

Conferencia de Desarme

27 de mayo de 2011

Español

Original: inglés

Nota verbal de fecha 23 de mayo de 2011 dirigida al Secretario General de la Conferencia de Desarme por la Misión Permanente de Australia, por la que se transmite el informe del Presidente de la Reunión paralela de expertos organizada por Australia y el Japón sobre la verificación de un tratado de cesación de la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares (TCPMF), celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 21 al 23 de marzo de 2011

La Misión Permanente de Australia ante la Conferencia de Desarme saluda atentamente al Secretario General de la Conferencia y tiene el honor de transmitirle el informe adjunto, titulado "Reunión paralela de expertos organizada por Australia y el Japón sobre la verificación de un TCPMF; Palacio de las Naciones, Ginebra, 21 a 23 de marzo de 2011; informe del Presidente, Embajador Peter Woolcott, de Australia".

La Reunión paralela de expertos organizada por Australia y el Japón sobre la verificación de un TCPMF examinó la cuestión relativa a las posibles formas de verificación de un futuro tratado de cesación de la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares. Esta es una cuestión importante en relación con el tema 1, "Cesación de la carrera de armamentos nucleares y desarme nuclear", y el tema 2, "Prevención de la guerra nuclear, incluidas todas las cuestiones conexas", de la agenda de la Conferencia.

La Misión Permanente de Australia agradecería que el presente informe se publicara como documento oficial de la Conferencia de Desarme y se distribuyera a todos los Estados miembros y a los Estados observadores que participan en la Conferencia.

Reunión paralela de expertos organizada por Australia y el Japón sobre la verificación de un TCPMF

Palacio de las Naciones, Ginebra, 21 a 23 de marzo de 2011

Informe del Presidente, Embajador Peter Woolcott, de Australia

I. Introducción

Información sobre la reunión

1. Del 21 al 23 de marzo de 2011, Australia y el Japón organizaron conjuntamente la "Reunión paralela de expertos sobre la verificación de un TCPMF", de tres días de duración, que se celebró en el Palacio de las Naciones, Ginebra. La reunión estuvo presidida por el Dr. Peter Woolcott, Embajador y Representante Permanente de Australia ante la Conferencia de Desarme, con la asistencia del Sr. Bruno Pellaud, de Suiza, y el Sr. Malcolm Coxhead, de Australia, quienes desempeñaron la vicepresidencia, respectivamente, el 21 de marzo, y los días 22 y 23 de marzo.
2. Asistieron a la reunión 38 Estados miembros de la Conferencia de Desarme y 5 Estados observadores, así como representantes del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas y el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR).
3. La reunión estuvo dedicada al tema de la verificación de un tratado que prohíba la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares, conocido comúnmente como Tratado de Cesación de la Producción de Material Fisible (TCPMF).
4. Al igual que la Reunión paralela de expertos organizada por Australia y el Japón sobre las definiciones del TCPMF, celebrada en Ginebra del 14 al 16 de febrero de 2011 (véase CD/1906, de 14 de marzo de 2011), la reunión tuvo por objeto seguir fomentando la confianza en relación con el TCPMF e impulsando las negociaciones sobre el tratado en el marco de la Conferencia de Desarme, sobre la base del documento CD/1299, de 24 de marzo de 1995, y el mandato contenido en este. De modo más general, el propósito de la reunión fue ofrecer elementos a la Conferencia y apoyar su labor, así como fomentar la confianza entre sus Estados miembros y los Estados observadores.
5. La reunión no constituyó una negociación ni un paso previo a una negociación, sino una oportunidad para intercambiar opiniones y explorar cuestiones pertinentes. En su transcurso no se trató de llegar a acuerdos ni se adoptaron decisiones. Las opiniones expresadas en la reunión no afectarán a las posiciones nacionales de los Estados cuando comiencen las negociaciones sobre un TCPMF en la Conferencia de Desarme.
6. La reunión constó de tres sesiones. El 21 de marzo tuvo lugar un debate general sobre los posibles parámetros de la verificación de un TCPMF. El 22 de marzo, el Sr. Eric Pujol, de la División de Conceptos y Planificación del Departamento de Salvaguardias del OIEA presentó una ponencia sobre la labor del OIEA en materia de verificación, que circunscribió el debate sobre la posible pertinencia de esa experiencia para la verificación

de un TCPMF. El 23 de marzo, el Dr. Horst Reeps, Director de la División de Verificación de la OPAQ, expuso la labor de la OPAQ en esa esfera, lo que también generó un debate sobre su posible pertinencia para la verificación en el contexto de un TCPMF.

