

Dr. Hans Blix:

“El fomento de la confianza”

Nota del editor: Recientemente el Dr. Blix, Director General del OIEA, intervino ante el sexto simposio anual de la Asociación Europea para las Salvaguardias y el Desarrollo acerca de la función que desempeñan las salvaguardias en el marco de la cooperación internacional. La siguiente entrevista está basada en sus observaciones.



P: En el marco de la estructura general de la no proliferación internacional, ¿cómo logra un país que ha renunciado solemnemente a las armas nucleares inspirar a sus vecinos y al mundo en general el máximo de confianza de que cumplirá dicho compromiso?

Dr. Blix: Una manera de hacerlo sería oficializar el compromiso jurídicamente mediante su adhesión a un tratado internacional. En la mayoría de los casos podría ser mediante la adhesión al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP), o a un tratado que establezca una zona libre de armas nucleares. Hasta el momento, el único que existe es el Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco). Las obligaciones que entraña el tratado constituyen lo que podría llamarse un “umbral jurídico”. Aun cuando se debilitara la motivación individual implícita en el compromiso, una vez contraído éste queda como una barrera quizá no insuperable, pero sí significativa.

Sin embargo, es posible que la firma de un tratado no baste por sí sola para generar el máximo nivel de confianza en un asunto tan delicado como lo es el compromiso de un Estado a la no proliferación, pues en ocasiones se han violado tratados. Por tanto, es necesario un sistema de verificación que ofrezca la garantía continua de que un Estado está cumpliendo su compromiso de no proliferación.

P: ¿Qué papel desempeñan las salvaguardias dentro de este contexto?

Dr. Blix: El sistema de salvaguardias fue concebido para cumplir la función de verificación y constituye un sistema de vigilancia que infunde la confianza de que las actividades vigiladas son puramente pacíficas. Por consiguiente, las salvaguardias son la medida más adelantada que existe

para el fomento de la confianza. En el caso del TNP y del Tratado de Tlatelolco, dicha vigilancia abarca las actividades nucleares actuales y futuras de los Estados interesados. En otros casos, sólo se incluyen instalaciones individuales o material identificado y sólo se puede dar seguridad sobre ellos y no sobre todas las actividades que se realizan en el país.

Teniendo esto presente, las salvaguardias desempeñan un papel importante, aunque limitado, en el programa general de medidas que constituye el llamado régimen de no proliferación. Para que generen confianza, las salvaguardias deben ser capaces de detectar las posibles violaciones de los compromisos con una prontitud tal que permita a los demás Estados movilizar los medios para hacer que se respete la promesa de no proliferación.

Visto desde este ángulo, cabría decir que el riesgo de detección debe ser de tal magnitud que evite la desviación. Sin embargo, en los casos normales la disuasión no es necesaria. Los Estados no solicitan la inspección para disuadirse de la desviación, sino para obtener la confirmación de la verificación. La función de las salvaguardias es exclusivamente la de dar lugar a una mayor confianza mediante la verificación. No obstante, debe observarse que las medidas de verificación sólo pueden aplicarse a lo que tuvo o tiene lugar; no pueden verificar el futuro y, por tanto, nada pueden decir sobre la intención futura de los Estados. Las medidas de verificación no pueden adivinar el pensamiento de los Gobiernos y ello constituye una limitación considerable.

P: ¿Qué grado de confianza permite el actual sistema de salvaguardias del OIEA?

Dr. Blix: Cada país debe valorar por sí mismo la respuesta a esta pregunta. No obstante, se pueden esbozar algunos factores importantes de los cuales dependerá dicha respuesta.

La minuciosidad con que se realicen las operaciones de salvaguardia reviste vital importancia. Ello no quiere decir que las salvaguardias deban ser indebidamente agobiantes. Sin embargo, deben ser lo suficientemente completas para que sean creíbles y se perciban como tales; de lo contrario, no lograrán su propósito de fomentar la confianza. Dado que los Estados aceptan las salvaguardias con miras a fomentar la confianza, deben, pues, considerar que la minuciosidad de las operaciones de salvaguardia es algo que obra directamente en su favor. Claro está, hasta dónde es "suficiente" es un tema abierto al debate.

La independencia de las operaciones de salvaguardia es otro factor importante. La credibilidad de las salvaguardias está directamente vinculada a la credibilidad de la organización que las aplica. El hecho de que esa responsabilidad recaiga sobre una organización internacional imparcial cuyos miembros proceden de todas partes del mundo aumenta la credibilidad de los sistemas nacionales o regionales de contabilidad y control del material nuclear.

