
Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2015 Encargada del Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares

17 de abril de 2013
Español
Original: inglés

Segundo período de sesiones

Ginebra, 22 de abril a 3 de mayo de 2013

Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica: fortalecimiento de la cooperación entre el Organismo y los sistemas nacionales o regionales de contabilidad y control de los materiales nucleares

Documento de trabajo presentado por Suiza

Introducción

1. El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares es la piedra angular del régimen mundial de no proliferación nuclear. Mantener su integridad y reforzar su credibilidad son cuestiones fundamentales para la seguridad internacional que constituyen una responsabilidad compartida por todos los Estados partes.

2. 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 que contenía 64 medidas. En la medida 32 se recomendaba que las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) fueran examinadas y evaluadas periódicamente y se manifestaba que se debían 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, en el párrafo 20 de su resolución GC(56)/RES/13, aprobada en septiembre de 2012, la Conferencia General del OIEA urgió a la Secretaría a que siguiera 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.

Contexto: evolución de la aplicación de las salvaguardias

3. El sistema de salvaguardias del OIEA, que fue diseñado para detectar y prevenir el desvío de materiales, equipos e instalaciones nucleares para fines diferentes de los autorizados, ha evolucionado considerablemente desde la creación del Organismo, no solo en relación con la ampliación de la función de las salvaguardias tras la aprobación del Tratado, sino también por lo que respecta al desarrollo constante de conceptos, enfoques y procedimientos para aplicar las salvaguardias.



4. A ese respecto, el OIEA ha avanzado recientemente hacia una aplicación de las salvaguardias más cualitativa y adaptable y menos previsible. Guiado por los objetivos de la eficacia y la eficiencia, el OIEA centra sus esfuerzos allí donde son necesarios y trata de aplicar un sistema de salvaguardias “más inteligente”. A ese respecto, el OIEA está desarrollando la aplicación de las salvaguardias para reforzar la eficacia y la eficiencia haciendo mayor uso de un enfoque de salvaguardias a nivel de los Estados. El concepto “a nivel de los Estados” es fundamental en este enfoque. El OIEA ha pasado a aplicar las salvaguardias tomando en consideración el Estado en su conjunto, y no únicamente los materiales o las instalaciones nucleares. Para ello, el OIEA sigue utilizando factores específicos de los Estados y desarrolla enfoques adaptados para cada uno de ellos. El concepto no es nuevo y se encuentra en evolución. Además, actualmente se están desarrollando enfoques nacionales para todos los Estados que tienen un acuerdo de salvaguardias en vigor. Ese tipo de acuerdo lo concluyen los Estados partes no poseedores de armas nucleares con arreglo a lo dispuesto en el documento INFCIRC/153 (Corregido). Los Estados no poseedores de armas nucleares que son partes del Tratado se comprometen a no fabricar armas nucleares ni otros dispositivos nucleares explosivos, por lo que el objetivo de un acuerdo general sobre las salvaguardias es descubrir prontamente el desvío de cantidades significativas de materiales nucleares de actividades nucleares pacíficas hacia la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos o para fines desconocidos, y disuadir de tal desvío ante el riesgo de su pronto descubrimiento.

5. Inicialmente se desarrollaron y aplicaron enfoques nacionales para los Estados que tenían en vigor tanto un acuerdo de salvaguardias amplias como un protocolo adicional en vigor y en los que, según la conclusión general formulada por el OIEA, todos los materiales nucleares se habían utilizado únicamente para actividades pacíficas. Con arreglo al modelo del documento INFCIRC/540 (Corregido), un protocolo adicional refuerza la capacidad del OIEA de detectar actividades no declaradas. La aplicación de un acuerdo de salvaguardias amplias y de un protocolo adicional permite al OIEA formular la conclusión general de que todos los materiales nucleares se han utilizado únicamente para fines pacíficos. La aplicación de enfoques a nivel de los Estados respecto a los cuales se ha llegado a esa conclusión general ha recibido el nombre de “salvaguardias integradas”, es decir, la combinación óptima de medidas de salvaguardia con arreglo a la premisa de que, al haber una mayor seguridad de que no hay materiales ni actividades nucleares no declarados en todo el Estado, se puede reducir la intensidad de las actividades de verificación.

Función de los sistemas nacionales o regionales de contabilidad y control de los materiales nucleares en la evolución de la aplicación de las salvaguardias

6. La aplicación del concepto a nivel de los Estados a todos los Estados que tienen acuerdos de salvaguardias en vigor brinda una excelente oportunidad de optimizar la aplicación de las salvaguardias. Sin embargo, es necesario que el Estado y el OIEA mantengan una relación de cooperación para que la aplicación sea realmente eficaz y ambas partes obtengan beneficios. Por lo tanto, la cooperación estrecha entre el OIEA y los Estados es fundamental.