Sobre el presente informe

7. Como el informe de la Reunión paralela de expertos organizada por Australia y el Japón sobre las definiciones del TCPMF, que figura en el documento CD/1906, de 14 de marzo de 2011, el presente informe es un resumen de la reunión elaborado personalmente por el Presidente, que no extrae conclusiones en relación con las cuestiones examinadas en su transcurso. Tampoco tiene el propósito de predeterminar la conducta que debe seguirse en las futuras negociaciones sobre un TCPMF en la Conferencia de Desarme, sino que trata de ofrecer información y apoyo para la labor de la Conferencia y de estimular nuevos intercambios sustantivos en su seno sobre cuestiones relacionadas con un TCPMF.

II. Ponencias

8. El 21 de marzo, el Vicepresidente (Sr. Pellaud) articuló el debate general sobre los posibles parámetros de la verificación de un TCPMF en torno a cuatro preguntas que podrían ser pertinentes para la labor de los inspectores en un régimen de verificación, y por ende, de los negociadores encargados de elaborar el sistema de verificación de un TCPMF. Asimismo, sometió a la consideración de los participantes algunas respuestas generales a cada pregunta, en la medida en que guardaban relación con un TCPMF.

a) ¿Qué se verificará? El Vicepresidente sugirió que esta pregunta se respondiera sobre la base de las definiciones de "material fisible" y "producción" y del alcance del tratado que se acordaran en las negociaciones;

b) ¿Existe alguna información con respecto a la cual podría limitarse el acceso de los inspectores? El Vicepresidente señaló que podría ser necesario proteger algunas informaciones relacionadas con las armas (como su forma y composición isotópica) debido a su importancia desde el punto de vista de la proliferación;

c) ¿Cuál es el propósito de la verificación? El Vicepresidente indicó que el propósito fundamental sería asegurar que en lo sucesivo ya no se produjeran materiales fisibles para la fabricación de armas nucleares y otros artefactos explosivos nucleares;

d) ¿Qué grado de garantía se trata de lograr mediante la verificación? El Vicepresidente indicó que el grado de garantía que se preveía obtener era el factor clave en el establecimiento de un sistema de verificación. Ofreció una secuencia de posibles grados de garantía: desde la garantía absoluta hasta la creíble, razonable y satisfactoria. Lograr el grado de garantía óptimo equivaldría a compensar los costos marginales de una mayor seguridad, teniendo en cuenta los costos y consecuencias de la no detección o de fallos en los mecanismos de detección.

9. El Vicepresidente sugirió que un marco conceptual estructurado podría orientar la formulación del sistema de verificación de un TCPMF. De esta forma, el sistema de verificación podría establecerse en torno a los conceptos siguientes:

a) Objetivos de la verificación: el objetivo primordial de las inspecciones sería la verificación de la no existencia de material fisible (según su definición), en especial de su producción (según su definición), excepto el destinado a usos permitidos, y la disuasión de las violaciones ante el riesgo de pronta detección;

b) Enfoques de la verificación: metodologías para la verificación sistemática de las instalaciones que abarcara un TCPMF, a fin de asegurar la detección de cualquier producción de material fisible para la fabricación de armas;

c) Medidas de verificación: métodos técnicos y herramientas de análisis de datos disponibles para lograr los objetivos pertinentes de la verificación, incluidos, entre otros, la contabilidad, la contención y la vigilancia de los materiales, así como el muestreo ambiental;

d) Criterios de verificación: actividades de verificación que los inspectores consideran necesarias para ofrecer una garantía de cumplimiento digna de crédito; se podrían establecer criterios para cada tipo de instalación, y especificar el ámbito, la frecuencia normal y el alcance de las actividades de verificación necesarias; los criterios podrían utilizarse tanto para planificar las actividades de verificación, como para evaluar sus resultados; y

e) Metas de inspección: metas de rendimiento específicas que deben lograrse mediante las actividades de verificación de una instalación dada, y que son necesarias para aplicar el enfoque de verificación correspondiente; las metas se cumplirían plenamente una vez satisfechos todos los criterios pertinentes en la instalación y en relación con esta.