Un tercer factor es el alcance de las salvaguardias. Es posible lograr el máximo de confianza cuando todas las actividades nucleares actuales y futuras están salvaguardadas, como ocurre con las partes en el TNP o el Tratado de Tlatelolco. En el caso de las salvaguardias aceptadas fuera de esos tratados multilaterales, la vigilancia sólo podrá aplicarse a instalaciones individuales o a materiales identificados. Por supuesto, esa vigilancia no ofrece la seguridad plena de que no se produzcan desviaciones dentro del país, salvo en relación con las instalaciones y el material que en particular se han salvaguardado.

P: *¿Qué sanciones existen en caso de violación?*

Dr. Blix: Gústenos o no, el poder ejecutivo, sea económico, militar o de otro tipo, permanece en manos de cada uno de los Estados. Por consiguiente, no existen sanciones centralizadas que los órganos de la comunidad internacional de naciones aplicarían automáticamente de producirse violaciones de las salvaguardias de los acuerdos para la limitación de los armamentos. Ello no quiere decir que no habría reacciones ante tales violaciones, ni que dichas reacciones, como cabe esperar, no tendrían un efecto disuasivo. Lo que sí supone es que las sanciones, ya sean políticas o económicas, tendrían que ser aplicadas por cada uno de los Estados, quizás actuando de conjunto y posiblemente tras una decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

P: *¿Cree usted que el público en general percibe correctamente el papel que desempeñan las salvaguardias?*

Dr. Blix: Creo que se puede decir que el público en general apenas tiene idea de lo que pueden hacer o no las salvaguardias. Hasta el propio término parece confundir. Y quizás lo peor no sea la falta de información sobre las salvaguardias, sino los conceptos erróneos que prevalecen acerca de ellas. Los que trabajamos en esta esfera tenemos el deber de tratar de crear una imagen correcta de las salvaguardias.

P: *¿Cuáles son algunos de esos conceptos erróneos?*

Dr. Blix: El más común es que las salvaguardias son como una especie de medidas policiales encaminadas a evitar la desviación de material nuclear hacia fines militares. Cuando se dice que los inspectores no pueden detener una desviación, probablemente se hará el comentario pesimista de que las salvaguardias evidentemente no cumplen su cometido. Tales reacciones dejan ver una falta de conocimiento muy difundida de cómo funciona la comunidad internacional. Las organizaciones internacionales no están directamente facultadas para hacer cumplir los acuerdos ni se les podría dar poderes suficientemente enérgicos como para que fueran significativos frente a los Estados que violaran los compromisos.

De modo que las salvaguardias *no* son medidas policiales. No existe una policía internacional con poder ejecutivo. ¿Cómo podría una policía de ese tipo enfrentarse a un Estado que violara alguna de sus obligaciones? ¿Declarándole la guerra? Las salvaguardias por sí solas no pueden físicamente impedir que un país haga algo. Por el contrario, las salvaguardias son parte de un conjunto mayor de medidas que, en su totalidad, ofrecen un buen grado de seguridad contra la difusión de las armas nucleares hacia otros países.

Un aspecto importante de este asunto es que a veces se encomienda a las organizaciones internacionales la tarea de realizar indagaciones imparciales o de enviar equipos para comprobar que se respeten los armisticios, las treguas u otros arreglos, o sea, se les asignan operaciones de mantenimiento de la paz. La aceptación de estos equipos y su presencia y comportamiento probablemente aumenten la confianza de que se seguirá respetando el arreglo. Pese a que los equipos no podrían hacer mucho más que informar las violaciones, de ocurrir éstas, los informes provocarían reacciones significativas de los Estados.

De modo que no resulta sorprendente que a una organización internacional como el OIEA se le haya confiado la responsabilidad de aplicar el sistema internacional de salvaguardias de conformidad con el TNP y el Tratado de Tlatelolco, así como con otros arreglos bilaterales y multilaterales. Si no sorprendente, de todos modos resulta novedoso. No hace mucho que los Estados acostumbran solicitar la inspección *in situ* y tradicionalmente han sido celosos en cuanto a toda presencia extranjera en el territorio. Las salvaguardias deben aplicarse con respeto pero sin subordinación. Su independencia y credibilidad son el valor concreto que tienen para los Estados donde se aplican.

