

**Seminario Regional sobre el Protocolo Adicional
de Salvaguardias Nucleares
Lima, Perú
4 - 7 de diciembre de 2001**

**SESIÓN 4: ARQUITECTURA REGIONAL DE LA NO PROLIFERACIÓN
NUCLEAR: II. Perspectiva Regional**

Carlos Feu Alvim
ABACC

Introducción

Cuando se creó la ABACC, existían cuatro regiones en el mundo que se consideraba corrían riesgo de proliferación. En lo que respecta a dos de ellas, América del Sur y África del Sur, la implementación de soluciones regionales desarmaron los recelos – en algunos casos exagerados – de que pudiese producirse una proliferación nuclear. Hoy en día, la paz mundial se ve amenazada por los problemas que no se solucionaron en las otras dos.

Nuestra región es pionera en la adhesión a un Tratado, el de Tlatelolco, que no sólo proscribía el uso de energía nuclear para fines bélicos por los países de la región, sino que también cubre un área donde los países detentores de armas nucleares asumen el compromiso de no usarlas, almacenarlas ni amenazar con ellas a los demás países de la Región. El OPANAL – Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, cumple una labor importante en la administración y aplicación de este importante Tratado. Nuestra región también es un ejemplo de adhesión a las medidas de control de otras armas de destrucción en masa.

En el ámbito de las salvaguardias nucleares, EURATOM (Comunidad Europea de Energía Atómica) y ABACC son las únicas organizaciones que aplican salvaguardias regionales. Esta actuación ocurre principalmente en los países no nuclearmente armados, en estrecha cooperación con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Las medidas de fortalecimiento de salvaguardias, que culminaron con la adopción del Protocolo Adicional, tornaron indispensable una reflexión sobre el papel de las organizaciones regionales bajo el nuevo contexto.

En el caso específico de la ABACC y en buena parte de los países europeos, también existe la figura de un órgano nacional de salvaguardias fuerte y actuante, cuya misión se inserta en el contexto global de aplicación de salvaguardias. El Protocolo Adicional requiere que los países suministren informaciones que sólo están disponibles - cuando lo están - en el nivel de los gobiernos nacionales. Este hecho refuerza, en principio, el papel desempeñado por las autoridades nacionales. Como el órgano regional actúa en la interfaz de estos dos órganos cuyas atribuciones fueron aumentadas, es natural que se cuestione, tanto interna como externamente, el papel jugado por los órganos regionales.

Un punto de vista parece señalar que, por haber aumentado las atribuciones de los órganos nacional e internacional, ya no existe razón alguna que justifique la existencia del órgano regional, ya que el sistema fue concebido para funcionar sin la presencia de este tipo de órgano.

Otra opinión, la que defendemos nosotros, es que el aumento de las atribuciones del sistema de salvaguardias como un todo, crea un espacio mayor para una organización regional. Naturalmente, se hace necesario contar con una redistribución de tareas ya que, más que nunca, deben evitarse las duplicaciones innecesarias de esfuerzo. Por otra parte, los acontecimientos que recientemente han llevado al mundo a esta nueva guerra, refuerzan la necesidad de fortalecer salvaguardias nucleares en todos los niveles. Cada vez más, la población mundial desea sentirse tranquila cuanto al uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear. No parece adecuado, por lo tanto, dejar de usar cualquier tipo de control que se haya mostrado eficaz.

En la concepción del nuevo sistema de salvaguardias integradas se está pensando, inclusive, en reforzar el papel de los órganos regionales y nacionales. Debido al hecho que los órganos regionales parecen capaces de inspirar mayor credibilidad internacional que los nacionales, se está considerando seriamente la posibilidad de aplicar el modelo regional en otras regiones del mundo, y hasta se piensa que podría llegar a transformarse en el patrón para los países desarrollados.

Breve revisión de los motivos que llevaron a crear los Órganos Regionales

EURATOM fue pionera en la aplicación de salvaguardias en el mundo y nació para asegurar la contabilidad nuclear entre países con actividades nucleares en común. Con la creación del OIEA, dicha organización mantuvo su misión de órgano de salvaguardias, dedicándose a buscar conclusiones independientes. En algunos países asumió directamente muchas de las actividades que, generalmente, eran responsabilidad de las autoridades nacionales.

