

Las dificultades de una verificación efectiva de las ADM

por Berhanykun Andemicael

Mantener bajo control las armas nucleares y químicas

Una verificación efectiva es esencial para alcanzar los objetivos de cualquier tratado de desarme, y lo mismo sucede con respecto a la proliferación de armas de destrucción en masa (ADM).

La eficacia del conjunto de medidas de verificación depende de una serie de factores, algunos inherentes a la estructura aprobada y otros relacionados con el tipo de respuestas que exigen los nuevos problemas que se plantean.

Los sistemas de verificación de tres organismos mundiales —el OIEA, la Organización del Tratado sobre la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCEN, actualmente la Comisión Preparatoria) y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) — tienen algunos objetivos comunes, en el sentido de establecer la confianza y la disuasión, asegurando a los miembros que una verificación rigurosa es capaz de disuadir o, al menos, de descubrir el incumplimiento.

Se enfrentan, no obstante, a diversos obstáculos y otros varios problemas, tanto intrínsecos como extrínsecos al régimen del tratado, que plantean graves dificultades con miras a la efectividad y fiabilidad de las intervenciones de verificación.

El ámbito nuclear. En este terreno, el proceso de salvaguardias del OIEA fue el primero en ir evolucionando progresivamente a partir del modesto Estatuto de sus comienzos hasta convertirse en un sólido sistema de verificación en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), de alcance mundial. El sistema de verificación, sumamente tecnológico, del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCE), fruto de más de tres decenios de negociación, complementa ahora el régimen de no proliferación nuclear, pero subsisten importantes vacíos y resquicios en el conjunto del sistema, que tienden a disminuir la eficacia conjunta de las capacidades de verificación del OIEA y el TPCE. Como mínimo, cabe citar tres grandes problemas:

❶ El más difícil es la falta de universalidad de sus miembros, esencialmente por ausencia en los dos tratados, el TNP y el TPCE, de tres Estados con capacidad de fabricar armamento nuclear: India, Pakistán e Israel.

❷ El segundo problema guarda relación con los cambios que se han producido en la política de desarme de Estados Unidos, sobre todo en materia nuclear.

❸ El tercero es el fracaso de la Conferencia de Desarme a la hora de formalizar un tratado que impida la producción de material fisionable. El mundo está ya plagado de él y cada vez más expuesto a las posibles consecuencias de su tráfico ilegal.

La química. Aquí se plantean menos problemas. La prohibición de armas químicas es un sistema prácticamente completo posterior a la guerra fría, con conceptos y procedimientos de verificación innovadores, producto de decenios de negociación.

El concepto de inspección por denuncia, adaptado del modelo del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, tiene mucha trascendencia, pero hay que someterlo a prueba en el ámbito internacional.

Comparados con los problemas de verificación que se plantean en el incompleto y fragmentado régimen de no proliferación nuclear, las dificultades propias de la inspección del sistema de prohibición de armas químicas no parecen tan tremendas. Son esencialmente imputables a la consiguiente merma de la autoridad de la inspección que se produjo cuando los Estados Partes interpretaron las disposiciones de la Convención para elaborar los procedimientos de intervención. La ausencia de la OPAQ en algunos Estados de zonas en tensión, sobre todo en la Península de Corea y Oriente Medio, reduce la universalidad de la Organización. En cuanto al funcionamiento, también existe la práctica nociva que siguen algunos grandes Estados de adjudicarse a sí mismos excepciones que sientan un precedente a su favor, mientras esperan que los demás Estados den más facilidades a los inspectores.

Inspecciones especiales e inspecciones por denuncia. El descubrimiento de materiales y actividades prohibidos es el objetivo común de los regímenes nuclear y químico, y para ello las tres organizaciones han activado los procedimientos más invasores e intensivos.

En el ámbito nuclear, el Director General puede poner en marcha una inspección en un Estado con un acuerdo completo lo que, en teoría, hace que el proceso sea menos fastidioso que las llamadas “inspecciones por denuncia”. En el contexto del sistema de salvaguardias reforzadas, hay ahora, gracias a los nuevos procedimientos, más posibilidades de descubrir actividades no declaradas, especialmente en el final del ciclo del combustible, cuando

es posible utilizar el uranio y el plutonio enriquecidos para la fabricación de armas.

En el OTPCE y la OPAC, cualquier Estado Parte puede solicitar inspecciones por denuncia. Se supone que son relativamente fáciles de iniciar una vez que un Estado cumple la difícil tarea de reunir pruebas creíbles para justificar su solicitud. No hay experiencia suficiente para juzgar de modo concluyente las ventajas relativas de los dos tipos de medidas especiales.

El OIEA se ha servido de su influencia para organizar inspecciones especiales; la probabilidad de una medida de este tipo refuerza la autoridad del Director General. La OPAC todavía no ha realizado una verdadera inspección por denuncia, pese a algunas alegaciones públicas de incumplimiento que no han llegado a convertirse en solicitud de intervención. Preocupa un poco que la inacción pueda mermar la utilidad de esta medida y negar al Estado sospechoso la oportunidad de refutar las alegaciones. Para la Organización del TPCE esto no supone un problema por el momento, ya que el tratado no ha entrado aún en vigor.

