El Grupo de Proveedores Nucleares y el Protocolo Adicional del OIEA

Carnegie Endowment for International Peace
Mark Hibbs

Agosto 2010 | Link al artículo original

El autor plantea su visión respecto de las recientes discusiones en el seno del Grupo de Proveedores Nucleares (Nuclear Suppliers Group) en cuanto las nuevas directrices del comercio nuclear de tecnologías sensibles, enriquecimiento y reprocesamiento y sobre la aplicación del Protocolo Adicional del OIEA como standard de suministro.

A su vez, analiza y emite opinión respecto del caso particular de la relación Argentina-Brasil materializada en la ABACC, que ha dado lugar a un tratamiento especial en el seno del Grupo de Proveedores Nucleares.

Seis años después de iniciar conversaciones, los 46 países que establecen las normas para el comercio nuclear a nivel mundial no han sido capaces de llegar a un acuerdo sobre las propuestas de nuevas directrices que regulan la exportación de elementos utilizados para actividades sensibles del ciclo de combustible nuclear - enriquecimiento de uranio y reprocesamiento de combustible irradiado.

En su reunión anual plenaria a fines de junio, el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG por sus siglas en inglés) fracasó una vez más. Este fracaso ha llevado a algunos altos funcionarios de los estados del NSG a reconsiderar las actuales directrices, en parte debido a que un proyecto más ambicioso les espera por delante. Los países desean que todos los miembros estén de acuerdo con que el Protocolo Adicional - un acuerdo voluntario que da al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) el derecho de inspeccionar lugares no declarados - debería ser un requisito para el comercio futuro de todos los materiales, equipos y tecnologías nucleares. El NSG, sin embargo, ha dejado de lado las conversaciones respecto de requerir el Protocolo Adicional para todo el comercio nuclear hasta después de completar las negociaciones sobre las directrices referidas al enriquecimiento y reprocesamiento.

La falta de consenso sobre las nuevas directrices respecto del enriquecimiento y el reprocesamiento es lamentable. Pero lo más problemático es un compromiso alcanzado durante las negociaciones sobre estas directrices que, al eximir a Argentina y a Brasil, socava la meta aparte pero importante de establecer el Protocolo Adicional como el estándar global en la verificación de la no-proliferación. Hasta ahora, las directrices propuestas para el enriquecimiento y el reprocesamiento - incluyendo la excepción de los dos estados latinoamericanos - no son jurídicamente vinculantes y no entraron en vigor. Los estados del G-8, sin embargo, comenzaron a adherir a tales directrices el año pasado - un paso diseñado para a generar un impulso en el interior del NSG para romper el estancamiento. Pero principalmente debido a la oposición de Turquía en la reunión de junio, el consenso sigue bloqueado y los gobiernos de los miembros del NSG y las empresas proveedoras nucleares están solicitando asesoramiento sobre qué hacer a continuación.

Directrices de enriquecimiento y reprocesamiento

Preocupados por las revelaciones de redes clandestinas difundiendo tecnología y con las exportaciones de tecnología y equipos nucleares con perspectivas de fuerte crecimiento en todo el mundo, los estados del NSG comenzaron a trabajar hacia un consenso sobre las nuevas reglas para la exportación de tecnologías y equipos que puedan utilizarse para producir combustible nuclear para armas. Los Estados Unidos desempeñaron un papel primordial en la elaboración de las nuevas directrices en 2008 después de que el presidente George W. Bush

abandonó la posición de que las transferencias en enriquecimiento y reprocesamiento deberían ser prohibidas por completo a los estados recién llegados.

Las directrices actuales, que fueron escritas en 1978, especifican que los estados proveedores ejerciten la "restricción" respecto de exportar elementos para el enriquecimiento y el reprocesamiento. Teniendo en cuenta los desafíos actuales, las nuevas directrices son necesarias porque el NSG carece de un mecanismo para resolver las diferencias sobre lo que constituye una "restricción".

La excepción de Argentina y Brasil

Las reglas propuestas, esencialmente sin cambios desde su introducción a finales de 2008, contienen un lenguaje que se incluyó para satisfacer a dos estados -Argentina y Brasil - que son los únicos estados del NSG que se han negado a firmar un Protocolo Adicional.