EURATOM y el OIEA atravesaron un largo y difícil proceso hasta llegar a lo que se acostumbraba llamar “*New Partnership Approach*”, un enfoque que ya no era tan nuevo. A partir de entonces y a pesar de las divergencias, ambas organizaciones alcanzaron considerables progresos en la aplicación común de salva-

guardias. Hoy en día se está estudiando una nueva etapa, que implica la aplicación de métodos de control de calidad.

ABACC fue creada en el ámbito del Acuerdo Bilateral para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, firmado entre Brasil y Argentina en 1991 en la ciudad de Guadalajara, en México.

Considerado por algunos como una iniciativa tomada por ambos países para escapar de la aplicación de salvaguardias internacionales en la región, lo cierto es que esta nunca fue la intención de sus gobiernos. Simultáneamente, estos iniciaron conversaciones para que entrase en vigencia el Tratado de Tlatelolco, y para firmar un acuerdo de salvaguardias comprensivo con el OIEA, con la participación de la ABACC: el Acuerdo Cuadripartito.

Muchos consideraron, sin embargo, que el Acuerdo Bilateral era sucesor del TNP - Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares -, ya que los países asumían los compromisos de este acuerdo sin concordar con los factores considerados discriminatorios en el TNP. De hecho, hasta podía considerarse que el conjunto de acuerdos firmados era más estrecho que el TNP.

A continuación ambos países, primero la Argentina y después el Brasil, adhirieron al TNP. En este sentido, el Acuerdo Bilateral sirvió como puente para respaldar la aceptación del TNP al separar la cuestión de la aplicación de salvaguardias (de carácter estratégico militar) de la cuestión discriminatoria entre los países (de fondo diplomático).

Cuanto a la aplicación de salvaguardias, no hubo una etapa de transición propiamente dicha, ya que las salvaguardias del Acuerdo Cuadripartito y aún las del Acuerdo Bilateral eran similares a las aplicadas en los acuerdos instituidos para atender el TNP (no se produjo ningún cambio en la aplicación de salvaguardias después de su entrada en vigor).

Tanto en la comunidad internacional como en los dos países, hubo aquellos que consideraron que la misión del Acuerdo Bilateral se agotó, con la adhesión al TNP. Naturalmente, esto no es lo que piensan nuestros gobiernos - que continúan reiterando de palabra y hechos su apoyo al sistema regional - ni la Secretaría de ABACC.

El fortalecimiento de Salvaguardias y el papel de los Organismos Regionales

Las nuevas salvaguardias que emergieron de las cuestiones con el Irak y Corea del Norte - y de cierta forma por las revelaciones del desmantelamiento de la capacidad bélica de África del Sur, cuando ya se encontraba en vigor un acuerdo de salvaguardias con el OIEA - transformaron el enfoque de las salvaguardias, cuya

preocupación se volcó a los materiales e instalaciones no declaradas.

Si los antiguos procedimientos de salvaguardias se asemejaban con los de la contabilidad y verificación de los inventarios y uso correcto de las instalaciones, los procedimientos de las nuevas salvaguardias señala más hacia la búsqueda de evidencias de una “caja 2” nuclear. Esto incluye, en una primera etapa, las instalaciones declaradas y, en una segunda, cualquier punto del país donde existan informaciones sobre actividades no declaradas.

Antiguamente, las salvaguardias se preocupaban con la contabilidad y la existencia física de material y en el uso, conforme declarado, de las instalaciones capaces de manipular estos materiales. Las metas de la verificación del uso del material y de las instalaciones estaban bien definidas y el objetivo, a grosso modo, consistía en detectar la masa necesaria para fabricar un artefacto en el espacio de tiempo necesario para llegar a él, a partir del material en cuestión.

La preocupación de las nuevas salvaguardias es cuantitativa, ya que busca anticipar la tentativa de fabricar un artefacto que detecte indicios de actividades no declaradas, aún las preparatorias, no relacionadas a materiales nucleares.

Para atender a las nuevas salvaguardias, se hizo necesario modificar el mandato del OIEA cuanto a sus objetivos y medios. El cambio de objetivos se implantó mediante resoluciones de la Junta de Gobernadores, debidamente refrendadas por la Conferencia General. La Secretaría del OIEA comenzó a ser responsable por la verificación no sólo de que la declaración de existencia de material era correcta, sino también si estaba completa. Con la implementación de las medidas de fortalecimiento de salvaguardias el OIEA comenzó a tener la obligación de verificar la **ausencia de material y actividades nucleares no declaradas**. Además, varios materiales, equipamientos e instalaciones comenzaron a ser objeto de algún tipo de control.

