

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares

3 de mayo de 2007
Español
Original: inglés

Primer período de sesiones

Viena, 30 de abril a 11 de mayo de 2007

Salvaguardias y seguridad nuclear

Documento de trabajo presentado por los Estados Unidos de América

1. Los Estados Unidos otorgan una gran prioridad a que todos los Estados Partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares firmen acuerdos de salvaguardias amplias y el Protocolo adicional del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), instrumento que, según su firme convicción, debe convertirse en la nueva norma internacional en materia de salvaguardias. Los Estados Unidos otorgan también una enorme prioridad a la promoción de otras medidas y prácticas enérgicas y eficaces en materia de seguridad nuclear, en particular por conducto del OIEA, a fin de asegurarse de que los materiales nucleares no caen en manos indebidas. Los Estados Unidos y el OIEA también apoyan actividades que promuevan el control nacional efectivo y la seguridad del material nuclear, impidiendo su adquisición por grupos subnacionales u otras partes no autorizadas.

Salvaguardias

2. El concepto de la aplicación de salvaguardias internacionales a los materiales y las actividades nucleares es más de 10 años anterior al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares en sí, pues sus orígenes se remontan al “Átomos para la paz”, pronunciado en 1953 por el Presidente de los Estados Unidos Dwight Eisenhower en las Naciones Unidas. En ese discurso, el Presidente Eisenhower pidió que se crease un organismo internacional de energía atómica cuya misión fuera facilitar los usos pacíficos de la tecnología nuclear en todo el mundo y contribuir a elaborar lo que denominó “condiciones especiales de seguridad” para impedir el uso indebido de los materiales nucleares. Desde su creación en 1957, el OIEA ha aplicado diversos tipos de tecnologías y métodos de salvaguardia para contribuir a que el material nuclear no se desvíe hacia usos indebidos.

3. En la actualidad, los Estados se han comprometido, mediante una serie de instrumentos internacionales, regionales y bilaterales a aceptar la aplicación de salvaguardias al material y las actividades nucleares bajo su control o jurisdicción. El más importante de estos instrumentos internacionales es el Tratado sobre la no



proliferación de las armas nucleares, al que en la actualidad están adheridos casi 190 Estados.

4. El artículo III del Tratado obliga a todos los Estados Partes no poseedores de armas nucleares a “aceptar las salvaguardias estipuladas en un acuerdo” con el OIEA a efectos de “verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por ese Estado en virtud del Tratado con miras a impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos”. Además del acuerdo básico de salvaguardias que los países conciertan con el OIEA de conformidad con lo dispuesto en el Tratado sobre la no proliferación, se ha elaborado un Protocolo adicional, a la luz de las dificultades que surgieron en el decenio de 1990 con la detección de actividad nuclear no declarada.

5. El sistema de salvaguardias debe ser suficientemente sólido para ofrecer a la comunidad internacional la confianza de que la desviación de material nuclear de los usos pacíficos a que se aplican las salvaguardias se detectará rápidamente. La cooperación internacional y el intercambio de tecnologías en el ámbito nuclear dependen necesariamente del cumplimiento de las obligaciones en materia de salvaguardias: si no existe una garantía de que los materiales y la tecnología no se van a desviar hacia armas nucleares o actividades relacionadas con esas armas, la cooperación no puede continuar en condiciones de seguridad.

6. Si bien las garantías de uso con fines pacíficos que ofrecen las salvaguardias no pueden ser absolutas, es fundamental que esas salvaguardias sean todo lo sólidas y eficaces que sea posible, pues el riesgo de detección dificulta la desviación de los materiales y la tecnología nucleares y contribuye a disuadir de que se lleven a cabo programas nucleares ilícitos. Para la integridad y los objetivos del régimen del Tratado sobre la no proliferación es esencial que las salvaguardias puedan advertir a tiempo si se produce una desviación, permitiendo así organizar una respuesta internacional eficaz.