El actual borrador establece que los proveedores no deberían autorizar la transferencia de instalaciones, equipos y tecnología de enriquecimiento y reprocesamiento si el beneficiario no cumple con ciertos criterios. Un requisito es que un beneficiario elegible "haya firmado, ratificado, y esté implementando un acuerdo de salvaguardias amplias con el OIEA, y tiene en vigor un Protocolo Adicional firmado o ha firmado, ratificado o está poniendo en práctica un acuerdo regional aprobado por la OIEA, que opera para lograr el mismo objetivo de proveer confianza dentro de la naturaleza pacífica de los programas nucleares civiles.

El “acuerdo regional aprobado por el OIEA" es una abreviación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), una agencia de salvaguardias bilaterales establecida en 1991. El lenguaje de las directrices propuestas permitiría a Argentina y Brasil recibir elementos de enriquecimiento y reprocesamiento sin que hayan suscrito un protocolo adicional sobre la base de su participación en la ABACC.

Desde el inicio de las negociaciones sobre las nuevas directrices, Argentina, Brasil y Sudáfrica- que ha firmado el Protocolo Adicional - se han opuesto a las condiciones propuestas de que el Protocolo Adicional sea un requisito en un Estado receptor para la transferencia de productos sensibles.

Debate sobre las directrices de enriquecimiento y reprocesamiento

Al final de la reunión de junio, el NSG emitió una declaración pública que se refiere a la imposibilidad de concluir con éxito las negociaciones. Según la declaración, los Estados miembros “han acordado seguir estudiando formas de fortalecer aún más las directrices relativas a la transferencia de tecnologías de enriquecimiento y reprocesamiento”.

La excepción dada a la Argentina y Brasil en el proyecto de directrices había aislado efectivamente a Sudáfrica, el único estado miembro del NSG que continúa oponiéndose al Protocolo Adicional como condición para el suministro de elementos de enriquecimiento y reprocesamiento.

En un movimiento sorpresa, sin embargo, Turquía expresó sus dudas fundamentales sobre los esfuerzos de los miembros de imponer nuevas restricciones en el acceso a los materiales, equipos y tecnologías nucleares más allá de las restricciones expresadas en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Durante la reunión del NSG un año antes en Budapest, Turquía había realizado más objeciones limitadas, con respecto a los criterios “subjetivos” de las directrices que permitirían a los poseedores de tecnología negar las exportaciones sobre la base de las "condiciones generales de estabilidad y seguridad", incluyendo la “estabilidad y seguridad del Estado receptor”. Funcionarios turcos informaron a sus contrapartes en Budapest que Ankara temía que se verían privados del acceso a elementos de enriquecimiento y reprocesamiento porque serían considerados como un Estado de Medio Oriente y por lo tanto sujeto a preocupaciones por la “estabilidad y seguridad”.

Durante la reunión de junio, algunos miembros trataron de salvar el acuerdo, a pesar de la objeción sorpresa de Turquía, al ofrecer abandonar el criterio de "estabilidad y seguridad " para satisfacer Ankara. Sin embargo, no hubo consenso entre los miembros para abandonar este criterio y, en cualquier caso, Turquía hizo saber que no habría sido satisfecha ni siquiera habiendo eliminado dicho criterio ofensivo.

La reciente aparición de Turquía como un oponente a las nuevas restricciones al comercio nuclear ha dejado de lado las perspectivas de que la táctica para neutralizar a Argentina y a Brasil pronto se traducirá en un convenio colectivo sobre los criterios para el comercio de enriquecimiento y reprocesamiento y parece haber retrasado indefinidamente la conclusión de

las negociaciones.

El debate sobre el Protocolo Adicional del OIEA

Adoptada por la Junta de Gobernadores del OIEA en 1997, el Protocolo Adicional nació de la incapacidad de la OIEA para detectar el esfuerzo clandestino masivo de Irak para desarrollar armas nucleares antes de 1990. Un mayor impulso fue proporcionado por Pyongyang en 1993 ante su negativa a cooperar con el OIEA para resolver las discrepancias de contabilidad en las actividades de separación de plutonio de Corea del Norte.

Si es aceptado voluntariamente por un Estado miembro, el Protocolo Adicional del OIEA da un acceso más amplio a las actividades nucleares de un Estado que las especificadas en su acuerdo de salvaguardias del TNP con el OIEA. Si bien los acuerdos de salvaguardias del TNP permiten al OIEA hacer determinaciones basadas en los datos recuperados desde puntos designados de control y medición en las instalaciones declaradas, el Protocolo Adicional le da al OIEA derechos de accesos complementarios, incluidos los derechos a inspeccionar lugares no declarados y los lugares donde no se encuentra ningún material nuclear.