Para lograr estos objetivos, el OIEA comenzó a disponer de mayor derecho de acceso, informaciones más amplias y el derecho de uso de las de terceros.

Se consideró que los acuerdos de no proliferación, firmados por los países, facultaban al OIEA con la autoridad suficiente para ampliar sus objetivos. Las medidas se dividieron entre las que se juzgaba ya estaban cubiertas por el mandato legal del OIEA, y las que debían constar en el nuevo mandato que le otorgaría el Protocolo Adicional que firmarían los países y/u organizaciones regionales.

En el caso del EURATOM, la discusión del protocolo y, en menor grado de la ABACC, provocó una reflexión - y algunas discusiones - sobre el papel del organismo regional en las nuevas salvaguardias. El problema es mucho más complejo en Europa, debido a la diversidad de abordajes de salvaguardias que

rigen en los diferentes países, donde los niveles de actividad nuclear también son bastante diferenciados, existiendo desde países prácticamente sin actividades hasta potencias nucleares. Además, en algunos casos EURATOM es el operador, mientras que en ABACC se encontró una solución distinta para el material de su propiedad que es muy reducido. Además, EURATOM, ya cuidaba de materiales antes de llegar al punto de inicio adoptado por el OIEA y ABACC.

La cuestión del papel de EURATOM en el Protocolo se está analizando y es bien probable que difiera en los diversos países. Para que no se produzca ningún atraso en su firma, la redacción del Protocolo guarda ambigüedades que preservan la posibilidad de actuación de EURATOM.

En la minuta del Protocolo acordada entre ABACC y los países estas “ambigüedades constructivas” fueron, de cierto modo preservadas, para mantener en abierto el tema de la ampliación del papel de ABACC para una futura decisión.

El Papel de ABACC en las Nuevas Salvaguardias

En este nuevo universo de salvaguardias integradas, el papel de ABACC debe, en mi opinión, merecer una profunda reflexión. Como su nombre lo indica, ABACC es un organismo de contabilidad nuclear, que nació vinculada a un Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear. Esta es, en mi entender, la manera políticamente correcta de referirse a la no proliferación.

Consideramos que ABACC sólo tiene sentido, si sirve como mecanismo formal para generar confianza entre los países y frente a la comunidad internacional. Esta confianza ya no se consigue más apenas con los mecanismos de contabilidad nuclear. Por otra parte, tampoco debemos pensar que las medidas del Programa de Fortalecimiento de Salvaguardias, denominado durante mucho tiempo “Programa 93+2”, son las únicas que pueden fortalecer las salvaguardias.

Desde la perspectiva de la esfera de acción de la ABACC, ya se ha definido que vamos a concentrarnos en el material nuclear. Las actuales dificultades enfrentadas para rastrear las armas biológicas, nos hacen sentirnos satisfechos de contar con materiales en el campo nuclear que emiten señales propios que no se encuentran en la naturaleza (PU, U233 y Uranio enriquecido). El bajo límite de las nuevas técnicas de detección refuerzan aún más la capacidad de detectar con más facilidad eventuales actividades no declaradas, gracias al material nuclear, con resultados superiores a los obtenidos con cualesquier otro medio.

También es cierto que nuestros inspectores **no serán usados** para obtener informaciones no abiertas. Nuestro proceso se destina a crear confianza. Tenemos la plena seguridad de que cualquier actuación de nuestros inspectores que pudiese confundirse con actividades de espionaje, crearían un clima de desconfianza entre

los países que infringiría los principios del Acuerdo Bilateral. Esto no implica que ABACC no puede atender solicitudes de los países, en conjunto, para dirimir alguna duda que pueda surgir en el futuro, inherente al uso exclusivamente pacífico de las energías nucleares.

Otro elemento eficaz para inspirar confianza son los proyectos de cooperación técnica. Recientemente, los gobiernos de Brasil y Argentina firmaron un documento que crea la Agencia Brasileño-Argentina de Cooperación en Energía Nuclear - ABAEN. En la medida que puedan existir proyectos nucleares en común, probablemente con la participación de terceros países, la transparencia de estos proyectos fomentará un grado de confianza aún mayor entre los dos países y frente a terceros.

