

JAPON

Verificación del cumplimiento de acuerdos de control
de armamentos y de desarme

1. El Gobierno del Japón ha destacado de manera sistemática la importancia de adoptar gradualmente las medidas concretas que permita la situación internacional actual con miras a lograr el objetivo último de un desarme general y completo bajo eficaz control internacional. Huelga decir que las medidas de esta clase que puedan adoptarse no contribuirán a un desarme verdadero ni al control de armamentos salvo que sean equitativas y recíprocas y vayan acompañadas de medidas de verificación adecuadas. Estas últimas son importantes por cuanto garantizan la eficacia de los acuerdos de control de armamentos y de desarme y fomentan la confianza entre las partes interesadas. La inclusión de los procedimientos de verificación no significa necesariamente que las partes vayan a cometer actos de violación de los acuerdos ni que los procedimientos de verificación vayan a aplicarse en un ambiente hostil y antagónico. Pero, al mismo tiempo, tiene que prevverse la capacidad de hacer frente a diversas hipótesis de posibles violaciones. A tal efecto, es fundamental que se defina claramente en los acuerdos el alcance (condiciones relativas a los límites) de la prohibición y demás acciones concernientes a las armas prohibidas o materiales, instalaciones, etc., conexos. En efecto, es probable que las hipótesis de posibles violaciones difieran según las prohibiciones de que se trate.

Es importante advertir que la verificación en este sentido:

- i) incluye un elemento de medida de fomento de la confianza, por cuanto manifiesta su mayor eficacia cuando se aplica en un ambiente de cooperación, y que tiene por objeto determinar y continuar confirmando que se mantendrá siempre la buena fe con que las partes concertaron los acuerdos;
- ii) se concibe a menudo como medio de disuadir la violación de la confianza básica al proporcionar medios técnicos fidedignos para detectar posibles actos de violación; y
- iii) debería concebirse de manera que se evitaran enfrentamientos innecesarios y se creara confianza al proporcionar un mecanismo adecuado de consulta, promoviéndose un ambiente general de cooperación en el que puedan lograrse ulteriores progresos en el desarme general.

2. Esto conduce a la cuestión de lo que sucede cuando se detecta y se demuestra que ha ocurrido efectivamente una violación. Se trata de una cuestión sumamente delicada tanto en teoría como en la práctica. Cabe invocar la aplicación de sanciones, pero esto, según los casos, puede ser un problema sumamente complejo, ya que:

- i) si la violación fue deliberada, no existe ya la confianza básica en que se fundó el acuerdo inicial. y la parte responsable puede estar preparándose para la abrogación del acuerdo o la retirada de él;
- ii) como parece demostrar la historia, tal vez no resulte práctico aplicar sanciones eficaces;
- iii) es posible que los organismos internacionales se enfrenten con una tarea muy compleja al decidir la aplicación de sanciones;
- iv) dados los medios técnicos de verificación actualmente disponibles, hay siempre cierta probabilidad de errores e incertidumbre de observación o medición, siendo así que las violaciones que probablemente suscitarán problemas son aquellas a cuyo respecto existe una considerable probabilidad de errores de detección. Será difícil que un organismo adopte medidas punitivas sobre la base de una declaración de probabilidad como, por ejemplo, "hay una probabilidad del 90% de que se haya cometido una violación".

Así pues, al concebir disposiciones de verificación, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

... el objetivo de las medidas debe ser el de elevar al máximo su eficacia técnica con el fin de que sean lo más objetivas posibles y estén exentas de juicios subjetivos; igualmente deben tenerse en cuenta hasta cierto punto la relación costo/eficacia;

... las medidas deben estar concebidas de manera que exista una elevada probabilidad de detección (se menciona a menudo una probabilidad del 90%) incluso en los casos límite, y que, al proceder a la verificación sobre la base de la probabilidad, se haga sobre todo hincapié en la detección de la tendencia sin extenderse demasiado en los distintos casos de sospecha; y

... debe preverse un medio y mecanismo, como un Comité Consultivo, por cuyo conducto la parte o partes interesadas adopten medidas positivas para aclarar cualquier sospecha" que pueda suscitarse y restablecer la confianza lo más rápidamente posible.