Desafíos relacionados con las salvaguardias

7. La historia reciente y las tendencias actuales dejan claro que el sistema de salvaguardias se enfrenta en la actualidad a desafíos considerables. Se han producido varios casos de incumplimiento de las obligaciones que impone el sistema de salvaguardias. Por ejemplo, después de la Guerra del Golfo, en 1991, se desveló que el Iraq tenía un ambicioso programa clandestino de armas nucleares con varias instalaciones no declaradas que, pese a los años de inspecciones del OIEA en el Iraq antes de la guerra, había escapado a los mecanismos de detección.

8. En 2002, Corea del Norte expulsó a los inspectores del OIEA e inutilizó sus equipos. En 2003, la Junta de Gobernadores del OIEA llegó a la conclusión de que las acciones de Corea del Norte constituían casos de incumplimiento y remitió la cuestión al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

9. Tras la histórica decisión tomada por Libia en diciembre de 2003 de renunciar a sus programas de armas de destrucción en masa, las violaciones de las salvaguardias cometidas en el marco de su programa de armas nucleares quedaron documentadas públicamente. La Junta de Gobernadores del OIEA remitió estas violaciones al Consejo de Seguridad en marzo de 2004, si bien en este caso era “únicamente con fines de información”, pues para entonces Libia había puesto fin a

su programa de armas nucleares y había aceptado empezar a adoptar medidas para corregir su incumplimiento.

10. En 2002 se hizo público por primera vez un amplio programa nuclear secreto en marcha en el Irán desde hacía tiempo; posteriormente, gracias a la labor de los inspectores del OIEA, el programa quedó documentado públicamente en cierto detalle. Basándose en esa información, en noviembre de 2003 la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó por unanimidad una resolución en la que deploraba los casos de incumplimiento y las violaciones por parte del Irán de su obligación de respetar su acuerdo de salvaguardias. Después de varias resoluciones, en febrero de 2006 la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó una resolución en la que condenaba el incumplimiento del Irán y remitía la cuestión al Consejo de Seguridad (más adelante, el Consejo aprobó una resolución en la que exigía la suspensión de las actividades nucleares pertinentes del Irán, y después dos resoluciones en las que le imponía sanciones).

11. Las experiencias del OIEA con el Irán, Corea del Norte y el Iraq han demostrado que es esencial que las salvaguardias no se limiten a hacer un seguimiento de los materiales nucleares declarados. El Organismo también debe procurar descubrir actividades nucleares no declaradas. A tal efecto se diseñó el Protocolo adicional. Como señaló el propio Organismo, además, en algunos casos de incumplimiento deliberado por parte de un infractor con métodos altamente perfeccionados, puede ser necesario que el Organismo recurra a más instrumentos de investigación, incluso más allá de los que ofrece el Protocolo adicional.

12. Los desafíos que plantean los peligros que entraña una actividad nuclear clandestina se agudizan por la creciente difusión de tecnología nuclear compleja, incluida la capacidad relacionada con el ciclo del combustible. Hace algunos años, la dificultad para obtener y emplear esa tecnología se consideraba un gran obstáculo que impedía la proliferación. Sin embargo, al descubrirse la existencia de redes clandestinas de suministros nucleares, como la dirigida por el científico renegado A. Q. Khan, experto en armas nucleares, que suministraba tecnología e información relacionada con el diseño de armas a Libia y al Irán, este obstáculo tecnológico ya no parece tan insalvable. Incluso sin tener en cuenta esas redes ilícitas, el hecho es que esa tecnología está hoy más extendida que nunca.

13. Esto ha llevado a que muchos observadores estén preocupados por la proliferación de programas nucleares “latentes” o “virtuales”: cada vez hay más países que puede que en la actualidad no posean armas nucleares, pero que tienen una “opción nuclear” cuando la necesiten, al haber adquirido la capacidad de producir material fisionable para fabricar armas.