7. Los Estados partes en un acuerdo de salvaguardias amplias tienen la obligación de crear y mantener un sistema nacional de contabilidad y control de los materiales nucleares; algunos Estados han adoptado un sistema regional. Esos

sistemas, al igual que el Estado en su conjunto, tienen la obligación de cooperar con el OIEA para facilitar la aplicación de las salvaguardias.

8. En el párrafo 24 de su resolución GC(56)/RES/13, aprobada en 2012, la Conferencia General del OIEA acogió con agrado la cooperación continua entre la Secretaría y los sistemas nacionales y regionales de contabilidad y control de materiales nucleares, y los alentó a intensificar su cooperación, teniendo en cuenta sus respectivas responsabilidades y competencias.

9. El Jefe del Departamento de Salvaguardias, en un discurso pronunciado en el Institute of Nuclear Materials Management el 18 de julio de 2011, en el marco de su 52ª reunión anual, observó que el nivel de cooperación con el sistema nacional de contabilidad y control de los materiales nucleares era un factor fundamental para que la aplicación de las salvaguardias en un Estado determinado fuera eficaz.

10. Debe promoverse la cooperación, ya que facilita la tarea del OIEA y ayuda a optimizar el uso de sus recursos, pues contribuye a evitar la duplicación de las actividades de verificación. Por lo tanto, en el plan estratégico a largo plazo del Departamento de Salvaguardias se prevé aumentar la utilización de sistemas nacionales o regionales eficaces de contabilidad y control de materiales nucleares, con la consiguiente obtención de economías en la aplicación de las salvaguardias, cuando sea posible. Se prevé que se logre una mayor optimización principalmente en los Estados en los que se ha llegado a la conclusión general y esta se ha mantenido, ya que es en estos donde el OIEA tal vez podría llevar a cabo menos actividades sobre el terreno y recurrir más a las capacidades de los sistemas nacionales.

Principales vías para reforzar la cooperación

11. El refuerzo de la cooperación entre el OIEA y los sistemas nacionales o regionales de contabilidad y control de los materiales nucleares no es una cuestión nueva. Ya se debatió sobre ese tema en relación con una propuesta de enfoque para reforzar la aplicación de las salvaguardias y hacerla más eficaz en función de los costos, en el marco del Programa 93+2, que condujo a la aprobación del protocolo adicional. No obstante, la evolución del concepto a nivel de los Estados y los años de experiencia con la aplicación del protocolo adicional y las salvaguardias integradas ofrecen una nueva perspectiva de la cuestión.

12. Los sistemas nacionales y regionales de contabilidad y control de los materiales nucleares parecen dispuestos a fortalecer su relación con el OIEA. Sin embargo, las tensiones continuas ralentizan la optimización plena de las disposiciones y los acuerdos existentes, por lo que sigue siendo posible mejorar la cooperación entre el OIEA y dichos sistemas.

13. El refuerzo de la cooperación entre el OIEA y los sistemas mencionados sería beneficioso para los Estados y el Organismo y facilitaría la aplicación más eficiente y eficaz de las salvaguardias. Por lo que respecta al OIEA, la eficacia y la eficiencia de sus salvaguardias dependen en gran medida de la eficacia y el nivel de cooperación del sistema nacional o regional de contabilidad y control de los materiales nucleares con el Organismo. Por lo que respecta a la eficacia, una autoridad nacional de reglamentación o un sistema nacional dispuestos a cooperar pueden ayudar al OIEA a obtener más información y dibujar así una imagen más completa de las actividades nucleares de los Estados. De esa manera se fomentaría

la credibilidad de las conclusiones del OIEA. Por lo que respecta a la eficiencia, el aumento de la confianza en los sistemas nacionales de contabilidad y control de los materiales nucleares y el fortalecimiento de la cooperación pueden optimizar el uso de los recursos para inspección y reducir los costos generales. En determinadas circunstancias, el sistema podría llevar a cabo tareas que realiza normalmente el OIEA, lo que daría lugar a un ahorro considerable de gastos.

14. Por lo que respecta a los Estados, la cooperación más estrecha con el OIEA podría tener efectos positivos tanto en la práctica como en la esfera política. Por una parte, demostraría un compromiso decidido con las salvaguardias y la no proliferación y fomentaría la confianza internacional en el carácter pacífico de los programas nucleares de los Estados. Por otra parte, el fortalecimiento de la cooperación podría reducir el impacto de las salvaguardias en los operadores de las instalaciones nucleares. La aplicación de las salvaguardias integradas, que implica una asociación estrecha entre el OIEA y la autoridad reglamentaria nacional, por ejemplo, ha reducido considerablemente la presencia del Organismo sobre el terreno. La evolución de la aplicación de las salvaguardias siguiendo este enfoque podría hacer que aumentara la eficiencia sin menoscabo de la eficacia. Por último, la asociación entre el OIEA y el Estado podría mejorar la capacidad nacional de gestión de los materiales nucleares, en particular de los nuevos Estados con capacidad nuclear. De hecho, el desarrollo de un sistema nacional sólido es un primer paso para establecer una cooperación estrecha con el OIEA.

