones.

Sin embargo, a la luz de los veinticinco primeros años de existencia del TNP, en 1995 la Conferencia se centrará en la prórroga del Tratado. En el párrafo 2 del artículo X del TNP se estipula que: "Veinticinco años después de la entrada en vigor del Tratado, se convocará una Conferencia para decidir si el Tratado permanecerá en vigor indefinidamente o si se prorrogará por uno o más períodos suplementarios de duración determinada. Esta decisión será adoptada por la mayoría de las Partes en el Tratado".

El OIEA no es la Secretaría del TNP ni está facultado para pedir a los Estados que se adhieran al mismo. Sin embargo, sí tiene una responsabilidad formal en cuanto al cumplimiento del artículo III del Tratado. Asimismo, el mandato, los conocimientos especializados y la experiencia del Organismo le permiten prestar asistencia en la puesta en práctica de otros artículos.

Al nivel más general, el OIEA desempeña dos funciones en virtud del TNP. Propicia y encauza los esfuerzos encaminados, de conformidad con el párrafo 2 del artículo IV del Tratado, al ... "mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos, especialmente en los territorios de los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de las regiones en desarrollo del mundo".

Su otra función principal es aplicar las salvaguardias nucleares internacionales, de conformidad con el artículo III del Tratado, para verificar el cumplimiento del compromiso de no proliferación contraído por los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado "con miras a impedir

que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos".

Para situar esta doble función en una perspectiva histórica, debe recordarse que, desde que Fermi demostró las posibilidades del átomo en 1942, el problema fundamental que la humanidad ha tenido que enfrentar es el de cómo explotar la energía nuclear en beneficio del ser humano y al propio tiempo, construir, mantener y fortalecer, una barrera contra la proliferación de las armas nucleares. Esta dualidad de la energía nuclear, reflejada en el TNP, ya había estado desde antes muy presente en la mente de los redactores del Estatuto del OIEA. De ahí que en 1957 se creara el Organismo con los objetivos de promover la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y asegurar, al mismo tiempo, en la medida que le fuera posible "que la asistencia que preste o la que se preste a petición suya, o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares". (Estatuto del OIEA, artículo II.)

En relación con esto último, en el inciso 5 del párrafo A del artículo III del Estatuto, se autoriza al OIEA a "establecer y aplicar salvaguardias" en los casos en que el propio Organismo sea la fuente o el medio de asistencia; cuando las partes en cualesquiera arreglos bilaterales o multilaterales lo soliciten, o cuando lo pida un Estado en relación con cualquiera de sus actividades en la esfera de la energía atómica. En el artículo XII se establecen los derechos y responsabilidades del OIEA en esos casos, incluido el derecho de examinar los planos de los equipos e instalaciones especializados, inclusive los reactores nucleares para asegurar, entre otras cosas, que permitirán aplicar eficazmente las salvaguardias; el derecho de exigir que se lleven y presenten registros de las operaciones para facilitar la contabilización de los materiales básicos y los materiales fisionables especiales; y el derecho de enviar inspectores al Estado beneficiario con respecto a cualquier proyecto u otro arreglo del OIEA en que las Partes soliciten al Organismo que aplique sus salvaguardias.

La Sra. Priest es Jefa de la Sección de Políticas de Salvaguardias y No Proliferación de la División de Relaciones Exteriores del OIEA.

viene de la página 2

En el presente informe se examina la relación del OIEA con algunos artículos del TNP que son fundamentales para las disposiciones del Tratado sobre no proliferación, control de los armamentos y desarme. Por tanto, se examinan con detenimiento la función y la evolución de las salvaguardias nucleares y el sistema de verificación del OIEA.*

Las salvaguardias y el TNP

Si el Estatuto del OIEA establece la *autoridad* básica y el marco para la aplicación de las salvaguardias, las obligaciones jurídicas para invocarlas se hallan en otros textos, es decir, en instrumentos mediante los cuales los Estados se comprometen de manera jurídicamente obligatoria a no fabricar ni adquirir armas nucleares y a aceptar la verificación del cumplimiento de esos compromisos. El primer compromiso de esa índole se contrajo en un contexto regional con la firma, en 1967, del Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco).