14. Además, se prevé que, con el tiempo, la necesidad de salvaguardias e inspecciones del OIEA aumente de manera espectacular. Por ejemplo, es posible que, en un mundo ávido de energía, los países opten cada vez más por los reactores nucleares como fuente de energía, ya que, de lo contrario, se tendría que depender aún más del suministro de combustibles fósiles, escasos y dañinos para el medio ambiente.

15. Es posible que, además, el Organismo deba asumir cargas adicionales en materia de salvaguardias. Por ejemplo, a raíz de la reciente iniciativa de cooperación nuclear en el ámbito civil entre los Estados Unidos y la India, esta última someterá

al régimen de salvaguardias del OIEA una gran proporción de su infraestructura nuclear (que además irá en aumento).

16. Los Estados Partes en el Tratado sobre la no proliferación deberán responder a estos desafíos apoyando los esfuerzos destinados a reforzar los acuerdos de salvaguardias y a aumentar la capacidad técnica del sistema de salvaguardias para que sea más eficaz y eficiente.

Las salvaguardias y el Protocolo adicional

17. La mayoría de los Estados Partes en el Tratado sobre la no proliferación han firmado un acuerdo de salvaguardias amplias con el OIEA, en virtud del cual se imponen salvaguardias a todos los materiales básicos o materiales fisionables especiales dentro de su territorio; sin embargo, hay 30 Estados que todavía no cumplen lo dispuesto en este sentido en el artículo III del Tratado. Si bien cada vez son menos los Estados que no cumplen estas disposiciones (en 2000, había 54 Estados Partes que no habían firmado acuerdos de salvaguardias) la situación todavía no es satisfactoria. Aunque no hay pruebas que demuestren que ninguno de los 30 Estados Partes que no han firmado acuerdos de salvaguardias (en su mayoría países en desarrollo de África) tienen un programa nuclear secreto, sin un acuerdo de salvaguardias en vigor, a la comunidad internacional no le cabe más que una confianza limitada en que realmente no lo tienen. La comunidad internacional debería seguir presionando a los Estados que no han cumplido esta obligación básica del sistema de salvaguardias para que lo hagan cuanto antes.

18. En un informe presentado en 2005 a la Junta de Gobernadores del OIEA, el Director General del Organismo señaló que el “protocolo sobre pequeñas cantidades” existente, que había formado parte de los acuerdos de salvaguardias amplias cuando las actividades nucleares eran muy limitadas o inexistentes, constituía una deficiencia del sistema de salvaguardias. Ese protocolo no otorgaba al OIEA ninguna autoridad para exigir que se le presentara información sobre los primeros diseños de las instalaciones, llevar a cabo actividades de verificación sobre el terreno, ni determinar la situación de las instalaciones nucleares. En consecuencia, la Junta de Gobernadores acordó modificar el texto del protocolo para eliminar esos problemas, autorizó a la secretaría a proceder al intercambio de cartas a fin de dar efecto a esas modificaciones, y alentó a los Estados que habían firmado acuerdos relacionados con el “protocolo sobre pequeñas cantidades” a que adoptaran las medidas necesarias en ese sentido. Aunque varios Estados ya lo han hecho, casi 80 no lo han hecho todavía. La secretaría del OIEA y los Estados miembros deben continuar sus actividades de divulgación para lograr que incluya este proceso.

19. El acuerdo de salvaguardias amplias requerido en el Tratado sobre la no proliferación ofrece la base mínima para unas salvaguardias modernas. No obstante, en mayo de 1997 la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó el modelo de Protocolo adicional. La negociación de este instrumento se debió, en parte, a la incapacidad de las salvaguardias para detectar el programa de armas nucleares del Iraq. En los Estados que no tienen un Protocolo adicional en vigor, el OIEA tiene escasos instrumentos para detectar actividades nucleares no declaradas y no puede aplicar plenamente las medidas reforzadas de salvaguardia que ahora se entiende que son necesarias. Por este motivo, se debe reconocer el Protocolo adicional como nueva norma mínima para la eficacia de las salvaguardias.