Hoy en día, seis estados con importantes actividades nucleares - Argentina, Brasil, Egipto, Corea del Norte, Siria y Venezuela - no tienen Protocolo Adicional. Irán ha firmado un Protocolo Adicional, pero no lo está implementando. Quince países, que en los últimos años han anunciado que están interesados en desplegar reactores de energía nuclear en el futuro, tampoco tienen un protocolo en vigor. En total, 101 Estados tienen un Protocolo Adicional y muchos gobiernos y expertos ahora quieren que el protocolo se convierta en la norma de verificación estándar del TNP como un componente esencial de un acuerdo de salvaguardias amplias y como requisito para participar en el comercio nuclear.

En 2004, Bush presionó para que el Protocolo Adicional se requiera a todos los Estados que importen artículos para sus programas nucleares civiles. Dirigidos por Ernesto Zedillo, ex presidente de México, los consultores del OIEA, mirando al futuro de la agencia, recomendaron en 2008 que "los Estados proveedores deberían hacer que el Protocolo Adicional sea una condición para el suministro de licencias de exportación de materiales, servicios y tecnologías nucleares”. En el período previo a la Conferencia de Revisión 2010 del TNP, el Grupo Viena de los Diez - un grupo de países sobre cuestiones de comercio y seguridad nuclear que incluye a Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia – acogió este punto de vista.

Dentro del NSG, las propuestas iniciales de las nuevas directrices para el enriquecimiento y el reprocesamiento incluían el requerimiento de que el Protocolo Adicional sea una condición para el suministro. En una declaración emitida en julio de 2009, todos los estados del G8 dijeron que las exportaciones de productos sensibles deberán requerir un Protocolo Adicional en el Estado receptor. Pero el texto actual de las directrices propuestas desde finales de 2008 contiene la excepción de Argentina y Brasil.

Hasta la fecha, sin embargo, Argentina, Brasil, y Sudáfrica no se han movido de su objeción a la imposición del NSG de establecer al Protocolo Adicional como requisito para el comercio nuclear. Argentina ha presentado poco para explicar por qué no ha celebrado un Protocolo Adicional. Eso no se puede decir de Brasil. En declaraciones oficiales y no oficiales, organismos del gobierno brasileño, funcionarios y observadores han ofrecido numerosas razones de porqué Brasil no va a firmar el Protocolo Adicional.

En la Conferencia de Revisión 2010 del TNP, Brasil argumentó que sin un mayor progreso en el desarme nuclear, incluyendo el establecimiento de un calendario de desarme, no lo firmaría. En junio, Samuel Pinheiro Guimaraes, el ministro federal brasileño de asuntos estratégicos, atacó al Protocolo Adicional considerándolo como una herramienta de espionaje industrial de los estados nucleares avanzados. Otras personalidades brasileñas han afirmado que el Protocolo Adicional es innecesario ya que la constitución brasileña ya se compromete a que el país no desarrolle armas nucleares y porque Brasil es miembro del Tratado de Tlatelolco, que establece una zona libre de armas nucleares en América Latina.

Brasil es reacio a proporcionar al OIEA acceso adicional a la información sobre la historia pasada de su programa nuclear; si Brasil a aceptase y aplicase el Protocolo Adicional, se vería obligada a revelar al OIEA todo inventario de residuos radioactivos de alto nivel, lo que daría testimonio de la producción histórica de procesamiento no declarado de material nuclear en el país. Más importante aún, Brasil ha dicho claramente que no tiene intención de aplicar el Protocolo Adicional si antes no se toman pasos significativos en materia de desarme nuclear mundial. Esto fue remarcado por un documento oficial de la estrategia de defensa de diciembre 2008, y nuevamente a principios de 2009 por los representantes de Brasil durante una reunión del NSG. El comportamiento de EE.UU. será crucial en esta cuestión. Según funcionarios brasileños, si los Estados Unidos no ratifican el nuevo acuerdo de START las perspectivas de que Brasil estuviera de acuerdo con el Protocolo Adicional disminuirían.

