



El control de las exportaciones nucleares: colmar las lagunas

por Fritz W. Schmidt

Las inquietudes acerca de un “mercado negro” nuclear han hecho que la atención internacional se centre en la eficacia del control de las exportaciones nucleares. El Director General del OIEA, Mohamed ElBaradei, ha declarado que la aparición de una red ilícita multinacional demuestra las deficiencias del actual sistema de control de las exportaciones, que la cooperación internacional a ese respecto se basa en acuerdos officiosos que no sólo no son vinculantes sino que tampoco abarcan a todos los países y que la información sobre el control de las exportaciones no se comunica sistemáticamente al OIEA.

Estas críticas, que a menudo se oyen en los círculos políticos, no reconocen en su justa medida la labor de los grupos que se ocupan del control de las exportaciones. La aparición de una red ilícita multinacional no necesariamente demuestra las fallas de los sistemas de control de las exportaciones. Las actividades delictivas, por definición, tratan de burlar las normas y los reglamentos vigentes, o se aprovechan de la ausencia de dichos reglamentos a nivel de Estado. La lucha contra esos casos individuales no es tanto tarea de los sistemas normales de control de las exportaciones, cuya función radica fundamentalmente en establecer normas y procedimientos para controlar las exportaciones a nivel de Estado, cuanto de los servicios de inteligencia y de su cooperación a escala internacional.

¿De qué manera contribuye el régimen de control de las exportaciones a la no proliferación nuclear?

El fundamento del régimen de control de las exportaciones es el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP). Para definir las actuales normas de control de las exportaciones, hay que remitirse a lo dispuesto en el TNP, pero también a las conferencias de examen del TNP, en las que las autoridades máximas, o sea, los Estados Partes en el TNP, han expresado su interpretación del Tratado. Esas conferencias brindan la oportunidad de incorporar los avances en la interpretación de las normas de seguridad.

Si bien los resultados y las conclusiones de las conferencias de examen del TNP se refieren en primer lugar a las Partes en el Tratado, la meta del TNP es alcanzar la universalidad de sus objetivos de seguridad y la aplicación universal de sus requisitos. El control de las exportaciones puede desempeñar —y de hecho desempeña— un papel importante en el fomento de ese objetivo de universalidad al exigir la aplicación en los países receptores de las normas de seguridad internacionalmente acordadas para conceder las licencias de exportación. Desde esta perspectiva,

no debería aceptarse que las Partes en el TNP sólo presten atención a la letra del Tratado y no a lo que han declarado o decidido los Estados Parte a lo largo de los años. El propósito de las conferencias de examen, reconocido en 1995 con la decisión de adoptar un mecanismo de examen mejorado, es examinar e interpretar cómo deben aplicarse las disposiciones del Tratado.

De acuerdo con las deliberaciones de las conferencias del TNP, han de exigirse como condiciones del suministro las siguientes normas vigentes:

Salvaguardias

Los Estados exportadores exigen a los Estados receptores las salvaguardias previstas en el sistema de salvaguardias del OIEA a los efectos del TNP. La norma vigente comprende acuerdos de salvaguardias con el Organismo que se basan en los modelos descritos en los documentos INFCIRC/153 e INFCIRC/540 (Modelo de Protocolo Adicional).

Protección física

La prevención del robo de materiales nucleares y del acceso no autorizado a los materiales o instalaciones nucleares no se reconoció como requisito importante a escala internacional hasta principios de los años setenta, cuando el Organismo elaboró y publicó sus primeras recomendaciones y directrices para la protección física de los materiales nucleares. Como el TNP ya estaba redactado y aprobado en 1968, no contiene ninguna referencia a ese elemento. A partir de 1975, todas las conferencias de examen del TNP han hecho hincapié en la necesidad de adoptar a escala nacional una protección física adecuada de los sistemas.

Disposiciones nacionales para el control de las exportaciones

Cuando se trasladen artículos nucleares fuera del país, es importante exigir al receptor como condición del suministro que, en caso de reexportación de esos artículos, exija que se cumplan los mismos criterios que se aplicaron a la exportación de la que fue receptor. Para cumplir esa norma, es necesario que el país receptor disponga de una legislación y procedimientos para la concesión de licencias apropiados.

¿De qué manera repercute el régimen de control de las exportaciones en las actividades de verificación del OIEA?

Según se establece en el sistema del TNP, el control de las exportaciones exige la verificación del OIEA en el país receptor. Además, el control de las exportaciones permite a los Estados proporcionar información al OIEA sobre las exportaciones e importaciones, de acuerdo con lo estipulado en el protocolo adicional.

