

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2015 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares

30 de abril de 2012

Español

Original: inglés

Primer período de sesiones

Viena, 30 de abril a 11 de mayo de 2012

Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica: diferenciar sin discriminar

Documento de trabajo presentado por Suiza

Antecedentes y objetivo: fomentar el enfoque a nivel de los Estados

1. En la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se aprobó un plan de acción sobre el desarme nuclear. En la medida 32 del plan de acción aprobado en 2010, la Conferencia de las Partes recomendó que las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) fueran examinadas y evaluadas periódicamente. Se deben apoyar y aplicar las decisiones adoptadas por los órganos normativos del OIEA para hacer más eficaces y eficientes las salvaguardias del Organismo. En el mismo sentido, la Conferencia General del OIEA aprobó en septiembre de 2010 su resolución GC(54)/RES/11, en la que urgió a la Secretaría a seguir mejorando la eficacia y la eficiencia de las salvaguardias mediante el uso de un enfoque a nivel de los Estados en la planificación, aplicación y evaluación de actividades de salvaguardias, de conformidad con los acuerdos de salvaguardias pertinentes en vigor para ese Estado.

2. El enfoque a nivel de los Estados permite tener en cuenta las características particulares de cada Estado. En lugar de considerar exclusivamente las cantidades declaradas de material nuclear y los tipos de instalaciones, se contempla el Estado como un todo.

3. Por supuesto, al diferenciar entre Estados en función de factores específicos no se deben hacer discriminaciones, como se recomienda en el estudio “Optimizing the IAEA safeguards system” (Optimizar el sistema de salvaguardias del OIEA), publicado en 2011 por el grupo de estudios francés Centre d’Études de Sécurité Internationale et de Maîtrise des armements con el apoyo del Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza. Este estudio también se presentó paralelamente a la 55ª Conferencia General del OIEA, celebrada en septiembre de 2011.



4. El objetivo del presente documento de trabajo consiste en contribuir a seguir aumentando la eficiencia y la eficacia del sistema de salvaguardias del OIEA profundizando en los distintos aspectos técnicos y no técnicos que debería abarcar un sistema de salvaguardias más preciso y adaptable que permitiese diferenciar más entre Estados evitando las discriminaciones.

Aspectos de un sistema de salvaguardias que diferencie pero no discrimine

Obligaciones y objetivos comunes de las salvaguardias y necesidad de flexibilidad

5. La determinación de los factores específicos de cada Estado y el desarrollo de objetivos específicos para cada Estado no deben alterar el objetivo técnico de descubrir prontamente la desviación de cantidades importantes de materiales nucleares de actividades nucleares pacíficas hacia la fabricación de armas nucleares o de otros dispositivos nucleares explosivos o con fines desconocidos, y disuadir de tal desviación ante el riesgo de su pronto descubrimiento (véase INFCIRC/153 (Corr.) párr. 28), que es el mismo para todos los Estados, ya que todos los Estados comparten las mismas obligaciones, establecidas en un acuerdo de salvaguardias amplias y, cuando ha lugar, un protocolo adicional.

6. No obstante, los enfoques a nivel de los Estados deben reflejar tanto el proceso de evaluación, que influirá en las conclusiones del OIEA, como el proceso de aplicación. Puesto que la frecuencia, el rigor y el alcance de las inspecciones y las visitas pueden variar en función de factores concretos, el nivel de actividades sobre el terreno no debe ser el mismo para todos los Estados. En ese sentido, el OIEA debe aplicar el principio de verificación no mecánica, como se estipula en el artículo 4 del Modelo de Protocolo Adicional (véase INFCIRC/540 (Corr.)).

7. La flexibilidad debe ayudar a cumplir los objetivos de eficiencia y eficacia, tal como expresa el texto normalizado del acuerdo que deberán concertar el OIEA y los Estados para la aplicación de salvaguardias en conexión con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (véase GOV/INF/276, anexo A), basado en los principios del documento INFCIRC/153 (Corr.). Ello debe permitir al Organismo mantener el número, rigor y duración de las inspecciones ordinarias, aplicando una cronología óptima, en el mínimo compatible con la eficaz puesta en práctica de los procedimientos de salvaguardia para aprovechar al máximo y de la manera más económica posible los recursos de inspección disponibles, y para lograr una relación óptima costo-eficacia.

Factores propios de los Estados

8. Podrían determinarse los factores propios de cada uno los Estados con el fin de diferenciar entre ellos sobre la base del párrafo 81 de INFCIRC/153 (Corr.), donde se establecen los criterios que se utilizarán para determinar el número, rigor, duración, cronología y modalidad reales de las inspecciones ordinarias de cualquier instalación. Después debería profundizarse más y dividir esos criterios en dos categorías distintas: factores técnicos y factores no técnicos. Ambos tipos de

factores deben tenerse en cuenta para determinar el nivel y la distribución de las actividades de verificación en un Estado determinado.