El Futuro de las Organizaciones Regionales (inclusive de la ABACC)

Las organizaciones regionales se están consolidando en varias áreas y, en nuestra región, el Mercosur aún está en construcción. ABACC es un ejemplo de esta integración y su éxito tal vez pueda repetirse en otros campos de actuación que necesiten que las personas piensen constantemente en el conjunto como un todo, y en defender el interés de cada país individualmente. Vale recordar que el EURATOM fue una semilla de la Comunidad, que hoy se llama Unión Europea. Como ejemplo podemos mencionar que nunca hubo duda alguna sobre el carácter pacífico de las actividades de la EURODIF.

La entrada en vigor del Protocolo fomenta en otras regiones - no necesariamente conflictivas - el estudio del modelo regional. ABACC ha recibido invitaciones para participar de los debates sobre este tema.

Otra reflexión que se impone es: si la solución regional es buena para nuestros países, también debe serlo para otros países de nuestra región con importantes actividades nucleares. La integración de otros países al sistema regional podría, en mi opinión, ser repensada por nuestros dos países.

Las nuevas tareas de salvaguardias necesitan ser redistribuidas. El grupo que analiza las salvaguardias integradas del OIEA está considerando seriamente los mecanismos de control de calidad que la Secretaría de ABACC y EURATOM defienden, como un instrumento para reducir las duplicaciones de salvaguardias con el OIEA. Cuanto a las actividades dentro del marco de los acuerdos vigentes, ambas Agencias han conseguido alcanzar importantes progresos con el OIEA respecto a la no duplicación. Este esfuerzo debe aumentar, aprovechando la revisión de la distribución de tareas estimulada por el Protocolo.

Del lado nacional, podrían simplificarse algunas intermediaciones. Por ejemplo, la intermediación de los datos contables que tiene que automatizarse. Con respecto al OIEA, ya se agilizó la intermediación de ABACC, sin perder la calidad de las revisiones y correcciones.

Las nuevas salvaguardias se basan en el aumento de las informaciones, del acceso y en continuar usando los procedimientos de contabilidad y verificación de materiales.

Las técnicas de salvaguardias tienen una importancia creciente. Gracias al apoyo de las organizaciones nacionales, las ABACC ha enfrentado, con un desempeño bastante satisfactorio, los retos tecnológicos. La importancia de este apoyo técnico de los países debe crecer en el futuro.

El órgano regional tiene considerables ventajas comparativas en relación al acceso a las informaciones y su comprensión, así como a su proximidad física. Estas ventajas comparativas son un fuerte argumento a favor de aliar el control regional al internacional para fortalecer las salvaguardias.

Además de lo antedicho, opino que ABACC debería:

- Tratar de mantener actualizado su conocimiento sobre los programas nucleares;
- Concentrar sus actividades en lo que atañe al material nuclear;
- Asumir un papel más importante en las salvaguardias tradicionales;
- Invertir en procesos de Control de Calidad para credibilidad y aceptación de sus resultados;
- Iniciar este proceso de CC en algunas de sus actividades;
- Prepararse para las actividades relacionadas con el Protocolo y rever su misión en la nueva coyuntura institucional;
- Rever los procedimientos generales del SCCC para adaptarlos a la nueva realidad.

Conclusión

La misión de ABACC frente al nuevo cuadro de salvaguardias es una cuestión que debe ser definida por los dos países que la integran. En las nuevas salvaguardias, existe una sustitución de las medidas tradicionales por otros mecanismos basados en una comprensión mejor de los programas nucleares a nivel de cada país. Desde una visión estática, el sistema regional continuaría aplicando medidas que ya no se consideran necesarias. Sería conveniente encontrar procedimientos, a nivel regional, que satisfagan el nuevo abordaje de salvaguardias. Esto no implica que estos procedimientos sean los mismos que fueron adoptados a nivel internacional.

La delegación de las actividades del OIEA a las autoridades nacionales u organizaciones regionales es una medida imperativa de la racionalidad económica, que debe ser impulsada por los costos de las medidas adicionales. En principio, es más fácil delegar algunas actividades a las organizaciones regionales, ya que esta medida puede favorecerlas a mediano plazo.

La división de tareas entre el órgano internacional (OIEA), el órgano regional (ABACC) y la Autoridad Nacional es una cuestión que debe revisarse a la luz de las nuevas informaciones y procedimientos introducidos en el Protocolo Adicional. La cuestión de la delegación de competencia siempre fue un asunto delicado desde el punto de vista práctico y legal. A pesar de ser delicado, no se puede evitar eternamente bajo pena de correr el riesgo que el sistema pierda su racionalidad.