El enigma del NSG: Directrices versus el Protocolo Adicional

El impasse creado por las objeciones de Turquía en la reunión de junio le da al NSG una oportunidad para reflexionar sobre si quiere seguir adelante con las directrices propuestas de enriquecimiento y reprocesamiento. La excepción de Argentina y Brasil representa un compromiso político en nombre de los Estados que aparentemente creen que la desventaja de un guiño hacia los dos países sería más que compensada por la ventaja de requerir el Protocolo Adicional a todos los demás países.

Pero la lógica detrás de la excepción es muy problemática.

La nueva norma propuesta implica que hay congruencia entre el Protocolo Adicional y el acuerdo "regional" - en este caso una organización basada en las salvaguardias bilaterales y acuerdos de verificación hechas por Argentina y Brasil. Tanto el Protocolo Adicional y la ABACC en el sentido más general están destinadas a fomentar la confianza de que las actividades nucleares son pacíficas, pero no son lo mismo. El primero es un documento legal estableciendo los derechos de inspección y el segundo es una institución.

El Protocolo Adicional provee al OIEA derechos específicos para acceder a una gran cantidad de información que está fuera del alcance de los acuerdos estándar de salvaguardias del TNP, especialmente en relación con actividades no declaradas. El acuerdo entre el OIEA y la ABACC, por otra parte, es similar a los acuerdos estándar de salvaguardias del TNP y no ofrece el OIEA los derechos especificados por el Protocolo Adicional. La ABACC es consciente de que es desafiada por el Protocolo Adicional y que ni su acuerdo con el OIEA ni el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, que subyace a la ABACC, excluye la posibilidad de que la ABACC puede incorporar características establecidas en el Protocolo Adicional en el futuro. Pero la ABACC no puede avanzar en esto a menos que los gobiernos de Argentina y Brasil se comprometen expresamente a adoptar y poner en práctica las disposiciones específicas del protocolo.

Próximos pasos

Gregory Schulte, quien se desempeñó en la administración Bush como embajador de EE.UU. ante el OIEA, dijo que conseguir que los Estados críticos pendientes acuerden con el Protocolo Adicional "implicará un compromiso diplomático de alto nivel”. Que el NSG por separado dé a entender que una excepción puede hacerse para algunos estados es contraproducente para

este fin. Las preocupaciones expresadas por Estados individuales del NSG sobre el Protocolo Adicional no deben ser desviadas hacia las directrices de control de las exportaciones sino que deben ser tratadas directamente por los miembros - especialmente los Estados Unidos y los otros Estados con armas nucleares - en el más alto nivel de gobierno.

El NSG necesitará ese compromiso de alto nivel para pasar a la siguiente etapa y negociar un acuerdo irrefutable entre los 46 Estados miembros por el cual el Protocolo Adicional debe ser una condición para todo comercio nuclear. Hacer esto pondría al NSG plenamente en sintonía con los esfuerzos -que Estados Unidos apoya - de universalizar la aplicación del protocolo.

Los Estados miembros del NSG deberán, por lo tanto, corregir la excepción preocupante en su proyecto de directrices de enriquecimiento y reprocesamiento, o bien poner a un lado las directrices y en lugar de centrarse en asegurar el consenso dentro del grupo de que el Protocolo Adicional sea un requisito para el comercio nuclear.

La OIEA necesita al Protocolo Adicional para su trabajo continuo de verificación y por lo tanto la universalización del protocolo debe ser una prioridad. Un acuerdo sobre las nuevas directrices para el enriquecimiento y el reprocesamiento es menos urgente dado que los estados del NSG actualmente están, de hecho, cumpliendo con las directrices y lo han hecho durante bastante tiempo. Si bien los controles del comercio son necesarias para garantizar que la expansión nuclear futura no difundirá tecnologías sensibles injustificadamente, es más preocupante ahora la posibilidad de que los compromisos de trabajo a nivel grupal pudieran resultar en una pérdida neta de no proliferación.

El presidente Obama tiene un incentivo adicional para asegurar la ratificación del Congreso del Nuevo Tratado START. A menos que sea ratificado, ningún avance en la universalización del Protocolo Adicional será posible. Y sin la aplicación universal del protocolo, la eficacia tanto del OIEA y como del NSG en la lucha contra las actividades nucleares clandestinas se verá comprometida.

Traducción NPSGlobal

Volver