Sin embargo, la entrada en vigor del TNP en 1970 fue un paso decisivo. En primer lugar, este instrumento fue, y sigue siendo, el primer Tratado mundial sobre la no proliferación nuclear. En segundo lugar, y como resultado de ello, en él se asigna al OIEA la responsabilidad de verificar, a nivel *mundial*, mediante su sistema de salvaguardias, que los Estados no poseedores de armas nucleares cumplan sus obligaciones de no utilizar sus actividades nucleares con fines pacíficos para producir ningún tipo de dispositivo explosivo nuclear. Durante los primeros años de su existencia, los medios técnicos del OIEA para ayudar a promover el objetivo de la no proliferación, —sus salvaguardias— sólo se aplicaban a las centrales nucleares y al combustible que los países obtenían en el exterior y, en ese caso, sólo si el suministrador insistía en ellas. Por lo demás, el país interesado quedaba en libertad de fabricar su propia central o combustible sin aplicar salvaguardias y/o de comprarlos a suministradores menos exigentes.

La entrada en vigor del TNP marcó un nuevo punto de partida, ya que los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el nuevo instrumento mundial estaban, y están, en la obligación de concertar acuerdos de salvaguardias "totales" o amplias con el OIEA. En virtud de este tipo de acuerdo, las salvaguardias se aplican a *todos* los materiales bási-

cos o materiales fisionables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en el territorio del Estado, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar. Las salvaguardias del TNP se han centrado en el material no nuclear porque, desde el inicio, los esfuerzos para combatir la proliferación se basaron en la premisa de que lo más difícil era la adquisición de material utilizable para armas, ya fuese uranio muy enriquecido o plutonio.

Tras la entrada en vigor del TNP, la Junta de Gobernadores del OIEA creó un comité de salvaguardias para que le asesorara respecto del contenido de los acuerdos de salvaguardias que habrían de concertarse con los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado. El comité elaboró un documento titulado "Estructura y contenido de los acuerdos entre Estados y el Organismo requeridos en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares". En 1972 la Junta de Gobernadores aprobó el documento y pidió al Director General que lo utilizara como base para la negociación de los acuerdos de salvaguardias concertadas con arreglo al TNP. El documento, publicado por el OIEA como INFCIRC/153 (corregido), también ha servido de base para determinar la estructura y el contenido de otros acuerdos de salvaguardias amplias. Además, aunque los cinco Estados poseedores de armas nucleares Partes en el TNP no están obligados a concertar acuerdos de salvaguardias con el OIEA, todos han aceptado voluntariamente someter a las salvaguardias del Organismo la totalidad o algunas de sus actividades nucleares con fines pacíficos conforme a lo establecido en el INFCIRC/153 (corregido).

Derechos y obligaciones. La concertación de un acuerdo de salvaguardias en virtud del TNP entre un Estado y el OIEA entraña, en el siguiente orden, la negociación entre el OIEA y el Estado de un proyecto de texto (por lo general, directamente porque los acuerdos de salvaguardias que se suscriben en virtud del TNP siguen el modelo tipo del INFCIRC/153); la aprobación por la Junta de Gobernadores del OIEA del proyecto de acuerdo; la firma del texto por el Director General del Organismo y el representante del Estado; y el registro del acuerdo en las Naciones Unidas, cuando haya entrado en vigor. En los acuerdos se establecen los derechos y las obligaciones fundamentales de las Partes en cuanto a la aplicación de las salvaguardias, incluido el compromiso de no proliferación básico de aceptar la verificación mediante la aplicación de salvaguardias; la obligación de los Estados de mantener un sistema de contabilidad y control de todos los materiales nucleares sujetos a salvaguardias; y de proporcionar al OIEA toda la información pertinente a la aplicación de las salvaguardias. En los acuerdos también figuran el derecho y la obligación del OIEA de verificar el cumplimiento por un Estado de su compromiso básico y, al así hacerlo, de evitar entorpecer el desarrollo económico y tecnológico de ese Estado. Asimismo, se exige al OIEA que proteja cualquier información confidencial comercial, industrial o de otro tipo de ese Estado de la que pueda enterarse durante la aplicación de las salvaguardias.

