

El valor de la confianza en el control de los riesgos de proliferación regional

The Royal Society
Irma Argüello

28 y 29 de Junio 2010

Los conceptos que compartiré son parte clave del estudio “Opciones Balanceadas para la Gestión Internacional del Ciclo de Combustible” que la Fundación NPSGlobal ha estado llevando a cabo con el auspicio de la NTI - Nuclear Security Project.

Primero, debo decir que creo que es una excelente idea, dada la situación actual del régimen de desarme nuclear y no-proliferación y la sobrecarga de la OIEA que expertos dentro de la comunidad internacional trabajen en cooperación para buscar formas creativas de reducir los riesgos de proliferación derivados del ciclo de combustible nuclear. En esta categoría específica ubico el diseño e implementación de reglas innovadoras de gobernanza.

Cuando hablamos de gobernanza, principalmente estamos hablando de comportamiento individual y colectivo y, en este sentido, es bueno analizar patrones de comportamiento exitosos, para identificar sus fortalezas y su habilidad y potencial para ser aplicados a diferentes ambientes y circunstancias.

El caso de Argentina y Brasil puede ser útil para tal análisis. Ambos países tienen una larga tradición nuclear, alrededor de 60 años. En términos prácticos, Argentina y Brasil han desarrollado suficiente tecnología para dominar la producción de energía, los reactores de investigación y partes sensitivas del ciclo de combustible nuclear, con enriquecimiento industrial (ultracentrifugación) en el caso de Brasil, y difusión gaseosa en el nivel planta piloto en Argentina. Ha habido también esfuerzos para desarrollar tecnología de reprocesamiento, principalmente en Argentina, pero la planta piloto a tales efectos nunca fue completada. Es importante remarcar que actualmente, ambos son países libres de HEU y de plutonio.

A pesar de que Brasil y Argentina casi nunca se enfrentaron, hubo momentos en el pasado en que los temas nucleares fueron motivo de gran rivalidad. Pudo hasta haberse desatado una carrera armamentista nuclear dentro de la región, principalmente durante los sucesivos regímenes militares en ambos países (los 60s y 70s) pero afortunadamente no sucedió. El buen sentido de los gobiernos democráticos que sucedieron a tales élites militares redujeron significativamente el peligro en este sentido.

Sin embargo, las ambiciones de proliferación no han sido totalmente erradicadas, y todavía persisten en pequeños grupos que reaparecen de vez en cuando. Esos grupos todavía coquetean con la idea de mantener abierta una opción de armas nucleares. Están deslumbrados por lo que perciben como beneficios de poseer armas nucleares (principalmente orgullo y reconocimiento internacional en este caso particular, ya que los conflictos regionales no existen) y al mismo tiempo, desprecian la extrema carga que ello implica.

Dadas esas circunstancias, el desafío clave respecto de los temas nucleares era encontrar formas innovadoras de aumentar la confianza mutua y prevenir potenciales riesgos de proliferación.

En este sentido ambos países transformaron la rivalidad en cooperación desarrollando un innovador modelo de “control vecino-a-vecino”. Este modelo se encuentra vigente desde el año 1991, cuando se firmó un acuerdo bilateral clave, y ambos países desarrollaron en conjunto el Sistema de Contabilidad y Control de los Materiales Nucleares -SCCC (expresado por un conjunto de procesos que involucran inspecciones aplicables a todos los materiales nucleares usados en todas las actividades realizadas dentro de las jurisdicciones de Argentina y Brasil) y la agencia bilateral responsable de su implementación, la Agencia Brasileña-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares - ABACC (una entidad responsable de verificar que el material nuclear existente en ambos países está siendo usado exclusivamente para fines pacíficos).

La dinámica de la ABACC incluye una estrecha cooperación con el Organismo Internacional de Energía Atómica - OIEA. Se llevan a cabo inspecciones recíprocas de las instalaciones nucleares en cada país. Por ejemplo, la verificación de una instalación nuclear de Argentina está a cargo de especialistas brasileños, y la verificación de una instalación en Brasil está a cargo de inspectores argentinos. El management de la ABACC y el proceso de toma de decisiones también se llevan a cabo en el ámbito bilateral común. Al mismo tiempo la ABACC está armoniosamente integrada a los esquemas de verificación del OIEA bajo los compromisos de “Salvaguardias totales” que ambos Estados adoptaron aún antes de su acceso al TNP en los 90s. Aún así hay una clara superposición de actividades debido a que las verificaciones son en su mayoría realizadas en paralelo.