20. Los avances en la firma y entrada en vigor de protocolos adicionales se han acelerado, pero todavía no son satisfactorios. En el momento de redacción del presente documento, 112 Estados habían firmado protocolos adicionales y en 78 Estados estos protocolos habían entrado en vigor. Sobre la base de una iniciativa del Japón en la Conferencia de las Partes del Año 2000 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y la Conferencia General del OIEA de ese mismo año, el Organismo aprobó un plan de acción para promover la adhesión universal al Protocolo adicional y a los acuerdos de salvaguardias. Con la financiación del Japón, y después de los Estados Unidos y Francia entre otros, el OIEA ha organizado una serie de seminarios regionales e internacionales sobre los acuerdos de salvaguardias y el Protocolo adicional. Los Estados Unidos han promovido activamente la adhesión al Protocolo adicional por medio de gestiones diplomáticas regionales y mundiales. La labor encaminada a promover la adhesión al Protocolo adicional por todos los Estados Partes debe continuar hasta que se logre su aplicación universal.

El Comité encargado de las salvaguardias y la verificación

21. En un discurso pronunciado en febrero de 2004 en la Universidad Nacional de la Defensa, el Presidente Bush propuso la creación de un comité para reforzar la capacidad del OIEA para asegurarse de que todas las naciones cumplen sus obligaciones internacionales. En junio de 2005, la Junta de Gobernadores del Organismo decidió crear un Comité encargado de las salvaguardias y la verificación. Este Comité se reunió en tres ocasiones en 2006 para tratar 18 recomendaciones de la secretaría del OIEA relativas al fortalecimiento del sistema de salvaguardias del Organismo.

22. Si bien se trata de un cierto avance, el Comité debe lograr resultados más sustantivos en forma de recomendaciones y propuestas concertadas que se puedan presentar a la Junta de Gobernadores. Para lograr el consenso, se deberán celebrar reuniones de composición abierta entre expertos técnicos de los Estados interesados sobre las recomendaciones extraídas, en particular: la promoción de la adhesión universal a los acuerdos de salvaguardias requeridos; la universalización del Protocolo adicional; la modificación de los anexos del Protocolo adicional de modo que sean conformes con la lista de control de la primera parte de las directrices del Grupo de Suministradores Nucleares; y la adopción de iniciativas para aumentar la capacidad técnica y la eficacia del sistema de verificación del OIEA.

Las salvaguardias de los Estados Unidos

23. Los Estados Unidos han decidido voluntariamente aceptar las salvaguardias del OIEA en sus instalaciones nucleares civiles. De conformidad con su acuerdo de salvaguardias, los Estados Unidos aceptan las salvaguardias en las instalaciones nucleares civiles con procedimientos comparables a los que utiliza el OIEA en otros lugares en circunstancias equiparables. El acuerdo excluye únicamente las actividades, emplazamientos e información que afecten directamente a la seguridad nacional (esta excepción es necesaria, en parte, para cumplir las obligaciones de no proliferación de los Estados Unidos como Estado poseedor de armas nucleares, dispuestas en el artículo I del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, de no ayudar en modo alguno a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o a adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos). En la actualidad, los Estados Unidos cuentan con más de

200 instalaciones nucleares civiles que reúnen los requisitos para estar sometidas a las salvaguardias del OIEA.

24. Los Estados Unidos están trabajando arduamente para poner en vigor un protocolo adicional que incluya todas las medidas del modelo de Protocolo adicional, pero que incorpore también una excepción para los casos que afecten a la seguridad nacional equiparable a la contenida en el acuerdo de salvaguardias que ha firmado el país. El Senado de los Estados Unidos proporcionó asesoramiento y dio su consentimiento a la ratificación del Protocolo adicional en 2004, y el Presidente Bush promulgó la legislación de aplicación necesaria a finales de 2006. Los Estados Unidos tienen previsto poner en vigor un Protocolo adicional en el futuro cercano.