Los procedimientos para la aplicación de las salvaguardias se establecen con lujo de detalle en los

* Otros informes que aparecen en este número del *Boletín del OIEA*, a partir de las páginas 3 y 21, se centran en la cooperación técnica del OIEA y el artículo IV del TNP. Además, en el artículo V del TNP se aborda la difusión, por los procedimientos internacionales apropiados, de los beneficios potenciales de toda aplicación pacífica de las explosiones nucleares. En general, se considera que el OIEA es el órgano para este fin. Sin embargo, la posibilidad de aplicar las explosiones nucleares en condiciones de seguridad y con fines pacíficos no ha sido demostrada y en la actualidad el OIEA no participa en actividades relacionadas con las mismas.

	1975	1980	1985	1990	1994
Número total de Estados con acuerdos de salvaguardias en vigor	64	86	96	104	118
Número total de Estados con acuerdos de salvaguardias en vigor concertados en virtud del TNP*	46	69	78	86	102
Número total de acuerdos de salvaguardias en vigor	106	139	163	177	199
Número total de acuerdos de salvaguardias en vigor concertados en virtud del TNP	46	65	74	81	94

* El número de acuerdos de salvaguardias en vigor concertados en virtud del TNP vigentes difiere del número de Estados que han suscrito ese mismo tipo de acuerdo ya que, en algunos casos, un acuerdo es aplicable a más de un Estado (por ejemplo, el acuerdo de la EURATOM)

Estados con acuerdos de salvaguardias en virtud del TNP y otros instrumentos de ese tipo vigentes con el OIEA

“arreglos subsidiarios”, los cuales se adaptan a las necesidades específicas de las instalaciones que han de salvaguardarse. Estos documentos técnicos, que se elaboran entre el OIEA y el Estado Parte simultáneamente con la concertación de un acuerdo de salvaguardias o tras su conclusión, se consideran confidenciales y, por lo general, sólo tienen acceso a ellos el OIEA y el Estado Parte.

Una base para la transparencia nuclear

Las salvaguardias que se aplican conforme al TNP son una forma de transparencia nuclear institucionalizada mediante la cual el OIEA puede dar seguridades a la comunidad internacional de que las actividades nucleares de un Estado persiguen exclusivamente fines pacíficos. Por consiguiente, gracias a esas garantías, las salvaguardias fomentan la confianza entre los Estados y ayudan a fortalecer su seguridad colectiva. Las salvaguardias son un medio técnico de asegurar el logro de un fin político.

Los objetivos técnicos de las salvaguardias de acuerdo con el TNP son que el OIEA pueda detectar oportunamente la desviación de cualquier cantidad significativa (CS) de material nuclear de las actividades nucleares con fines pacíficos de algún Estado, y asegurar que se declaren al Organismo todos los materiales nucleares sujetos a las salvaguardias en dicho Estado. La determinación de lo que constituye una “cantidad significativa” se realiza sobre la base de la cantidad aproximada de cualquier tipo dado de material nuclear que, teniendo en cuenta cualquier proceso de conversión que se utilice, pudiera requerirse para fabricar un dispositivo nuclear explosivo. Por “detección oportuna” de la desviación se entiende el plazo máximo (determinado por el “tiempo de conversión” que sería necesario para convertir diferentes tipos de materiales nucleares en componentes de un dispositivo nuclear explosivo) dentro del cual el OIEA procura detectar cualquier desviación del uso pacífico.