3. Hay cuatro clases de enfoques de la verificación, a saber:

- i) la verificación negativa: cerciorarse de que no ha ocurrido una violación (como la no producción de materiales o armas prohibidos);
- ii) la verificación positiva: confirmar que se han realizado las acciones prometidas (como la destrucción de arsenales prohibidos);

- iii) la verificación aplicada a objetos distintos, cuyo principal instrumento es el recurso (por ejemplo, el número de armas desplegadas, silos, instalaciones de producción);
- iv) la verificación aplicada a objetos indistintos, cuyo principal instrumento es la medición (por ejemplo, materiales o productos químicos producidos o almacenados).

Cabe advertir, y así se ha experimentado en la práctica, que:

- a) la verificación más fácil es la de una combinación de elementos positivos y distintos, como la destrucción de misiles designados, en que debería bastar la simple verificación in situ de los actos de destrucción;
- b) La verificación más difícil es la de una combinación de elementos negativos e indistintos, como la no producción de materiales nucleares susceptibles de ser empleados para la fabricación de armas o de agentes químicos letales supértóxicos por encima de una cantidad permitida y con destino a usos no permitidos;
- c) En ocasiones no están claros los límites entre los elementos indistintos y distintos, como en el caso de la fabricación de cabezas químicas o nucleares con materiales prohibidos o restringidos.

Se presentan también algunos problemas conexos, entre ellos la cuestión de si deben considerarse como prueba suficiente aquellos actos que conduzcan claramente a las actividades prohibidas. Por ejemplo, en los medios que se ocupan de la verificación se trata a menudo la cuestión de si el entrenamiento y la preparación para un determinado tipo de guerra debe desencadenar una alarma internacional.

4. Suele ser más práctico incluir en la convención un marco general de disposiciones relativas a la verificación, dejando los detalles a cargo de los expertos en la materia. El resultado de la labor de los expertos debe integrarse en el acuerdo a fin de que las disposiciones técnicas se ajusten al marco previsto en la convención. Esta operación es con frecuencia necesaria a causa de las dificultades de comunicación entre las comunidades jurídica y técnica. Cuando se expresan acuerdos políticos en terminología jurídica pierden en ocasiones precisión técnica y también puede suceder lo contrario.

Un ejemplo de ello puede ser el artículo III del Tratado de no proliferación, que confiaba las salvaguardias al OIEA de manera global, sin dar demasiados detalles específicos. Por su parte, el OIEA tardó más de un año en elaborar todos los detalles mediante debates internacionales de expertos. Las salvaguardias concernientes a la no proliferación son relativamente sencillas por cuanto sólo han de controlarse dos elementos químicos, a saber, el uranio y el plutonio. Sin embargo, el procedimiento de aplicación es bastante complicado, ya que diferentes concentraciones de distintos isótopos de estos elementos pueden tener al mismo tiempo aplicaciones militares y pacíficas. Desde el comienzo de su labor el OIEA ha producido más de 100 artículos de distintos acuerdos (INFCIRC 153) así como una corriente constante de documentación técnica.

Los procedimientos de verificación de otros acuerdos de control de armamentos y desarme tropiezan con distintos tipos de problemas, pero presentan ciertas características comunes que se examinarán a continuación.