10. El Vicepresidente indicó que desde el punto de vista práctico existía una gama de opciones de verificación del TCPMF. A continuación se relacionan, aunque de forma no exhaustiva ni mutuamente excluyente (como señalaron algunos participantes), las posibles opciones sugeridas por el Vicepresidente.

a) Declaración de cumplimiento del Estado (o sea, no verificación);

b) Verificación mediante instrumentos, incluida la vigilancia a distancia, la toma automática de muestras y la vigilancia por satélite;

c) Verificación limitada a instalaciones de producción importantes;

d) Verificación aleatoria de otras instalaciones nucleares, incluidas inspecciones por denuncia; y

e) Verificación completa de todas las instalaciones nucleares.

Dejando a un lado la primera opción (que algunos participantes consideraron incompatible con la existencia de un TCPMF efectivamente verificable previsto en el documento CD/1299, de 24 de marzo de 1995), el Vicepresidente señaló que era posible imaginar un tratado muy amplio en sus definiciones y su alcance, con un sistema de verificación de rigor limitado. A la inversa, era posible imaginar un sistema de verificación extremadamente riguroso para un tratado con definiciones y alcance limitados.

11. El Sr. Pujol y el Sr. Reeps expusieron, el 22 y el 23 de marzo, respectivamente, un panorama del OIEA y la OPAQ, y de la naturaleza de la labor de verificación en esos organismos. El Sr. Pujol examinó los conceptos de tiempo de conversión, tiempo de detección, cantidades significativas y probabilidad de detección como componentes de las metas de inspección del OIEA; asimismo, abordó la contabilidad, la contención y la vigilancia de materiales nucleares; la verificación de la información sobre el diseño; los respectivos ámbitos de las salvaguardias establecidas en los acuerdos de salvaguardias amplias y los protocolos adicionales; el acceso complementario; tecnologías avanzadas, como el muestreo ambiental, la vigilancia a distancia y las imágenes satelitales; la aplicación de salvaguardias en plantas de enriquecimiento y reelaboración (incluidas las de Estados poseedores de armas nucleares); y las nuevas funciones del OIEA en materia de verificación del control de armas y el desarme.

12. El Sr. Reeps abordó el ciclo del proceso de verificación (declaración, evaluación, inspección *in situ*, vigilancia de datos, análisis y presentación de informes); las declaraciones iniciales y anuales establecidas en los artículos III a VI de la Convención sobre las armas químicas; la verificación de la destrucción de armas químicas; la verificación de la destrucción de instalaciones de producción de armas químicas; la verificación de la conversión de instalaciones de producción de armas químicas; las inspecciones (incluidas inspecciones por denuncia); la verificación industrial, incluidas las inspecciones en la industria, y la vigilancia del comercio.

13. La comparación de los regímenes del OIEA y la OPAQ puso de manifiesto dos enfoques diferentes de la verificación; además, dio lugar a la pregunta de hasta qué punto se debería codificar la verificación en un tratado (las salvaguardias del OIEA constituyen un régimen adaptable que ha evolucionado con el tiempo; y el sistema de verificación de la OPAQ cuenta con parámetros que se rigen específicamente por un anexo de la Convención sobre las armas químicas).

III. Debates

14. En los debates que siguieron a la presentación de las tres ponencias, los participantes plantearon una serie de aspectos pertinentes para la verificación de un TCPMF. Las dos cuestiones fundamentales derivadas de los debates fueron la posible relación entre las salvaguardias del OIEA y la verificación de un TCPMF, y el alcance de los objetivos de la verificación en el marco de un TCPMF. Se expresaron dos grupos de opiniones sobre estas dos cuestiones clave.