Las salvaguardias y sus principales componentes: contabilidad de materiales nucleares, medidas de contención y vigilancia (es decir, el uso de cámaras y precintos), e inspecciones in situ, constituyen, en

esencia, un sistema de auditoría. Como todas las prácticas modernas de auditoría, pueden proporcionar opiniones o conclusiones, pero no pueden “certificar” el cumplimiento por los Estados ni predecir sus intenciones futuras. Además, los inspectores de salvaguardias del OIEA tampoco son una suerte de cuerpo policial nuclear con facultades para hacer cumplir las disposiciones.

Desde la entrada en vigor del TNP, en 1970, el OIEA ha podido dar amplias seguridades de que los materiales nucleares sometidos a salvaguardias no han sido desviados y ha podido determinar los casos de incumplimiento de las obligaciones que imponen las salvaguardias. En conferencias anteriores del TNP, se ha tomado nota con satisfacción de que durante la realización de sus actividades de salvaguardias con arreglo al Tratado, el OIEA no ha detectado ninguna desviación de la utilización con fines pacíficos de una cantidad significativa de material nuclear sometido a las salvaguardias. Las Partes en el TNP también han ratificado su decisión de seguir reforzando las barreras levantadas contra la proliferación de las armas nucleares y han instado al OIEA a que haga pleno uso de los derechos que le confieren los acuerdos de salvaguardias.

No obstante, desde 1990 han ocurrido acontecimientos importantes que han puesto de relieve la necesidad de fortalecer los enfoques tradicionales de la aplicación de las salvaguardias concertadas en virtud del TNP; han modificado las expectativas políticas relacionadas con el sistema de salvaguardias; han dado pie a la adopción de medidas encaminadas a satisfacer esas nuevas expectativas; y han traído como resultado que se asignen al OIEA nuevas funciones de verificación.

Respuesta a las expectativas crecientes

Las violaciones del Iraq de su acuerdo de salvaguardias amplias con el OIEA y de las obligaciones que le incumbían en virtud del TNP, pusieron de manifiesto con dolorosa claridad que aunque el sistema de salvaguardias seguía siendo efectivo respecto de las actividades nucleares *declaradas*, no lo era para detectar las actividades *no declaradas*, sobre todo porque ‘adolecía de falta de información sobre ese tipo de actividades. Con el descubrimiento de los programas clandestinos de enriquecimiento y de armas nucleares del Iraq, se hizo evidente que, para trabajar con verdadera eficacia, era preciso dotar al sistema de salvaguardias de los medios necesarios, no sólo para *verificar de manera fehaciente* las actividades nucleares *declaradas*, sino también, en la medida de lo posible, para garantizar la ausencia de actividades *no declaradas*: de ahí los esfuerzos que el OIEA ha venido y viene desplegando para fortalecer las salvaguardias con nuevas medidas que se centren en el acceso a la información, a los emplazamientos, y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Acceso a la información. La lógica que sustenta las medidas encaminadas a mejorar el acceso del OIEA a la información es que, mientras más se sepa sobre las actividades nucleares de un país, más amplios pueden ser el análisis y la verificación y mayores las seguridades que pueden darse sobre la

no desviación y la ausencia de actividades no declaradas. El punto de partida es el aumento de la información que el propio Estado proporciona, complementada con la que el OIEA obtiene durante sus actividades de verificación y otros datos que recibe de otras fuentes. Por ejemplo, a partir del caso del Iraq, la información sobre el diseño de las instalaciones nucleares debe remitirse al OIEA con mucha mayor antelación que hasta ahora, para que el Organismo tenga suficiente tiempo de convencerse de que dichas instalaciones sólo persiguen fines pacíficos y para facilitar la aplicación de las salvaguardias. Además, por encima de los requisitos establecidos en el marco de los acuerdos de salvaguardias concertados conforme al TNP, se ha iniciado un sistema de notificación de exportaciones e importaciones de materiales nucleares y de equipo y materiales no nucleares especificados, que permitirá al Organismo evaluar si las pautas de importación y exportación concuerdan con otra información recibida sobre los programas nucleares de los Estados. También se trabaja para fortalecer y perfeccionar la base de datos del OIEA, con la introducción de toda la información disponible, sea procedente de fuentes públicas, que se obtenga mediante las actividades de verificación del Organismo, que la proporcionen los gobiernos al OIEA, o que se reciba de cualquier otra parte, por ejemplo, de los satélites comerciales. También se están adoptando medidas para aumentar las capacidades analíticas del OIEA.