P: *¿Cómo valora usted el funcionamiento del sistema hasta el momento?*

Dr. Blix: La experiencia que hemos tenido con el actual sistema de salvaguardias ha sido razonablemente buena. Como es lógico, hemos sufrido las dificultades propias de los comienzos, pero con el rápido desarrollo que hemos presenciado durante los últimos años, era en parte inevitable.

P: *¿Qué opina acerca de la constante evolución del sistema?*

Dr. Blix: Cabe esperar que seguiremos enfrentando algunas dificultades en el futuro, aunque con el rápido desarrollo de la energía nucleoelectrónica durante el pasado decenio, que actualmente está asumiendo un ritmo más moderado, existe la oportunidad de consolidar nuestro trabajo e introducir nuevos equipos. Esto debe propiciar un mayor grado de confianza en las garantías que brindan las salvaguardias contra la proliferación horizontal de las armas nucleares.

Si miramos hacia el futuro, puede preverse que el número de instalaciones nucleares y la cantidad de material nuclear crecerán a la par de los conocimientos y la capacidad técnica para la fabricación de armas nucleares. Con decisión y los recursos adecuados, cualquier Estado que posea una infraestructura industrial suficientemente desarrollada podría fabricarlas. Las salvaguardias por sí solas no podrían evitar este hecho, sólo pueden dar fe de la constante adhesión de los Estados a sus promesas de no proliferación.

Ahora bien, la existencia de esta tendencia exige la creciente modernización de los equipos, métodos y enfoques de salvaguardia. Habrá que hacerlo para estar a la altura del grado de confianza que desea la comunidad internacional, y poder realizar un trabajo de verificación cada vez mayor a un costo que los Estados Miembros consideren razonable.

P: *¿Dadas las restricciones y limitaciones prácticas, vale la pena lo que cuestan las salvaguardias?*

Dr. Blix: Con demasiada frecuencia algunos Estados Miembros manifiestan que las salvaguardias son excesivamente costosas o, en su defecto, onerosas. Si bien es evidente, como he indicado, que las salvaguardias ocasionan gastos, también ofrecen a cambio algo de gran valor, a saber, la confianza internacional de que las actividades salvaguardadas sólo tienen fines pacíficos, y, de esa forma, reducen las tensiones que de otro modo podrían existir. Es precisamente con el objetivo de generar esta confianza que los Estados solicitan al OIEA que verifique sus actividades nucleares. Para inspirar esa confianza, las salvaguardias deben ser eficaces y ante todo creíbles. El objetivo común del OIEA y los Estados Miembros en que se aplican las salvaguardias debe ser crear la confianza. Aceptar de mala gana las salvaguardias no es la mejor forma de lograrlo al máximo; por el contrario, las salvaguardias deben verse como el servicio que en verdad representan para los Estados.

Por supuesto, las salvaguardias no son gratuitas. Actualmente el Organismo invierte más de 30 millones de dólares para cumplir sus responsabilidades de salvaguardia a nivel mundial. Si bien esta cifra puede parecer elevada, el costo por kilovatio/hora producido es en realidad bastante marginal. Los gastos del OIEA no representan el costo total de las salvaguardias, ya que cada Estado que posee instalaciones nucleares tiene que hacer una inversión en un sistema nacional de contabilidad y control del material nuclear. Pero aun cuando se incluyan los gastos nacionales, no considero que las salvaguardias sean demasiado costosas.

P: *¿Por qué Europa constituye una región especial para las actividades de salvaguardia del OIEA?*

Dr. Blix: Creo que es justo decir que actualmente Europa está a la cabeza en materia de tecnología nuclear. Ya varios países europeos obtienen más del 30% de la electricidad que necesitan a partir de la energía nucleoelectrónica y para fines del decenio otros países de la región habrán alcanzado este nivel. El trabajo en reactores avanzados, tales como los reactores reproductores rápidos de metal líquido [RRRML] está muy adelantado en varios países europeos. En Europa prácticamente se dispone de todos los componentes del ciclo del combustible nuclear y varios países de esa región ya pueden hacer gala del ciclo completo del combustible. En muchos casos, esas instalaciones del ciclo del combustible son prototipos o instalaciones de las más modernas. Y desde luego, para completar el cuadro, tres de los cinco Estados poseedores de armas nucleares están en Europa.

Si más de la mitad de los reactores nucleares del mundo están emplazados en Europa conjuntamente con modernas instalaciones del ciclo del combustible, a nadie debe sorprender que más de la mitad de las actividades de salvaguardia del OIEA se realicen en dicho continente. Con todo, ello indudablemente no quiere decir que los países europeos sean vistos como una amenaza especial de proliferación, ni que estén "excesivamente salvaguardados".