Recursos del Organismo Internacional de Energía Atómica

25. A corto plazo, el OIEA se enfrenta a un aumento de los costos de las salvaguardias asociados a la mejora de su sistema de información y su laboratorio analítico y a la necesidad de responder a las nuevas y crecientes demandas de salvaguardias en instalaciones de plutonio, plantas de enriquecimiento y reactores de agua pesada. Los Estados Unidos han sido firmes defensores de que el sistema de salvaguardias del OIEA cuente con una financiación adecuada. Por ejemplo, tomaron la iniciativa y lograron apoyos para dos adiciones recientes al presupuesto ordinario del Organismo que resultaron en un aumento de aproximadamente el 20% en la financiación del sistema de salvaguardias. Aún así, el Organismo tendrá dificultades para lograr una financiación adecuada. Aunque cabe esperar que el OIEA logre aumentar su eficacia con su programa de “salvaguardias integradas”, en sus documentos de presupuesto se señala la necesidad de aumentar tanto el presupuesto ordinario para las salvaguardias como la financiación extrapresupuestaria.

26. El Organismo sigue dependiendo en gran medida de recursos extrapresupuestarios aportados de manera voluntaria para cubrir las necesidades de salvaguardias para muchas actividades, en particular la investigación y el desarrollo y los equipos. En 2006, por ejemplo, el OIEA recibió de todos los donantes contribuciones en efectivo por más de 12,6 millones de dólares en fondos extrapresupuestarios para la labor relacionada con las salvaguardias lo que representa aproximadamente el 9,8% del fondo ordinario del programa de salvaguardias. Los Estados Unidos están orgullosos de ser el mayor contribuyente al sistema de salvaguardias del OIEA por medio de este mecanismo: donaron casi 9,6 millones de dólares, el 76% de esos fondos extrapresupuestarios. La asistencia que prestan los Estados Unidos incluye también la adquisición de equipos, cuando las necesidades en este sentido no se habían cubierto en el año inicial del aumento presupuestario, y la prestación de asistencia técnica por conducto de su programa de asistencia. Así pues, si se suman las contribuciones en efectivo y en especie, en 2005 los Estados Unidos aportaron fondos extrapresupuestarios por valor de casi 18,6 millones de dólares para el sistema de salvaguardias del OIEA.

Seguridad y prevención del terrorismo

27. Los Estados Unidos apoyan también una serie de iniciativas del OIEA relacionadas con el fortalecimiento de la seguridad de los materiales nucleares y la reducción del riesgo de que esos materiales caigan en manos de agentes no estatales, como organizaciones delictivas o terroristas.

a) **Plan de seguridad nuclear del OIEA:** Desde el 11 de septiembre de 2001, el OIEA ha incrementado la asistencia que presta a los Estados en materia de lucha contra el terrorismo. Su primer plan de seguridad nuclear concluyó con éxito y ya se ha empezado a aplicar su plan de seguridad nuclear para 2006-2009. El plan se financia en gran medida con cargo al Fondo de Seguridad Nuclear, de contribuciones voluntarias, en el cual los Estados Unidos han sido uno de los contribuyentes principales. Con la aplicación de este plan, el OIEA pretende reforzar la seguridad nuclear en todo el mundo. El Organismo ofrece asesoramiento a sus Estados miembros por medio de misiones destinadas a reforzar la seguridad nuclear. En este sentido, cabe citar el Servicio internacional de asesoramiento sobre protección física, el Servicio internacional de asesoramiento sobre seguridad nuclear, el Proyecto modelo sobre el mejoramiento de la infraestructura de protección radiológica, y el Mecanismo de evaluación de las infraestructuras de seguridad radiológica y de seguridad física de las fuentes radiactivas. Para ayudar a los Estados a planificar sus actividades de lucha contra el terrorismo nuclear se crearon planes integrados de apoyo a la seguridad nuclear. A lo largo de 2006 se llevaron a cabo numerosas misiones en relación con todas estas iniciativas; en la mayoría de ellas participaron expertos de los Estados Unidos.