Acceso, justificación y autoridad. La justificación de la aplicación estrictamente pacífica de materiales de doble uso constituye el grueso de la labor de los departamentos de inspección del OIEA y la OPAC. Un problema común a los dos campos es el avance de la ciencia y la tecnología en las grandes industrias nucleares y químicas, y el ingenio de algunos culpables de proliferación, resueltos a engañar ocultando las actividades ilícitas bajo las lícitas. Los procedimientos y las tecnologías para la inspección tienen que ir a la par con la necesidad de flexibilidad y adaptación al cambio.

Sin embargo, no hay duda de la necesidad de una mayor transparencia por parte de los Estados inspeccionados, que deben, sobre todo, facilitar el acceso físico a la totalidad de las instalaciones. El caso reciente de Libia, donde se facilitó el acceso a los cuerpos de inspectores tanto del OIEA como de la OPAC, ha sido un modelo positivo de transparencia, a la vez que ha puesto de manifiesto que la turbia red del tráfico nuclear ilícito podría coincidir con la de los que quieren guerra. Una buena enseñanza es que un enfoque coordinado por parte del OIEA y la OPAC podría ser muy útil ante este tipo de problemas.

La efectividad de la verificación en las tres organizaciones depende en buena medida del liderazgo de sus respectivos Directores Generales y de la integridad e independencia de los equipos de inspección. También depende de una gestión eficiente de las inspecciones, lo que implica hacer equilibrios para reconciliar las grandes expectativas que despiertan las inspecciones *in situ* con los recursos cada vez más escasos con que cuentan.

Es frecuente que los equipos de inspectores del OIEA y de la OPAC intervengan sin hacer pleno uso de todos los recursos que los procedimientos establecidos les conceden, en particular cuando un Estado inspeccionado insiste en su propia interpretación de los derechos de soberanía y la necesidad de confidencialidad. Sin embargo, ha habido casos de equipos de inspección que han compensado estos impedimentos gracias a una combinación de diferentes

elementos de la verificación para obtener una visión general con una intromisión mínima. Así, recurrir más a la documentación y a las entrevistas con el personal de la central puede reducir el número de cuestiones que requieran una inspección física extensa y análisis de muestras.

Objetivos comunes y problemas complejos. El objetivo común de las tres organizaciones es acopiar y analizar toda la información relevante para llegar a una conclusión segura acerca de si un Estado está cumpliendo o no sus obligaciones derivadas del tratado.

Esta tarea es quizá más fácil para la Organización del TPCE, basada principalmente en la vigilancia tecnológica y las inspecciones por denuncia como último recurso. Para el OIEA y la OPAC, la gestión de la verificación es más compleja, pues se juntan varios problemas: a) determinar las prioridades para una mejor asignación de los recursos destinados a la inspección entre las instalaciones de alto riesgo y las de bajo riesgo; b) planificar las inspecciones con cobertura e intromisión suficientes; c) optimizar la combinación de los recursos humanos y los tecnológicos para esas inspecciones; d) asegurar una gestión eficiente y rentable de las operaciones; y e) informar de los resultados con minuciosidad, objetividad e imparcialidad.

La cuestión de determinar las prioridades y asignar los recursos es más difícil para la OPAC que para el OIEA, que tiene una historia más larga de ajustes pragmáticos en materia de recursos humanos y tecnológicos, dentro de las limitaciones de un presupuesto prácticamente fijo. La OPAC ha de abordar aún el desmantelamiento de las armas e instalaciones químicas dentro de los plazos establecidos, sin reducir indebidamente los recursos disponibles para la inspección rutinaria de la industria química. Ambos organismos afrontan también el reto de establecer un equilibrio entre las inspecciones, a saber, las que se llevan a cabo dentro del área enorme de las instalaciones declaradas, para generar confianza en cuanto al cumplimiento, y las que se centran en la detección de posibles instalaciones no declaradas, que podrían despertar inquietud en lo que al cumplimiento se refiere.

Las enseñanzas positivas que se derivan de la experiencia del OIEA en materia de verificación son muy valiosas hoy, porque anticipan conceptos y tecnologías que podrían resultar también beneficiosos en otras áreas de la verificación de las ADM. Junto con la nueva práctica de verificación de la OPAC, más exhaustiva, pueden constituir una base útil para el desarrollo de normas comunes, que podrían contribuir a su vez a evaluar la relación costo-eficacia de los métodos de verificación para la Convención de Armas Biológicas y Tóxicas y otros elementos del régimen de control de las ADM.

*Berhanykun Andemicael fue Representante del Director General del OIEA ante las Naciones Unidas. Su ensayo se basa en la obra que escribió recientemente, en colaboración con John Mathiason, titulada *Eliminating Weapons of Mass Destruction: Prospects for Effective International Verification* (Londres & Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004). Mucho agradecemos el permiso del coautor y del editor para realizar esta adaptación de algunos pasajes del libro. Correo-e: andemicael@un.org*