15. Se podrían explorar diferentes vías para reforzar la cooperación entre el OIEA y los sistemas nacionales o regionales de contabilidad y control de los materiales nucleares, por ejemplo:

a) Fortalecimiento de los sistemas nacionales de contabilidad y control de los materiales nucleares y las autoridades nacionales de reglamentación en los ámbitos de la medición de los materiales nucleares, el desarrollo de la reglamentación, la gestión de la información y la supervisión de las instalaciones. A ese respecto, los Estados podrían solicitar la visita de una misión de asesoría del OIEA para que evaluara los sistemas nacionales e identificara las esferas en las que se debería mejorar;

b) Autoridades nacionales de reglamentación más proactivas. Los Estados no tendrían que considerar sus obligaciones relacionadas con las salvaguardias de una manera limitada y puramente legalista, sino que deberían hacer gala de apertura y buena voluntad proporcionando voluntariamente información adicional sobre las actividades en curso o permitiendo el acceso a más emplazamientos —inclusive a aquellos en los que no se desarrollan actividades nucleares— que se haya determinado que suscitan interés. Ese tipo de enfoques fomentan la confianza. La provisión de información adicional al OIEA podría parecer inicialmente una carga para el Estado, pero posteriormente reportará un beneficio real para todas las partes que participan en la aplicación de las salvaguardias;

c) Los esfuerzos del propio OIEA, como los que se están realizando actualmente en el seno de la Secretaría para que la aplicación de las salvaguardias sea menos mecánica. Habría que promover, especialmente entre el personal del Organismo y entre los Estados miembros, la idea de que la provisión de información adicional por los sistemas nacionales, bilaterales y regionales no debería provocar un aumento de la verificación;

d) Refuerzo de la comunicación entre el OIEA y los Estados. La presentación de información sobre las conclusiones relacionadas con las salvaguardias de manera transparente y oportuna debe ser una cuestión prioritaria. Para asegurar la cooperación se deben remitir a la autoridad nacional de reglamentación comentarios sobre la información que haya facilitado y se tiene que formular claramente lo que se espera de ella. Tanto el OIEA como los Estados deben conceder importancia a la comunicación y la cooperación cotidianas. Para mantener una relación de cooperación entre una autoridad nacional de reglamentación y el OIEA es fundamental que se eviten los malentendidos y se mantenga un diálogo continuo;

e) Optimización de la aplicación de las salvaguardias. Podría lograrse fomentando el uso habitual de tecnologías, por ejemplo sistemas de vigilancia a distancia, para prescindir en la medida de lo posible de la presencia de inspectores en el terreno, realizando las actividades de inspección con arreglo al principio de “una tarea, una persona” y cooperando en la investigación y el desarrollo, así como en la capacitación de los inspectores, con la finalidad de reducir los recursos que se gastan por ambos lados y llegar a acuerdos sobre procedimientos;

f) Refuerzo de la cooperación entre el OIEA y la autoridad nacional de reglamentación en la aplicación de las salvaguardias en las nuevas instalaciones. La Conferencia General del OIEA ha alentado a los Estados concernidos a que promuevan la celebración de consultas con el OIEA en una fase temprana y oportuna acerca de aspectos relacionados con las salvaguardias que sean de interés para las nuevas instalaciones nucleares, con objeto de facilitar la aplicación de las salvaguardias en el futuro.

Conclusión

16. La creación y el mantenimiento de una asociación robusta entre el OIEA y los sistemas nacionales o regionales de contabilidad y control de los materiales nucleares siguen planteando muchos retos, aunque se trata de retos superables. A ese respecto, no puede determinarse un modelo general de cooperación, ya que cada Estado y, por lo tanto, cada sistema nacional de contabilidad y control de los materiales nucleares, tiene sus propias especificidades derivadas principalmente de sus obligaciones particulares y las características de su programa nuclear.

17. El OIEA debería ayudar a los sistemas nacionales o regionales de contabilidad y control de los materiales nucleares a cumplir sus obligaciones manteniendo una buena comunicación y proporcionando orientaciones detalladas y, cuando se le solicite, apoyo a las misiones. El OIEA también debería estar preparado para utilizar la capacidad de los sistemas nacionales o regionales de la manera más eficaz. Por el otro lado, esos sistemas tienen que desempeñar sus tareas con diligencia, para lo que deben contar con personal, recursos y autoridad suficientes.

18. No obstante, no basta con valorar la importancia de la cooperación como elemento fundamental de la aplicación de las salvaguardias. También es fundamental que todos los Estados y el OIEA compartan una visión de la cooperación basada en una actitud positiva hacia la aplicación de las salvaguardias que garantice el cumplimiento de los objetivos de las salvaguardias y la eficacia de estas.