Acceso a los emplazamientos. Con arreglo a los acuerdos de salvaguardias amplias, los inspectores sólo tienen acceso a "puntos estratégicos" para realizar inspecciones ordinarias en las instalaciones declaradas, es decir, a los lugares a los cuales es necesario acceder para aplicar las medidas de salvaguardias. La experiencia del Iraq demostró que con esa limitación, no se dispone de acceso suficiente para poder detectar las actividades no declaradas. En consecuencia, en febrero de 1992 la Junta de Gobernadores del OIEA ratificó el derecho del Organismo, según se estipula en los acuerdos de salvaguardias, a realizar "inspecciones especiales". Durante esas inspecciones, el OIEA tiene derecho al acceso, según las condiciones del acuerdo de salvaguardias pertinente, a otros datos y lugares que estime necesarios para cumplir sus obligaciones en virtud de ese acuerdo. También se trata de ampliar dicho acceso, alentando a los Estados a que ofrezcan voluntariamente el acceso "en cualquier momento y a cualquier lugar" a las actividades relacionadas con la energía nuclear.

Acceso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El acceso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reviste especial importancia en los casos en que se dificulta acceder a la información, a los emplazamientos, o a ambos. Según el Estatuto del OIEA y los acuerdos de salvaguardias, el Organismo debe notificar al Consejo de Seguridad los casos de incumplimiento de las obligaciones de salvaguardias, y corresponde a ese órgano decidir qué medida adoptar. Los casos del Iraq y de la República Popular Democrática de Corea (RPDC) recibieron, cada uno, respuestas diferentes del Consejo. Sin embargo, en lo que respecta a la responsabilidad del OIEA por la aplicación de las salvaguardias en virtud del TNP, el caso de la RPDC

es ilustrativo de la eficacia de algunas de las medidas que se adoptaron a partir del caso del Iraq para fortalecer el sistema de salvaguardias.

Perfeccionamiento actual de las salvaguardias.

El proceso para fortalecer y mejorar de otras formas las salvaguardias recibió un nuevo impulso con el informe que el Grupo Asesor Permanente sobre Aplicación de Salvaguardias (SAGSI) presentó al Director General del OIEA en abril de 1993, el cual contiene recomendaciones para hacer las salvaguardias más eficaces y efectivas desde el punto de vista de los costos. Tras el examen del informe por la Junta de Gobernadores del OIEA, se estableció el "Programa 93+2", cuyo objetivo es presentar a la Junta de Gobernadores, en marzo de 1995, es decir, justo antes de la Conferencia sobre el TNP de 1995, propuestas para aumentar la eficacia y efectividad del sistema de salvaguardias, junto con una evaluación de sus consecuencias técnicas, jurídicas y financieras. Las propuestas que se están elaborando pueden considerarse como grupos relacionados con los principales aspectos de la reforma ya emprendida. De ahí que se centren en la adopción de nuevas medidas para fortalecer el acceso del OIEA a la información y a los emplazamientos, y que abarquen también propuestas de simplificación administrativa. (Véase el artículo que comienza en la página 14.)