Factores técnicos de los Estados

9. Algunos factores propios de los Estados son de tipo técnico, y, por tanto, fácilmente cuantificables y medibles, como se indica en el párrafo 81 de INFCIRC/153 (Corr.), comprenden:

- a) La forma de los materiales nucleares presentes en un Estado;
- b) Las características del ciclo del combustible nuclear del Estado, entre ellas el número y tipos de instalaciones que contengan materiales nucleares sometidos a salvaguardias, las características de estas instalaciones que sean de interés para las salvaguardias; la medida en que el diseño de estas instalaciones facilite la verificación de la corriente y existencias de materiales nucleares; y la medida en que se pueda establecer una correlación entre la información procedente de distintas zonas de balance de materiales;

- c) Los progresos técnicos en la esfera de las salvaguardias.

10. Estos factores encajan en el modelo físico utilizado por el OIEA para facilitar una visión detallada del ciclo del combustible nuclear. Al tratarse de los componentes técnicos del análisis de la trayectoria de adquisición, son fundamentales para evaluar si los Estados tienen capacidad técnica para desarrollar un arma nuclear y, consiguientemente, ayudan a determinar dónde es necesario realizar verificaciones; sin embargo, es preciso complementarlos con factores no técnicos.

Factores no técnicos de los Estados

11. Los factores no técnicos implican juicios de tipo más cualitativo. Tal como se enuncian en el párrafo 81 de INFCIRC/153 (Corr.), comprenden:

- a) La eficacia del sistema nacional de contabilidad y control (SNCC) del Estado, comprendida la medida en que los explotadores de las instalaciones sean funcionalmente independientes del SNCC; la prontitud de los informes presentados al Organismo; su concordancia con la verificación independiente efectuada por el Organismo; y la magnitud y grado de aproximación de la diferencia inexplicada, tal como haya verificado el Organismo;

- b) El grado de interdependencia internacional para la adquisición de materiales nucleares.

12. Tales factores podrían comprender también:

- a) El historial del programa de energía nuclear del Estado y su aceptación de los instrumentos jurídicos de no proliferación;

- b) El marco jurídico en vigor en materia de salvaguardias y no proliferación y el grado en que el Estado lo haya cumplido. Debería prestarse especial atención a los casos de aplicación de un protocolo adicional y salvaguardias integradas;

- c) El nivel de transparencia y cooperación en la relación del Estado con el OIEA. Esta última puede medirse evaluando si se ha proporcionado voluntariamente información adicional, si se ha publicado legislación nacional y prácticas del SNCC,

y si los servicios de evaluación del OIEA, como las misiones del Servicio de asesoramiento del OIEA sobre el SNCC, han recibido una invitación del Estado;

d) La plausibilidad y la coherencia del desarrollo de un programa nuclear nacional.

13. Asimismo, podrían considerarse otros factores, como:

a) La plausibilidad o probabilidad de desviación de actividades nucleares con fines pacíficos, en función de los indicadores siguientes: capacidad técnica, la naturaleza y el contenido de las declaraciones oficiales relacionadas con las aplicaciones pacíficas y militares de la energía nuclear, la estabilidad política y estratégica en los niveles nacional y regional, los problemas de seguridad en los niveles nacional y regional;

b) La apertura general y la rendición de cuentas en el sistema político, en función, por ejemplo, de los indicadores siguientes: separación de poderes, mecanismos de control y transparencia del proceso de toma de decisiones políticas.

Evaluación objetiva y proceso transparente

14. Si bien algunos factores implican un juicio más cualitativo que otros, su evaluación debe ser lo más objetiva posible. El OIEA no debe utilizar estos factores como parte de un sistema de puntuaciones, sino como guía para la aplicación de salvaguardias y la evaluación y, en definitiva, como instrumento para la mejora, ya que la evaluación de factores no técnicos podría ser de ayuda a la hora de determinar dónde invertir más esfuerzos para obtener mejores garantías sobre la naturaleza pacífica del programa nuclear de un Estado. Sin embargo, los Estados deben ver las ventajas de ofrecer la máxima cooperación y transparencia.

15. Además, el propio Organismo tiene que ser abierto y transparente. El sistema de salvaguardias y los procesos institucionales deberían ser más comprensibles y transparentes para los Estados, que deben entender claramente cómo se determinan y evalúan los factores propios de los Estados.

Conclusión

16. Los esfuerzos para seguir optimizando las salvaguardias del OIEA y desarrollar el concepto del nivel de los Estados no pueden recaer únicamente en el Organismo; es fundamental que los Estados presten un apoyo activo. En consonancia con la medida 33 del plan de acción de 2010, todos los Estados partes deben asegurar que el OIEA siga recibiendo todo su apoyo político, técnico y financiero, de manera que el Organismo pueda cumplir su responsabilidad de aplicar las salvaguardias como se establece en el artículo III del Tratado.