

Conferencia de Desarme

27 de julio de 2015

Español

Original: inglés

Australia

Documento de trabajo

Protección de la información sensible en el marco la verificación de un tratado de cesación de la producción de material fisible¹

Aspectos esenciales

- Las disposiciones de los modelos de acuerdos de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) pueden constituir una base apropiada para las disposiciones de un tratado de cesación de la producción de material fisible (TCPMF) que tengan por objeto evitar o minimizar la divulgación de información relacionada con la proliferación y otra información sensible durante la verificación en instalaciones del ciclo del combustible para uso civil.
- La verificación de la destrucción o conversión de antiguas instalaciones de producción de armas o de la eliminación de combustible para propulsión naval quizás deban realizarse dentro de marcos especiales de acceso controlado. Las disposiciones de acceso controlado del documento INFCIRC/540 ofrecen principios pertinentes, pero sería necesario elaborar los detalles. Podrían fijarse objetivos de verificación que representen una solución de compromiso aceptable entre una verificación invasiva y la protección de información sensible desde el punto de vista de la proliferación.
- Las disposiciones de verificación de un TCPMF en lugares no declarados, por ejemplo en el contexto de una inspección por denuncia, probablemente deberán ser similares a las disposiciones correspondientes de la Convención sobre las Armas Químicas o del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCE). Podrían establecerse orientaciones o medidas técnicas especiales para atender a las preocupaciones de los Estados sobre la protección de determinados tipos de información sensible.

¹ Preparado por el Sr. Peter Woolcott, Embajador de Australia ante la Conferencia de Desarme (15 de febrero de 2010 a 1 de septiembre de 2014) y el Sr. Malcolm Coxhead, Director, Oficina de Salvaguardias y No Proliferación de Australia, Sección de No Proliferación Nuclear, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio.



- Las disposiciones sobre acceso controlado del documento INFCIRC/540, el TPCE y la Convención sobre las Armas Químicas (entre otros instrumentos) establecen un importante equilibrio entre los derechos del Estado parte inspeccionado a proteger la información sensible y su obligación de demostrar el cumplimiento. Este equilibrio deberá reflejarse en las disposiciones de acceso controlado de un TCPMF.

Análisis

1. La información o los datos relacionados con las actividades de verificación son sensibles cuando su difusión no autorizada supone un riesgo para los intereses nacionales o comerciales o desde el punto de vista de la proliferación nuclear. Por ejemplo, en el caso de los excedentes de materiales para la fabricación de armas, la posibilidad de que pueda divulgarse el diseño de un arma nuclear (por ejemplo, en lo que respecta a los isótopos y las formas clasificadas, entre otras cosas) despertará gran inquietud en relación con la seguridad nacional. De manera análoga, las tecnologías de enriquecimiento pueden despertar inquietudes tanto en materia comercial como de seguridad nacional. La información relacionada con la seguridad física del material o las instalaciones nucleares (destinada a reducir el riesgo de robo y/o sabotaje) también despertará inquietud por la seguridad nacional.

2. Contar con procedimientos eficaces para evitar o minimizar la divulgación de información o datos sensibles durante las actividades de verificación o a raíz de estas actividades es fundamental para que los estados cooperen con ellas y para que se preserve la reputación de la organización de verificación. Las salvaguardias del OIEA, así como la verificación de la Convención sobre las Armas Químicas y el TPCE incluyen procedimientos de ese tipo. Minimizar la divulgación abarca dos grandes aspectos:

a) La negociación con el Estado inspeccionado del acceso (de los inspectores de la organización de verificación) con el fin de cumplir los objetivos de verificación evitando la divulgación de información o de datos sensibles, siempre que esta no sea necesaria, lo que habitualmente se denomina acceso controlado.

b) La gestión de la circulación de la información de verificación dentro de la organización de verificación, la protección de esa información y su divulgación fuera de la organización, esto es, la necesidad de información concreta y las protecciones de confidencialidad.

3. Los modelos de acuerdos de salvaguardias del OIEA INFCIRC/66/Rev.2 (salvaguardias para instalaciones específicas), INFCIRC/153 (Corregido) (acuerdo de salvaguardias amplias) y INFCIRC/540 (Corregido) (protocolo adicional) incluyen disposiciones sobre algunos o la totalidad de estos elementos, al igual que la Convención sobre las Armas Químicas y el TPCE. Las disposiciones de acceso controlado se aplican por medio de negociaciones del Estado inspeccionado con la organización de verificación (antes de la visita) o, de ser necesario, con los inspectores (en el emplazamiento). Las demás medidas se aplican por conducto de las políticas y los procedimientos de confidencialidad de cada organización (los correspondientes al TPCE se están elaborando).