Apoyo de las conferencias sobre el TNP. Será importante que la Conferencia de 1995 sobre el TNP apoye y avale los objetivos que el OIEA está tratando de alcanzar con sus medidas de fortalecimiento de las salvaguardias. En conferencias anteriores sobre el TNP se ha expresado o reafirmado la convicción de que las salvaguardias desempeñan un papel clave en la evitación de la proliferación, y se ha elogiado al OIEA por la forma en que se han aplicado las salvaguardias de conformidad con los principios del Tratado y las disposiciones más detalladas de los acuerdos de salvaguardias suscritos en virtud del TNP, incluidas las obligaciones del OIEA de respetar los intereses del Estado.

Esas conferencias también han acogido con beneplácito los significativos aportes hechos por los Estados Partes en el Tratado al facilitar la aplicación de las salvaguardias, y han reconocido la importancia capital de que los Estados continúen dando su apoyo político, técnico y financiero al sistema de salvaguardias. Ese apoyo sostenido será decisivo. Desde la entrada en vigor del TNP, las prácticas, los procedimientos y la aplicación de las salvaguardias han evolucionado progresivamente. El descubrimiento, tras la Guerra del Golfo de los programas clandestinos de enriquecimiento y armas nucleares del Iraq fueron un punto crítico. Dar seguridades mediante la aplicación de salvaguardias efectivas de que el material nuclear *declarado* no se desvía seguirá siendo el aspecto fundamental de la labor de las salvaguardias.

No obstante, las actividades encaminadas a fortalecer la capacidad del OIEA para detectar el material y las instalaciones nucleares *no declarados* se basan en la comprensión de que la forma en que se venía aplicando el sistema de salvaguardias ya no es efectiva hoy día. El éxito definitivo del empeño colectivo para fortalecer las salvaguardias dependerá en esencia del grado en que las Partes en el TNP estén dispuestas a dar al OIEA la autoridad, la cooperación y los recursos necesarios.

Desarme y disposiciones conexas

Los artículos VI y VII del TNP difieren del artículo III en que en ninguno de ellos se asigna al OIEA la responsabilidad *específica* de su puesta en práctica. De hecho, en este sentido, en virtud del artículo VI, la obligación recae por entero sobre los Estados Partes.

Con arreglo al artículo VI, "Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional."

En el artículo VII del Tratado no se impone ninguna obligación a los Estados, pero se toma nota de que teniendo en cuenta la cesación de la carrera de armamentos nucleares y el desarme nuclear previstos en el artículo VI: "Ninguna disposición de este Tratado menoscabará el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios."

En general se reconoce que la responsabilidad de cumplir el artículo VI del TNP corresponde en gran medida a los Estados poseedores de armas nucleares que son Partes en el Tratado. En conferencias anteriores sobre el TNP, esos Estados han sido blanco de críticas por no hacer suficientes esfuerzos, cuantitativos o cualitativos, para poner fin a lo que suele denominarse la proliferación "vertical".

Sin embargo, no cabe duda de que desde el fin de la guerra fría se han registrado avances notables en la consecución de los objetivos del artículo VI. En el contexto de la actual distensión mundial, las principales potencias militares están contribuyendo a solucionar los conflictos regionales, en lugar de rivalizar en ellos. Se han efectuado importantes reducciones de los arsenales nucleares y se prevén otras, en particular con arreglo al Tratado sobre reducciones de armas estratégicas, START II. Asimismo, se han emprendido iniciativas, a las que podrían seguir otras, para someter a las salvaguardias del OIEA el material para armas nucleares que se considera excesivo en relación con las necesidades de la defensa. En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, sin someterla a votación, una resolución en que se exhorta a negociar un acuerdo de "cesación" en que se prohibiría la producción de material fisionable para armamentos.