15. De una parte, algunos participantes observaron que existía una conexión entre las salvaguardias del OIEA relacionadas con el TNP y la verificación de un TCPMF con respecto a la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares. A su juicio, la verificación de un TCPMF debía basarse directamente en el sistema de salvaguardias del OIEA y llevarla a cabo ese Organismo. El OIEA tendría que recibir el mandato jurídico y disponer de los recursos y la capacidad técnica necesarios para verificar y gestionar con eficacia una amplia gama de información potencialmente delicada desde el punto de vista de la proliferación. La elaboración del mecanismo de verificación de un TCPMF sobre la base de las salvaguardias del OIEA evitaría la duplicación de esfuerzos y constituiría la base de un sistema no discriminatorio y amplio que tendría en esencia los mismos objetivos de verificación que las salvaguardias del OIEA, es decir, un sistema de verificación que asegurara de manera irreversible la no producción de material fisible ni su desviación a la producción de armas nucleares, mediante, entre otras cosas, la aplicación cabal de la contabilidad de los materiales y la conversión o destrucción de las instalaciones clausuradas. El establecimiento en el marco de un TCPMF de un sistema de verificación independiente con normas marcadamente distintas de las salvaguardias del OIEA conllevaría el riesgo de socavar estas últimas.

16. Por su parte, otros participantes establecieron una distinción entre las salvaguardias del OIEA relacionadas con el TNP y la verificación en el marco de un TCPMF. Las salvaguardias estaban concebidas para prevenir la producción de una primera arma nuclear en un Estado, mientras que un TCPMF se aplicaría en el contexto de armas nucleares ya existentes. Además, el sistema de salvaguardias basado en el documento INFCIRC/153 no se aplicaba de manera universal. De forma más general, era prematuro hacer suposiciones sobre la forma que adoptaría la verificación de un TCPMF y la entidad encargada de su aplicación. Esas cuestiones se decidirían en las negociaciones y era importante explorar todas las opciones, a fin de asegurar el establecimiento de un sistema de verificación apropiado, acorde con las definiciones y el alcance convenidos. La formulación del sistema de verificación en el marco de un TCPMF estaría guiada por objetivos políticos. La

prohibición de la producción de material fisible para la fabricación de armas nucleares seguía siendo el objetivo fundamental de un TCPMF.

17. No obstante las diferencias mencionadas, cabe destacar que algunos de los partidarios de las opiniones mencionadas en el párrafo 15 indicaron que para un TCPMF podían tenerse en cuenta diferentes normas de verificación adaptadas a tipos concretos de instalaciones. Algunos de los defensores de las ideas expresadas en el párrafo 16 señalaron que la aplicación de las salvaguardias del OIEA a algunas instalaciones de producción de Estados poseedores de armas nucleares era indicio de su posible pertinencia en relación con un TCPMF. Si la verificación del tratado se centrara en las instalaciones de producción se podría evitar la duplicación de sistemas.

18. Algunos participantes sugirieron la posible conveniencia de emplear un lenguaje menos sintético para describir los objetivos de la verificación, y de examinar cada elemento más detalladamente, a fin de conciliar las diferentes opiniones sobre el tipo de verificación adecuado para un TCPMF.

19. Recordando la evaluación de los costos de verificación de un TCPMF realizada por el OIEA en 1994, algunos participantes sugirieron también que sería oportuno actualizar dicha evaluación. Esa tarea podría estructurarse sobre la base de una gama de opciones de verificación, pues los costos de la verificación dependerían de las definiciones de "material" y "producción" acordadas en un TCPMF, así como de las instalaciones donde se aplicarían las medidas de verificación. Se señaló que una evaluación actualizada no sería un ejercicio sencillo, pues requeriría evaluar y aplicar metodologías de costos en relación con instalaciones y tecnologías que no existían en 1994. Si los Estados solicitaran que el OIEA realizara una evaluación actualizada, sería necesario asignar recursos al Organismo para esa tarea.