5. Las interacciones entre "el alcance" del acuerdo y su "verificación" deben considerarse de la manera siguiente:

- a) En primer lugar, sólo pueden incluirse en el alcance las actividades que sean realmente verificables. En este sentido, en la mayoría de los casos la verificación sólo podrá referirse en la práctica a los materiales e instalaciones declarados por un Estado parte. El procedimiento de verificación no suele concernir a las actividades, materiales o equipo no declarados o clandestinos, salvo que éstos afecten de manera visible a los elementos objeto de verificación o sean detectados por medios técnicos nacionales;
- b) Al mismo tiempo, la verificación debería estar concebida de forma tal que cualquier efecto de las actividades clandestinas resulte necesariamente lo más manifiesto posible a fin de poder iniciar las verificaciones a instancia de parte. Uno de los supuestos fundamentales de los acuerdos de control de armamentos y de desarme es que toda actividad no declarada o clandestina está también prohibida;
- c) Existen con frecuencia algunos límites mínimos cuantitativos por debajo de los cuales las verificaciones técnicas pierden todo significado. Un ejemplo de ello es la medición de incertidumbres o errores, especialmente cuando no se proceda a una medición directa del fenómeno o la sustancia de que se trate sino de sus consecuencias (por ejemplo, medición de la radiactividad del uranio o el plutonio, medición residual de los agentes químicos que están siendo destruidos, identificación de ensayos nucleares subterráneos por medios sismológicos). No es infrecuente que en las mediciones científicas se produzcan, debido a inexactitudes humanas e instrumentales, errores del orden del 0,1% o más, y cuando se trata de grandes cantidades la acumulación de errores del 0,1% puede dar origen a una elevada cifra. Esta situación exige que se aplique cierto umbral en toda verificación. También puede suscitarse la necesidad de convenir normas de medición aceptadas internacionalmente;
- d) Los límites inferiores de las probabilidades de detección se obtienen mediante una técnica de verificación aleatoria de muestras y no mediante inspecciones in situ constantes. La probabilidad de "no detectar una violación" disminuye a medida que aumenta el número de muestras tomadas pero nunca llega a cero, y todo incremento ulterior de los esfuerzos se traduce en unos resultados progresivamente menos satisfactorios;

- e) Es probable que algunas de las instalaciones, equipo o materiales ofrezcan ciertas dificultades para el acceso directo de inspectores externos debido a que:
 - i) contengan secretos militares cuya revelación pueda poner en peligro la seguridad nacional y/o suscitar peligros de proliferación; o que
 - ii) su acceso entrañe graves riesgos.

Por supuesto, huelga decir que jamás deben aducirse estos motivos como pretexto para eludir las inspecciones. Sin embargo, aun en esos casos puede resolverse este problema, por ejemplo, mediante conjeturas científicas y técnicas indirectas, tal como se hace en la práctica para las mediciones de radiactividad de los materiales nucleares. Habrá que idear algún método de esa clase para, por ejemplo, cerciorarse de si un agente químico letal supertóxico declarado es realmente lo que se ha declarado. También se puede considerar como verificación indirecta la observación mediante satélites;

- f) En los casos en que la línea divisoria entre las utilidades civiles y militares solamente está clara en teoría, pero resulta difícil de definir en la práctica, el problema de las perturbaciones para las actividades industriales legítimas se convierte en un problema grave tal como lo han experimentado muchos países en la aplicación de las salvaguardias del OIEA. Ningún país consentirá fácilmente en exponer secciones importantes de su industria (a menudo con información protegida por patentes) a un agente exterior. Habrá que elaborar medios para soslayar este problema, tal como se ha hecho en el pasado;
- g) Tanto la tecnología militar como la civil, así como la tecnología de verificación, se encuentran en constante evolución. Es importante que se establezca un mecanismo de estudio de la tecnología pertinente a fin de actualizar y mejorar la relación costo/eficacia de la verificación. También es muy importante que en este examen técnico se procure evitar una competencia especulativa entre "métodos poco prácticos pero imaginables de fraude" y "técnicas perfeccionadas para detectarlos".

6. Hasta ahora nos hemos referido sobre todo a las dificultades, pero esto no significa naturalmente que la verificación no sea factible. Cabe imaginar distintos tipos de medidas de verificación, que deberían aplicarse conjuntamente para aumentar su eficacia general. Algunas técnicas, que son especialmente eficaces en algunos casos, tal vez no puedan aplicarse en la práctica en otros, siendo ésta una razón más de la necesidad de emplear varios sistemas. A continuación se exponen ejemplos (no necesariamente exhaustivos ni por orden de importancia) de diferentes sistemas:

- a) Medios técnicos nacionales, como los previstos en primer lugar en los Acuerdos SALT o en la prohibición de ensayos de armas nucleares. La verificación de la utilización puede entrar también en esta categoría a menos que se elaboren y convengan en el futuro otras medidas internacionales. Una cuestión que es necesario abordar es si, cómo, en qué medida y con quién debe compartirse y confirmarse la información obtenida por estos medios. Si se comprueba o se sospecha por este medio que se ha cometido una violación, ello puede servir de base para proceder a una verificación a instancia de parte;

- b) La existencia de un sistema nacional de registro y de preparación de informes (unido a inspecciones nacionales in situ cuando así proceda) puede aportar un punto de contacto nacional muy útil a los fines de la verificación internacional. Contribuirá a la verificación internacional, pero no puede sustituir a ésta;
- c) La comprobación internacional de registros e informes permitirá planificar debidamente actividades de inspección internacional aleatoria in situ ya que con un número menor de esas inspecciones se conseguirá un mayor grado de confianza;
- d) Las inspecciones internacionales in situ (de forma sistemática o aleatoria) son en la mayoría de los casos una característica necesaria para que la verificación objetiva del cumplimiento, ya sea en su sentido positivo o negativo, constituya una disuasión contra el incumplimiento. Debe preverse una inspección internacional especial in situ a petición de parte cuando existiera sospecha (ya sea mediante medios técnicos nacionales, comprobación de registros e informes o inspección aleatoria in situ). La utilidad de esta forma de inspección variará de un caso a otro. La detección de actividades preparatorias con fines prohibidos es una cosa, la detección del hecho consumado será otra. Volviendo al punto de partida de lo que es la verificación, además del sistema convenido de inspecciones sistemáticas, las partes deberán aceptar estas inspecciones especiales como medio de disipar sospechas y restaurar la confianza.

La cuestión de si debe permitirse a los inspectores internacionales in situ que realicen mediciones independientes o bien que se limiten a observar una parte de las actividades de medición o que se utilice el sistema de caja negra ha de examinarse en función de la naturaleza de los hechos que hayan que observar y de conformidad con las consideraciones expuestas en los apartados e) y f) del punto 5 supra.

Es sumamente conveniente que en todos los casos se incluyan todas esas medidas de verificación en cualquier tipo de acuerdo de desarme.

7. La cuestión de si debe haber un órgano internacional investido por las partes en la convención con facultades para:

- a) efectuar comprobaciones de registros e informes nacionales;
- b) recibir y recopilar datos obtenidos por los medios técnicos nacionales;
- c) realizar inspecciones in situ;
- d) llevar a cabo análisis y evaluaciones de datos;
- e) hacer declaraciones respecto de las probabilidades de cumplimiento o incumplimiento;

encierra considerables dificultades, expuestas en orden descendente en la anterior lista de funciones. El órgano deberá tener grandes conocimientos técnicos para llevar a cabo funciones técnicas objetivas y presentar las conclusiones de forma objetiva e inequívoca, pero dejará el caso seguidamente a la comunidad internacional en cuanto tal. Constituirá naturalmente parte de la función exigida de un régimen internacional de ese tipo, organizar consultas y formas de cooperación, informando a las partes sobre los diversos incidentes, así como revisar periódicamente las tecnologías de verificación apropiadas.

8. Se han examinado anteriormente diversas cuestiones importantes, y con frecuencia esenciales, para elaborar un sistema eficaz de verificación. Existen otros problemas, como métodos y forma de las declaraciones, plazo para las notificaciones anticipadas y derechos y obligaciones de los inspectores internacionales, que no se abordan en el presente documento por ser perfectamente conocidos de la comunidad internacional. Tampoco se pretende afirmar que en las negociaciones sobre control de armamentos deben estudiarse detalladamente todos los problemas jurídicos o técnicos de verificación. Sin embargo será conveniente que quienes participen en las negociaciones sobre verificación tenga presente el carácter general de esos problemas, de manera que en el texto de cualquier acuerdo de ese tipo pueda establecerse el marco de trabajo adecuado.