Los Estados poseedores de armas nucleares Partes en el TNP podrían hacer un aporte decisivo a las perspectivas de prórroga del TNP acordando un progreso sustancial o siendo partes en él, hacia la proscripción total de los ensayos nucleares y/o la cesación de la producción de material fisionable para la fabricación de armamentos. El éxito en uno u otro sentido no depende únicamente de los Estados poseedores de armas nucleares que son Partes en el TNP, porque también cuentan otros Estados, algunos de los cuales no se han adherido al TNP. Sin embargo, en la medida en que los Estados poseedores de armas nucleares continúen recalando la importancia de los activos nucleares para la seguridad nacional, es lógico deducir que el pensamiento de otros podría seguir derroteros similares, de la misma manera que

el progreso hacia el desarme nuclear puede reforzar el compromiso con la no proliferación.

Prohibición completa de los ensayos. Durante decenios, el tema que la mayoría de las Partes en el TNP ha colocado en el primer lugar del programa de reducción de armamentos, fundamentalmente en las Conferencias de examen del TNP, es un Tratado de prohibición completa de los ensayos (TPCE), que actualmente se negocia en la Conferencia de Desarme que se celebra en Ginebra. La selección de la organización que verificará el cumplimiento de un posible TPCE corresponderá a las partes en ese Tratado. No obstante, el OIEA tiene vasta experiencia en muchas de las cuestiones administrativas y técnicas que surgen en el contexto de un TPCE y conocimientos especializados al respecto. Además, existen muchos puntos de coincidencia entre el TNP y un TPCE. Los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el TNP son ya *de hecho* partes en un TPCE, pues les está prohibido realizar ensayos con dispositivos nucleares explosivos. Esos dispositivos no pueden fabricarse sin material fisionable. Las salvaguardias del OIEA se aplican a *todos* los materiales básicos o materiales fisionables en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en un Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado y, por consiguiente, deberían ser capaces de detectar cualquier desviación de materiales para fines de ensayo. Es probable que en caso de violaciones de un TPCE, como sucede con las violaciones de las obligaciones de salvaguardias, sea preciso recurrir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Acuerdo de cesación. La cesación de la producción de material fisionable para armamentos no parece ser una utopía. Ya existe preocupación sobre qué hacer con el excedente de material de uso directo que resulte de los acuerdos de desarme nuclear ya negociados. Asimismo, la cesación también es pertinente al artículo VI del TNP.

En la actualidad, no existe acuerdo sobre un mandato adecuado para la negociación de una cesación. Ahora bien, si en el futuro se llegase a un acuerdo, la verificación de una cesación sería compatible con el mandato del OIEA y con sus responsabilidades en materia de salvaguardias en virtud del TNP, en los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado. Además, en un acuerdo de cesación no discriminatorio, del tipo previsto en la resolución aprobada en 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se incluiría, lógicamente, el someter a verificación internacional eficaz todas las plantas de enriquecimiento y reelaboración de los Estados poseedores de armas nucleares Partes en el TNP y de los "Estados críticos" que *no* son Partes en el Tratado. Tomando en cuenta todos estos factores, es difícil concebir otra opción de verificación que *no sean* las salvaguardias del OIEA; una solución distinta acarrearía la creación de un mecanismo nuevo o alterno, tarea ésta de gran envergadura y muy costosa, en particular porque la verificación en las plantas de enriquecimiento y reelaboración requiere abundante mano de obra. (Véase el artículo conexo sobre el acuerdo de cesación que comienza en la página 49.)

Con arreglo a los acuerdos de desarme nuclear ya negociados o en perspectiva, la verificación del

desmantelamiento real de las armas nucleares corresponderá a los sectores militar e industrial. Sin embargo, las salvaguardias del OIEA, y quizás otros mecanismos de control especiales administrados por el Organismo, pueden utilizarse para verificar la utilización o el almacenamiento con fines pacíficos del material fisionable resultante del desmantelamiento. De hecho, los Estados Unidos ya han sometido unilateralmente algunos de sus materiales de uso directo, considerados excesivos para sus necesidades de defensa, a las salvaguardias del OIEA con arreglo a su acuerdo basado en el "ofrecimiento voluntario" en cumplimiento del TNP. Esas medidas, y otras ideadas con el mismo fin, también son compatibles con el artículo VI del TNP. Con ellas el OIEA puede dar garantías dignas de crédito a la comunidad internacional de que el material de que se trate no se utilizará para fabricar nuevas armas.