Toda organización internacional como el OIEA se basa en la igualdad soberana de sus Miembros, y, por tanto, no puede permitirse tratarlos de manera diferente. Al decidir el alcance de las actividades de salvaguardia en diversos Estados Miembros, el Organismo aplica los mismos criterios, sin atender al continente en que se encuentren los países. No exigimos más de un Estado que de otro de manera subjetiva. Además, la magnitud de la inspección que ha de realizarse en cualquier país es tema de negociación con las autoridades nacionales.

En la parte de Europa que compone la Comunidad Europea de Energía Atómica [EURATOM] existe una situación singular, ya que el sistema de salvaguardias del OIEA funciona paralelamente con el sistema multinacional de la Comunidad. La relación que existe entre el OIEA, la EURATOM y sus Estados Miembros está regida por tres acuerdos que entraron en vigor entre 1976 y 1981. La relación continúa desarrollándose, pero es justo decir que ha sido eficaz y de cooperación. Prevemos que la cooperación se mantendrá sobre estas mismas bases en el futuro, y espero que Europa desee servir de ejemplo a otras partes del mundo.

Con razón hay muchos en el mundo que ven a Europa como la primera en el campo de la energía nuclear y como modelo a seguir para su desarrollo. Desempeñar el papel de líder nuclear entraña responsabilidades análogas en la esfera de la no proliferación. Propongo que Europa en general y los distintos Estados que integran el continente sean los primeros en mantener las barreras que se opongan a la proliferación de las armas nucleares. El ejemplo que brinda Europa al aceptar las salvaguardias es también de gran importancia para los países no europeos. Esta actitud reviste también cierta importancia para la distensión.

P: En 1985 se examinará el TNP. ¿Qué temas opina usted que se debatirán en esa conferencia?

Dr. Blix: El TNP sigue siendo el centro de las actividades que se realizan a nivel mundial para impedir la proliferación, pese a las críticas que le lanzan algunos Estados y a que dentro de otros marcos se pueden formular promesas adecuadas de no proliferación.

Sin embargo, a menos que para entonces se haya logrado algún adelanto palpable en cuanto al control del armamento nuclear, es probable que se escuchen expresiones de disgusto por la incapacidad de los tres Estados poseedores de armas nucleares partes en el TNP para cumplir su compromiso de lograr el desarme nuclear. Es probable que la falta de progreso en relación con la firma de un tratado de prohibición completa de los ensayos sea un punto especialmente neurálgico. En el Tratado de Prohibición Limitada de los Ensayos de 1963, los Estados poseedores de armas nucleares hicieron constar explícitamente su decisión de lograr una prohibición completa y definitiva de todo tipo de ensayo nuclear y la reafirmaron en el propio TNP.

Para mí es evidente que, de continuar la falta de progreso en materia de desarme nuclear, a la larga se debilitaría el obstáculo que representa el TNP para la proliferación horizontal. Y lo que tal vez sea aún más significativo, también se debilitaría la convicción de los

Estados de que el no poseer armas nucleares obra en pro de sus intereses de seguridad, lo que, como indiqué anteriormente, constituye el principal obstáculo a la proliferación horizontal. No cabe duda de que la adopción de medidas positivas encaminadas a lograr el control de las armas nucleares y el desarme sería de inmenso valor para el empeño de limitar la proliferación horizontal y de promover el uso pacífico de la energía nuclear.

En el TNP, los países industrializados también se comprometieron a promover el uso pacífico de la energía nuclear, principalmente mediante la transferencia de tecnología para esos mismos fines. Las restricciones impuestas a la exportación a fines de los años setenta fueron catalogadas por muchos de incompatibles con dicho compromiso y suscitaban abundantes críticas severas en la Conferencia de Examen del TNP celebrada en 1980. Las discrepancias que existen al respecto entre los proveedores y los países importadores aún distan de estar resueltas y los augurios para la Conferencia de Examen de 1985 sobre la transferencia de tecnología son también inciertos en la actualidad. No obstante, las cuestiones que nos ocupaban a fines de los años setenta han mejorado algo, al menos en el sentido de que el propio Programa de Asistencia Técnica del OIEA se ha ampliado y ahora los países en desarrollo, si disponen del capital, pueden acudir al mercado de compradores para adquirir nuevas centrales nucleares.