Cooperación entre el OIEA y los Estados exportadores

En los últimos años, el OIEA ha expresado su deseo de recibir más información sobre las exportaciones. Como la notificación de las exportaciones de artículos nucleares sensibles se ha convertido en un elemento normal de la presentación de informes sobre las

salvaguardias en virtud del protocolo adicional, esa necesidad de información queda cubierta más o menos satisfactoriamente. (Los artículos nucleares sensibles se conocen también como artículos de la “lista inicial” porque exigen, o activan, el mecanismo de notificación de las salvaguardias; la lista es elaborada por el Comité de Exportadores del TNP, denominado también el Comité Zangger, y figura como Anexo II del protocolo adicional del OIEA para los acuerdos de salvaguardias amplias del TNP.)

En relación con los elementos de “doble uso”, es necesario hacer una distinción entre la información que hay que comunicar al OIEA de forma periódica y sistemática y la que se exige sólo en casos particulares respecto de determinados países que son motivo de preocupación.

A diferencia de los artículos de la lista inicial, los de doble uso no quedan comprendidos en el mecanismo de notificación periódica al OIEA debido a su menor importancia y al limitado alcance de su fiscalización. No existe ningún proceso de “garantías de gobierno a gobierno” para los artículos de doble uso, como en el caso de los artículos de la lista inicial. Por lo general, los gobiernos de los países receptores no asumen la responsabilidad de esos artículos, sino que se limitan a declarar que la exportación de artículos de doble uso de sus países exige una licencia. Esa responsabilidad se cumple con un “certificado de importación internacional”, sin más intervención de las autoridades del país receptor. Cuando el OIEA recibe información de la transferencia de un artículo de doble uso, por lo general no puede recibir confirmación de su llegada al país receptor ni del lugar donde se halla y se utiliza dicho artículo. Esto reduce indudablemente el valor de la información, y la “asimilación” de tal información puede convertirse más bien en una carga para el Organismo.

En algunos casos individuales, este asunto puede ser totalmente diferente. Cuando el OIEA examina un determinado país debido a ciertas dudas o incongruencias, la información sobre los artículos de doble uso puede resultar importante. Los inspectores del Organismo pueden haber observado incongruencias, como la presencia de equipo extraordinario o de equipo procedente de un país específico, y querer saber si se ha exportado al mismo país otro equipo conexas. En esos casos, resulta útil y necesario hacer indagaciones respecto de determinados países exportadores, ya que la información sobre la transferencia de artículos de doble uso constituiría un medio adicional para completar o, al menos, mejorar la valoración del OIEA. En esos casos, los Estados Miembros deberían brindar toda la información que necesita el OIEA sobre determinados artículos y las prácticas de adquisición de dichos países. Esto responde a la decisión de la Conferencia de Examen del TNP de 1995, reafirmada en 2000, de que se debería brindar el máximo apoyo al OIEA a fin de mejorar su capacidad en lo referente a las salvaguardias.

Sin embargo, no se debería olvidar que el valor de la información sobre los artículos de doble uso sería aun así de importancia secundaria en comparación con el grado de información que el Organismo recibiría con un buen sistema de presentación de informes sobre los artículos de la lista inicial conforme a lo prescrito en el Anexo II del protocolo adicional. Por consiguiente, es necesario que el Organismo centre su atención en el establecimiento, y la mejora continua, de medios para el

tratamiento de la información recibida con arreglo al Anexo II, y estudie cómo mejorar las posibilidades relativas a la información sobre las importaciones, en particular para normalizar la presentación de informes sobre las importaciones de modo que corresponda a la que se aplica a las exportaciones. Al mismo tiempo es importante que el Organismo examine y, cuando sea necesario, actualice la lista del Anexo II.

¿Qué se necesita para colmar las lagunas más importantes en el control de las exportaciones?

Los regímenes de control de las exportaciones establecen los requisitos de seguridad para los países receptores. Dichos regímenes armonizan esos requisitos a un nivel internacional amplio, contribuyen a su universalidad al exigirlos como una condición para el suministro, promueven el conocimiento de los requisitos de seguridad mediante las actividades de extensión, y pueden servir de base, junto con el OIEA, para la coordinación y la cooperación en lo que respecta a la transferencia de tecnología. Como la lista de artículos y actividades de los Anexos I y II del protocolo adicional se basa en la lista inicial del Comité, éste puede brindar asesoramiento al OIEA sobre esas tecnologías.

En lo que se refiere a las normas internacionalmente acordadas, las deficiencias actuales están relacionadas fundamentalmente con su aplicación en los Estados.