Arreglos regionales de no proliferación. El artículo VII del TNP refleja la importancia de los arreglos regionales de no proliferación como medio que permite establecer y fomentar la confianza en los Estados de una región específica, y entre ellos lo que complementa los arreglos mundiales consagrados en el propio TNP.

En las zonas libres de armas nucleares (ZLAN) basadas en el Tratado ya establecidas o en perspectiva, se prevé concertar arreglos de verificación muy vinculados al cumplimiento de las salvaguardias en virtud del TNP. Por ejemplo, el acuerdo de salvaguardias que los Estados Partes en el Tratado de Rarotonga (en la región sur del Pacífico) deben suscribir con el OIEA "será el acuerdo exigido o equivaldrá por su alcance y efecto al acuerdo exigido en relación con el TNP, conforme a los requisitos que se reproducen en el documento INFCIRC/153 (corregido) del OIEA". Además, casi todos los acuerdos de salvaguardias entre el OIEA y los Estados Partes en el Tratado de Tlatelolco (de América Latina y el Caribe) se han concertado en relación con el Tratado de Tlatelolco y el TNP. Es indudable que las partes de las futuras ZLAN elaborarán también sus programas específicos de verificación basados en sus propias necesidades regionales.

A medida que más Estados se adhieren a las diferentes iniciativas de no proliferación, el hecho de que los arreglos regionales de verificación nuclear y el sistema mundial aplicado por el OIEA se complementan podría abrir nuevas posibilidades para la verificación efectiva y costeable del cumplimiento de los compromisos de no proliferación. A este respecto, el compromiso obligatorio de los Estados interesados de mantener una zona libre de armas nucleares en África es ahora una perspectiva realista, y en un proyecto de tratado, que se está negociando, se asigna al OIEA la responsabilidad de verificar su cumplimiento. En el Oriente Medio, la creación de una ZLAN sólo podría concretarse en el contexto de un acuerdo general de paz. Sin embargo, ya los Estados de esa región concuerdan en el posible valor de una zona de esa índole en esa parte del mundo. También se reconoce la capacidad del OIEA para realizar una verificación eficaz. Sin embargo, dadas las características particulares de la situación política del Oriente Medio, es probable que los arreglos de verificación de la observancia de una futura ZLAN sean de mayor alcance que los que suele realizar el OIEA.

De ahí que las partes en una futura ZLAN en el Oriente Medio podrían juzgar necesario establecer otras disposiciones de verificación más enérgicas.

Proceso evolutivo

En resumen, los esfuerzos mundiales encaminados a prevenir la difusión de las armas nucleares y a reducir los arsenales actuales han ido evolucionando progresivamente en los últimos 25 años, a la luz de fenómenos políticos y tecnológicos específicos. En el decenio de 1990, los factores que más han influido han sido el fin de la guerra fría y todas las obligaciones geopolíticas concomitantes. Por consiguiente, los años noventa han puesto de relieve la necesidad de dar respuestas adecuadas a los nuevos desafíos y de aumentar la eficacia de la verificación nuclear.

Entre los mecanismos de respuesta se cuentan los esfuerzos para utilizar más plenamente, y fortalecer, cuando proceda, las capacidades de salvaguardias del OIEA, el cual tiene responsabilidades específicas de verificación con arreglo al TNP y que podría estar llamado a desempeñar nuevas funciones en los años venideros. Ya se han dado importantes pasos para fortalecer las salvaguardias del OIEA, pero aún queda mucho por hacer. En última instancia, el éxito de estos esfuerzos dependerá del grado en que los Estados, particularmente los que son Partes en el TNP, estén dispuestos a conceder al OIEA la autoridad, la cooperación y los recursos que el Organismo necesita para ayudarles a enfrentar los retos del futuro.