b) **Cursos de capacitación, seminarios y programas de estudios:** La Ley de no proliferación nuclear, de 1978, disponía que el Departamento de Energía de los Estados Unidos debía establecer y dirigir programas de capacitación en materia de salvaguardias y seguridad física para personas de Estados que tienen, o se prevé que tendrán, programas en los que se utilizan material y equipos nucleares con fines pacíficos. En consecuencia, el Departamento de Energía y el OIEA, con el apoyo financiero del Departamento de Estado, han estado impartiendo conjuntamente, en años alternos, un curso internacional de capacitación sobre la protección física de los materiales y las instalaciones nucleares y un curso internacional de capacitación sobre los sistemas estatales de registro y control de los materiales nucleares. En 2006 se impartió un curso de protección física en Albuquerque, Nuevo México, y los Estados Unidos y el OIEA copatrocinaron numerosos cursos y seminarios internacionales, regionales y nacionales. Además, los Estados Unidos han colaborado con el OIEA y con otros Estados miembros en la preparación de orientaciones técnicas y módulos de capacitación sobre temas especializados relativos a la seguridad de los materiales nucleares, incluida la seguridad de su transporte.

c) **Programa de la base de datos sobre el tráfico ilícito:** Los Estados Unidos siguen apoyando de manera activa la labor de este programa del OIEA. En el marco de este programa voluntario, 90 Estados miembros han acordado comunicarse unos a otros los incidentes relacionados con el tráfico ilícito (entre los nuevos miembros del programa cabe destacar al Iraq, la India y el Pakistán, todos ellos miembros desde 2006). La comunicación de esos incidentes por parte de las autoridades públicas ofrece una valiosa fuente de información que ayuda al Organismo y a los Estados miembros a comprender mejor los movimientos ilícitos de material nuclear y radiactivo. Una mayor participación de los Estados miembros, incluidos los Estados Unidos, en este programa, mediante la comunicación a tiempo de los incidentes que cumplen unos requisitos mínimos, puede ayudar a ofrecer una visión más completa de cómo proteger mejor estos materiales para evitar su posible uso por terroristas.

d) **Publicaciones relacionadas con la seguridad nuclear:** Como parte de su plan de seguridad nuclear para 2006-2009, el OIEA está preparando una serie de publicaciones sobre seguridad nuclear para ofrecer a sus Estados miembros recomendaciones y orientación sobre las mejores prácticas para elaborar, ejecutar y mantener programas eficaces para la protección física del material y las instalaciones nucleares y garantizar la seguridad de otros materiales radiactivos y las instalaciones conexas. También se está preparando una guía para ayudar a los Estados a lograr un mejor control de los materiales radiactivos en sus fronteras. En 2006, una serie de expertos estadounidenses trabajaron en estrecha colaboración con el OIEA para asegurarse de que los documentos relacionados con la serie ofrecían, entre otras cosas, una orientación adecuada a los Estados miembros sobre la aplicación efectiva y apropiada de instrumentos jurídicos y normativos clave relacionados con el régimen internacional de seguridad nuclear, en particular la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, de 1980, y su enmienda de 2005; el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear; la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y el Código de Conducta sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas.

Conclusión

28. Es esencial disponer de medidas eficaces para hacer respetar las salvaguardias nucleares y reforzar la seguridad nuclear para que el régimen de no proliferación tenga éxito. Con su apoyo al fortalecimiento de las salvaguardias del OIEA, el establecimiento del Protocolo adicional como nueva norma en materia de salvaguardias y la promoción de los esfuerzos en todo el mundo para mejorar la seguridad nuclear, los Estados Unidos han hecho contribuciones importantes al fortalecimiento del sistema del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. Durante el actual ciclo de examen del Tratado, los Estados Partes deberán seguir otorgando gran prioridad a esta labor.