Acceso controlado

4. Los modelos de acuerdos de salvaguardias del OIEA incluyen los siguientes elementos sobre el control del acceso:

a) INFCIRC/153 (modelo de acuerdo de salvaguardias amplias):

- No incluye un mecanismo de acceso controlado, pero durante las inspecciones ordinarias del inventario nuclear, el inspector solo accede a los puntos estratégicos².

² Los puntos estratégicos no limitan el acceso del OIEA en las actividades de verificación de la información descriptiva. Durante las inspecciones especiales, el acceso del inspector se determina

- Requiere que el Organismo organice las visitas y actividades de los inspectores de manera que "se protejan los secretos de fabricación y cualquier otra información confidencial que llegue a conocimiento de los inspectores".
- b) Los acuerdos de tipo INFCIRC/66 contienen disposiciones similares, aunque el acceso (ya sea en el caso de inspecciones ordinarias o especiales) se define en términos del acceso a la instalación sujeta al acuerdo.
- c) INFCIRC/540 (modelo de protocolo adicional):
- Incluye un mecanismo de acceso controlado, especificando que esos "arreglos no impedirán al Organismo realizar las actividades necesarias para ofrecer garantías creíbles de la ausencia de materiales nucleares y actividades nucleares no declarados en el lugar en cuestión".

Verificación en instalaciones del ciclo del combustible para uso civil y con respecto a otras actividades civiles declaradas

5. La verificación de un TCPMF en instalaciones del ciclo del combustible para uso civil deberían ser lo suficientemente similares a las salvaguardias del OIEA para que las mismas disposiciones de protección de la información y los datos se apliquen a dichas instalaciones. Esto se relaciona tanto con los controles de acceso como con la protección de la información confidencial y deberá ajustarse al objetivo de negociar un TCPMF no discriminatorio. Si la verificación de un TCPMF requiere una verificación ordinaria que no se limite a los puntos estratégicos, las disposiciones de acceso controlado podrán aplicarse a dicha verificación.

Acceso controlado para la verificación de antiguas instalaciones de producción de materiales para armas y de la eliminación de combustible para propulsión militar

6. La verificación de un TCPMF en cuanto a la destrucción o conversión de antiguas instalaciones de producción de armas o la eliminación de combustible para propulsión militar probablemente deba realizarse en un marco de acceso controlado. Las disposiciones de acceso controlado del documento INFCIRC/540 pueden ofrecer principios adecuados, en particular la condición que esas restricciones no impedirán al organismo de verificación realizar las actividades necesarias para obtener garantías creíbles. En principio, la organización de verificación y el Estado inspeccionado deberían poder negociar procedimientos de acceso detallados antes de que se realicen las inspecciones ordinarias. No obstante, los negociadores de los tratados tal vez deseen incluir orientaciones sobre el alcance y los objetivos de la verificación en esos casos. Disposiciones de este tipo figuran en acuerdos bilaterales como el *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre la Cooperación relativa a los Reactores para la Producción de Plutonio*. Para lograr los objetivos del Acuerdo, las partes se comprometen a permitir la supervisión de reactores específicos, para asegurarse de que tras su cierre no reinicien operaciones, así como la supervisión de otros reactores, para cerciorarse de que funcionen con arreglo al régimen acordado. Se contempla la supervisión de ciertos tipos de plutonio, con miras a asegurar que no se emplee en armas nucleares. Las técnicas que se han de aplicar a la supervisión se especifican y fundan en los principios de contención y vigilancia. En el caso de la supervisión del plutonio, se prevén mediciones restringidas de los radioisótopos.

"de acuerdo con el Estado" (la Junta de Gobernadores podrá presionar al Estado para que otorgue acceso adicional).