El punto relevante aquí es que el armado de la relación tanto como su gobernanza ha sido un proceso “de abajo hacía arriba” y no “de arriba hacia abajo”. Esto implica que los compromisos tomados por ambos países surgen del interés mutuo, más que de la imposición externa como por ejemplo de la derivada del TNP o de cualquier otro régimen de control. Este hecho fortalece el modelo considerablemente.

Un hecho que plantea gran preocupación en la comunidad internacional está relacionado con la no firma ni de Brasil ni de Argentina del Modelo de Protocolo Adicional del OIEA. Ésto cierra la opción de la Agencia a verificaciones más intrusivas. Desde mi punto de vista, este tema no ha sido discutido suficientemente en ambos países y debería hacerse, con una participación comprometida de las sociedades. La Fundación NPSGlobal está actualmente dedicada a abrir espacios para tal debate.

La mutua confianza y conocimiento juegan un rol clave en la relación bilateral para hacer a este modelo de gobernanza suficientemente efectivo como para reducir potenciales riesgos de proliferación. La continua interacción entre expertos de ambos países lleva en términos prácticos y más allá de la aplicación de las salvaguardias de acuerdo a las reglas establecidas, al hecho de que los inspectores de la ABACC logran una comprensión profunda respecto de “quién es quién” en la arena bilateral nuclear. Esto facilitaría en un caso hipotético el acceso a la información sobre actividades o instalaciones no declaradas y/o sobre potenciales transgresiones a compromisos bajo el régimen de no-proliferación. Todo esto coloca a los inspectores de ambos países en una natural posición de ventaja en conocimiento respecto de inspectores externos a la región.

Estas prácticas resultan en una suerte de aplicación informal de algunos conceptos subyacentes en el Protocolo Adicional, pero dentro del ambiente bilateral.

Un modelo como el descrito puede tener el potencial de ser extendido a una base regional dentro de contextos caracterizados por un hasta razonable –pero no extremo- nivel de conflicto. Este es el caso de la expansión nuclear en América Latina. Un posible modelo de regionalización deja en las manos de la entidad regional la primera línea de verificación actuando por delegación del OIEA, la cual, a su vez, podría controlar a la Agencia Regional. Este esquema sería efectivo en costos y evitaría duplicaciones entre ambas Agencias.

Esta dinámica, sin embargo, no impide que algunos elementos subyacentes al modelo bilateral de gobernanza puedan ser también útiles para diseñar modelos aún más complejos para ser aplicados a regiones altamente conflictivas, y también a la comunidad global en su conjunto.

En este sentido, los elementos que no deberían estar ausentes en el núcleo de cualquier modelo, más allá de su alcance de aplicación son:

- Transparencia entre socios
- Confianza mutua
- Balance
- Respeto por los intereses de cada socio
- Management compartido entre las partes interesadas
- Esquema voluntario
- Protección de tecnologías propias/restringidas

Lo que hemos estado describiendo no implica, de ningún modo, la diseminación de tecnologías sensitivas. La clave sería trabajar en términos de comportamiento más que en el control de la tecnología, que siempre debería mantenerse en las manos de su dueño.

Alguna preocupación puede surgir respecto de una potencial falta de imparcialidad derivada de la relación cercana entre inspectores, que llevaría, consecuentemente, a subestimar los riesgos de proliferación en el ámbito inspeccionado.

A este argumento podría contraponerse la hipótesis de que los países por más que sean socios tienden a preservar y a priorizar sus intereses nacionales por lo que es difícil imaginar que aprobarían intenciones de proliferación en países vecinos. En términos de especulación, la inclusión de un número moderado de partes, podría ayudar a reducir tales preocupaciones y a incrementar la eficiencia y credibilidad del modelo versus el esquema céntrico de verificación convencional del OIEA.

Finalmente es conveniente admitir que una potencial regionalización de este modelo de gobernanza tanto como los supuestos acerca de los intereses y comportamiento de los estados, por su controversial naturaleza, requerirán seguramente de una discusión más profunda.

Traducción NPSGlobal

[Volver](#)