20. Los debates sobre otras cuestiones pertinentes para la verificación de un TCPMF se resumen en las siguientes preguntas, que pudieran ofrecer base para una reflexión más profunda, también por parte de quienes participan en la negociación de un TCPMF:

a) Efectos de los cambios tecnológicos y políticos sobre la verificación de un TCPMF: ¿cómo podrían formularse las disposiciones de un TCPMF relativas a la verificación de manera que reflejaran y permitieran aprovechar los posibles cambios tecnológicos? ¿Cómo podrían formularse las disposiciones de un TCPMF relativas a la verificación de manera que reflejaran los posibles cambios políticos en la esfera de la no proliferación y el desarme nucleares? Tomando en consideración esos posibles cambios, ¿cómo podría definirse la verificación de un TCPMF en un instrumento (por ejemplo, un conjunto de disposiciones del tratado, un protocolo aparte, o un conjunto de procedimientos fácilmente adaptables y modificables establecido fuera del tratado)? ¿Cómo podría incluirse en un TCPMF una disposición sobre los trabajos de investigación y desarrollo pertinentes para la verificación del tratado?

b) Formas de verificación no programada de un TCPMF: ¿deberían incluirse en un TCPMF formas de verificación no programada, como inspecciones aleatorias y acceso complementario? Teniendo en cuenta que algunos consideran que el mecanismo de inspecciones por denuncia de la Convención sobre armas químicas tiene una utilidad, y por lo tanto un valor disuasorio, limitado, ¿deberían incluirse en un TCPMF las inspecciones por denuncia? En un TCPMF ¿qué función podrían cumplir y qué valor disuasorio tendrían las formas de verificación no programada frente a las programadas?

c) Acceso controlado e información delicada desde el punto de vista de la proliferación: ¿qué tipos de arreglos de acceso controlado podrían ser apropiados para impedir que se revele información confidencial desde el punto de vista de la proliferación o desde otra perspectiva? Con respecto a la verificación de un TCPMF, ¿podrían necesitarse

nuevos criterios sobre los arreglos de acceso controlado, incluidos los relacionados con la información confidencial desde el punto de vista de la proliferación?

d) Conversión y clausura de instalaciones: ¿qué nuevas ideas sobre la verificación podrían ser necesarias en relación con la conversión de instalaciones utilizadas previamente en la producción de material fisible para la fabricación de armas? ¿Como podría asegurar el sistema de verificación de un TCPMF la no utilización ulterior de las instalaciones para fines prohibidos?

IV. Observaciones finales y agradecimientos

21. La reunión ofreció una oportunidad provechosa para mantener un debate general sobre los posibles parámetros de verificación de un TCPMF y, sobre la base de la experiencia del OIEA y la OPAQ, comenzar a estudiar más detenidamente la forma en que podría efectuarse en la práctica la verificación de un TCPMF.

22. Las ponencias presentadas y los debates celebrados en la reunión demostraron que será una tarea ardua formular en términos prácticos los elementos del sistema de verificación de un TCPMF. En este encuentro paralelo de expertos también se puso de relieve la necesidad de celebrar reuniones similares para no perder de vista la cuestión de la verificación en el marco de un TCPMF. En ese contexto, del 30 de mayo al 1º de junio de 2011, Australia y el Japón organizarán conjuntamente otra reunión paralela de expertos sobre la verificación de un TCPMF.

23. El Presidente expresa su agradecimiento a los Estados miembros de la Conferencia de Desarme y a los Estados observadores que participaron en la reunión, y en especial a los expertos que viajaron a Ginebra desde sus capitales y desde Viena para asistir a esta.

24. El Presidente agradece al Sr. Eric Pujol y al Sr. Horst Reeps las valiosas ponencias presentadas y los intercambios sostenidos con los participantes en la reunión. Asimismo, manifiesta su reconocimiento al OIEA y la OPAQ, respectivamente, por haber facilitado la participación del Sr. Pujol y el Sr. Reeps.

25. El Presidente expresa su agradecimiento al Sr. Bruno Pellaud y al Sr. Malcolm Coxhead por su participación y sus contribuciones en el desempeño de la vicepresidencia. Agradece a Suiza, y en particular al Sr. Jürg Lauber, Embajador y Representante Permanente de Suiza ante la Conferencia de Desarme, el haber facilitado la participación del Sr. Pellaud.

26. Por último, el Presidente agradece al Japón, y en particular al Sr. Akio Suda, Embajador y Representante Permanente del Japón ante la Conferencia de Desarme, su labor en la organización conjunta de la reunión.