Acceso controlado para la verificación en lugares no declarados

7. Las disposiciones de verificación de un TCPMF en lugares no declarados, por ejemplo en el marco de una inspección por denuncia, probablemente deberán ser similares a las disposiciones correspondientes de la Convención sobre las Armas Químicas o del TPCE. Una inspección del TCPMF por denuncia podría, en principio, abarcar las instalaciones más sensibles. Además, no existe la posibilidad de convenir antes de la inspección procedimientos de acceso mutuamente aceptables y específicos para un emplazamiento. Las disposiciones de la Convención sobre las Armas Químicas y el TPCE son similares en muchos aspectos. Este último (que el autor conoce con mayor detalle) establece en relación con el acceso controlado, entre otras cosas, que:

- El Estado Parte inspeccionado tiene la obligación de facilitar el acceso a la zona inspeccionada al solo efecto de determinar los hechos relacionados con el propósito de la inspección.
- El Estado Parte inspeccionado tiene el derecho, en toda la zona de inspección, a adoptar medidas para proteger las instalaciones y los lugares sensibles e impedir la revelación de información confidencial que no guarde relación con el propósito de la inspección.
- El Estado Parte inspeccionado tiene el derecho a adoptar la decisión final respecto de cualquier acceso del grupo de inspección, teniendo en cuenta sus obligaciones en virtud del Tratado y las disposiciones sobre el acceso controlado.
- En caso de que el Estado Parte inspeccionado limite el acceso dentro de la zona de inspección, hará todo cuanto sea razonable, en consulta con el grupo de inspección, para demostrar por otros medios su cumplimiento del Tratado.

8. El equilibrio establecido por estas disposiciones es importante para asegurar que la negociación de los mecanismos de acceso controlado satisfaga los objetivos tanto del Estado inspeccionado como de la organización de verificación. El TPCE estipula que los informes de las inspecciones incluirán una relación de la colaboración prestada por el Estado inspeccionado, lo que otorgará al futuro Consejo Ejecutivo de la Organización del TPCE la oportunidad de revisar el equilibrio logrado en la negociación del acceso controlado.

Acceso controlado al material fisible en formas clasificadas

9. En el marco de la "Iniciativa Trilateral", un grupo de trabajo también elaboró principios de acceso controlado destinados a proteger el material fisible en formas clasificadas, centrándose en la verificación por el OIEA del material fisible procedente de armas en la Federación de Rusia y los Estados Unidos. Uno de los resultados de la iniciativa fue el establecimiento de una técnica de verificación de atributos para la verificación por el OIEA del plutonio clasificado procedente de armas sin revelar información sensible desde el punto de vista de la proliferación. Para confirmar que el material declarado es auténtico, se llevan a cabo mediciones destinadas a verificar los atributos (comparando un objeto con un conjunto de características de referencia), empleando una tecnología de barrera de información para impedir que información clasificada se transmita o filtre de otro modo fuera de un entorno seguro. Los resultados de la Iniciativa Trilateral podrían facilitar que un Estado poseedor de armas nucleares sometiera a verificación componentes fisibles de armas con miras a garantizar que no se destinarán nuevamente a la fabricación de armas, pero no incluyeron conclusiones sobre la verificación de la conversión de los componentes fisibles de armas en formas no clasificadas y, por ende, su incorporación cuantitativa en las existencias en el marco de un TCPMF.

10. La llamada Iniciativa del Reino Unido y Noruega también ha examinado varios retos fundamentales en materia de protección de la información sensible durante la verificación del desmantelamiento de ojivas nucleares. Los aspectos examinados no se limitaron a los relacionados con la proliferación, sino también a los inherentes a la seguridad nacional y nuclear. Hasta ahora, la labor se ha centrado en problemas prácticos específicos, no en principios directamente aplicables como orientaciones en un TCPMF. Sin embargo, los conceptos y las técnicas desarrollados en relación con las barreras de información, la autenticación de datos y equipos, y las herramientas de contención y vigilancia quizás puedan ofrecer lecciones concretas válidas para un TCPMF.

Procedimientos de confidencialidad

11. A continuación se enumeran los elementos relativos a la protección de la información confidencial incluidos en los modelos de acuerdos de salvaguardias del OIEA. Estas disposiciones proporcionan una base adecuada para gran parte de la verificación que pueda requerirse en virtud de un TCPMF:

- a) INFCIRC/153 (modelo de acuerdo de salvaguardias amplias):
 - Requiere que el Organismo "tome todas las precauciones necesarias para proteger los secretos comerciales y de fabricación y cualquier información confidencial que llegue a su conocimiento en la ejecución del Acuerdo".
 - Requiere que la comunicación de información en relación con la ejecución de las salvaguardas "pueda facilitarse a la Junta de Gobernadores y a los funcionarios del Organismo que necesiten conocerla para poder desempeñar sus funciones oficiales en relación con las salvaguardias, en cuyo caso dicha información se facilitará solo en la medida necesaria para que el Organismo pueda desempeñar sus obligaciones en ejecución del Acuerdo".
- b) INFCIRC/540 (modelo de protocolo adicional):
 - El artículo 15 establece que:
 - a) El Organismo mantendrá un régimen estricto para asegurar la protección eficaz contra la divulgación de secretos comerciales, tecnológicos e industriales y otras informaciones confidenciales que lleguen a su conocimiento, incluida la información de ese tipo que llegue a conocimiento del Organismo con motivo de la aplicación del presente Protocolo.
 - b) El régimen mencionado en el párrafo a) incluirá, entre otras, disposiciones relativas a:
 - i) Principios generales y medidas conexas para la tramitación de la información confidencial;
 - ii) Condiciones de empleo del personal relativas a la protección de la información confidencial;
 - iii) Procedimientos para el caso de infracción o presunta infracción de la confidencialidad.
 - c) El régimen mencionado en el párrafo a) será aprobado y revisado periódicamente por la Junta.