● Respecto del protocolo adicional, algunos Estados Partes en el TNP sostienen que no existe la obligación de suscribir ese tipo de instrumento. Esto no está de acuerdo con el concepto del artículo III del TNP, a saber, que cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte en el Tratado, tiene la obligación de negociar con el OIEA un protocolo adicional, de la misma manera que tiene que concertar un acuerdo de salvaguardias amplias. En el artículo III.1 del TNP se estipulan dos tareas: a) el OIEA ha de establecer y mantener un sistema de salvaguardias que cumpla los fines del Tratado; b) los Estados no poseedores de armas nucleares han de iniciar negociaciones con el OIEA, de manera que éste pueda cumplir su tarea de verificación de conformidad con su sistema de salvaguardias para los fines del TNP. Ese concepto demuestra claramente que sólo existe un sistema de salvaguardias a los efectos del TNP. Cualquier mejora o fortalecimiento de ese sistema requiere que el Organismo incorpore en su aplicación los últimos adelantos. Los Estados no poseedores de armas nucleares han de entablar negociaciones con el OIEA siempre que haya que facultar al Organismo para que pueda desempeñar su tarea respecto de las salvaguardias.

● A partir de esa lógica, no se puede entender ni admitir que los Estados Partes en el TNP tengan dificultades para aceptar sus protocolos adicionales. El Director General del OIEA ha subrayado que para que el Organismo pueda cumplir sus responsabilidades de verificación de manera convincente, el protocolo adicional debe convertirse en la norma para todos los países que son partes en el TNP. ¿Desean realmente los Estados Miembros que el Organismo no tenga capacidad suficiente, en particular, si se tiene en cuenta que el protocolo adicional fue

aprobado por consenso en la Junta de Gobernadores del OIEA en 1997 y fue confirmado, también por consenso, en las Conferencias del TNP de 1995 y de 2000? ¿Por qué razón falta ese consenso cuando se trata de llevarlo a la práctica?

● En cuanto a la protección física del material nuclear, la cuestión clave es cómo puede verificarse ese requisito. Sólo unos pocos Estados suministradores cuentan con grupos de inspección apropiados para verificar los sistemas de protección física en los Estados receptores. Para fortalecer este requisito del control de las exportaciones, el OIEA puede desempeñar un importante papel mediante su Servicio internacional de asesoramiento sobre protección física (IPPAS). Como condición del suministro, el proveedor podría pedir que el Estado receptor solicitara una misión del IPPAS y comunicara sus resultados al exportador.

A fin de observar la confidencialidad necesaria de la información que afecte a la seguridad nacional, en el informe de la misión debería figurar un resumen ejecutivo en el que se describiera en términos generales si las medidas nacionales son adecuadas para el programa nuclear según las directrices y recomendaciones del OIEA.

● En el ámbito de las normas y reglamentos nacionales de control de las exportaciones, los Estados pueden necesitar asistencia para establecer la legislación nuclear apropiada. Los grupos de control de las exportaciones, como el Comité Zangger y el Grupo de Suministradores Nucleares, están preparados, mediante sus programas de extensión, para ayudar a los distintos Estados, directamente o por conducto del OIEA, a establecer y adaptar normas y reglamentos a nivel nacional.

La Conferencia de Examen del TNP de 2005 será una oportunidad para pasar revista a la evolución del control de las exportaciones en los últimos cinco años y, en particular, para abordar la cuestión de las normas y su aplicación por los Estados Miembros. El Comité Zangger tendrá la oportunidad de presentar su informe a la Conferencia y también de recabar orientación para su labor futura. A partir de 2000, y de conformidad con el mecanismo de examen mejorado del TNP, el Comité ha venido revisando sus entendimientos a fin de incluir todas las normas antes descritas. El Comité expondrá a la Conferencia el estado de esta revisión.

La Conferencia debería orientar al Comité para velar por que sus entendimientos comprendan los elementos más recientes de los requisitos para el control de las exportaciones. Como es su deseo cumplir con su función de “fiel intérprete” de las disposiciones de control de las exportaciones previstas en el TNP, el Comité toma en cuenta esa orientación de los Estados Partes en el TNP.

Fritz W. Schmidt fue Director de la Autoridad encargada de la no proliferación nuclear en el Ministerio Federal de Economía y Trabajo de Austria, y Presidente del Comité Zangger (Comité de Exportadores del TNP). A partir de 1971 se ocupó de las cuestiones relativas a la no proliferación nuclear y participó en las seis Conferencias de Examen del TNP celebradas hasta la fecha. El fallecimiento del Sr. Schmidt a comienzos de 2005 fue una pérdida muy sentida por la comunidad internacional.