12. La Convención sobre las Armas Químicas, en su anexo sobre confidencialidad, examina en mayor detalle que otros tratados las medidas de protección de la

información confidencial reunida durante las actividades de verificación. Exige al Director General que establezca un régimen estricto para la manipulación de información confidencial por la Secretaría Técnica y proporciona orientaciones sobre la clasificación de información sobre la base de su grado de sensibilidad. También detalla las circunstancias en que es posible dar a conocer los datos de la verificación. Entre los datos que se podrán revelar figuran los que se comuniquen a los Estados partes para que tengan la seguridad de que los demás Estados Partes siguen cumpliendo la Convención. El régimen de confidencialidad de la Convención sobre las Armas Químicas se ha calificado de excesivamente estricto. Sus disposiciones más enérgicas pueden ser apropiadas para la información más sensible. No obstante, el papel de los Estados en la clasificación de los datos plantea el riesgo de una clasificación excesiva.

Medidas adicionales

13. En la Convención sobre las Armas Químicas y el TPCE se establecieron medidas técnicas adicionales para responder al interés de los Estados en proteger ciertos tipos de información sensible. Se fijaron procedimientos para, entre otras cosas:

- El examen del equipo de inspección por parte del Estado inspeccionado;
- El acompañamiento de los inspectores;
- La toma y el análisis de las muestras;
- La descontaminación de las ropas y las superficies de los equipos (o la utilización de material desechable), para evitar la divulgación de datos sensibles si estos salen del emplazamiento;
- La limpieza de los datos de los equipos informáticos;
- El examen de las fotografías para que no incluyan información no pertinente;
- El mantenimiento de la información más sensible en el emplazamiento, precintada bajo sello conjunto, tanto durante la inspección como después de ella.

14. En el Manual de Operaciones para las Inspecciones *In Situ* que están negociando los Estados signatarios del TPCE, así como en las políticas que está formulando la Secretaría Técnica Provisional de la Organización de ese Tratado se incluirán orientaciones detalladas sobre la aplicación de este tipo de medidas. Un manual similar para las inspecciones por denuncias en virtud de la Convención sobre las Armas Químicas se ha redactado bajo el control de la Secretaría Técnica de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas. La redacción de estos acuerdos no solo se basa en consideraciones teóricas. Tanto la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas como la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares llevan a cabo ejercicios de inspección para ensayar los procedimientos. En noviembre y diciembre de 2014, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares llevará a cabo un importante ejercicio de inspección *in situ* de varias semanas de duración en Jordania. Las lecciones que se extraigan de esa labor contribuirán a la mejora de los procedimientos de inspección.

15. Los debates entre los Estados sobre el proyecto de Manual de Operaciones para las Inspecciones *In Situ* han permitido extraer varias lecciones para la redacción de futuros tratados. Entre estas figura en particular la importancia de velar por que las disposiciones y la terminología del tratado sean claras y coherentes entre sí.

16. Probablemente, el mayor riesgo en relación con la protección de la información sensible concierne al inspector. No existen técnicas (permitidas) para eliminar información de la memoria del inspector. Las actuaciones disciplinarias o judiciales pueden disuadir la divulgación no autorizada, pero estas no son soluciones fáciles. Cuando haya dudas sobre la fiabilidad de un inspector determinado, los documentos INFCIRC/153 y INFCIRC/540, la Convención sobre las Armas Químicas y el TPCE permiten a los Estados rechazar la designación de esa persona para realizar inspecciones en su territorio. También se pueden incluir otros requisitos, como la presencia de un segundo inspector cuando se tenga acceso a información sensible. No obstante, la negociación de mecanismos eficaces de acceso controlado es la mejor solución para evitar que los inspectores tengan conocimiento de información sensible.
