

Reporte Final del Curso ADM-NP



Ejército Argentino
Escuela Superior Técnica
General de División Manuel N. Savio

CURSO

ARMAS DE DESTRUCCION MASIVA Y NO-PROLIFERACION

A cargo del Cnl. (R) OIM Jorge Argüello y Lic. Irma Argüello

REPORTE:

ANALISIS DEL REGIMEN DE SALVAGUARDIAS TOTALES NUCLEARES DEL O.I.E.A. DERIVADO DEL TRATADO DE NO-PROLIFERACION. ANALISIS DEL PROTOCOLO ADICIONAL. COMPARACION DE AMBOS REGIMENES DE VERIFICACION. IMPLICANCIAS PARA UN PAIS. PAISES QUE ADOPTARON EL PROTOCOLO ADICIONAL Y LOS QUE SE NIEGAN A ADOPTARLO. DISCUSION DE LAS RAZONES PARA UNA U OTRA POSICION. PERSPECTIVAS FUTURAS.

Martín E. Espina

Octubre 2008



ANALISIS DEL REGIMEN DE SALVAGUARDIAS TOTALES NUCLEARES DEL O.I.E.A. DERIVADO DEL TRATADO DE NO-PROLIFERACION. ANALISIS DEL PROTOCOLO ADICIONAL. IMPLICANCIAS PARA UN PAIS. PAISES QUE ADOPTARON EL PROTOCOLO ADICIONAL Y LOS QUE SE NIEGAN A ADOPTARLO. DISCUSION DE LAS RAZONES PARA UNA U OTRA POSICION. PERSPECTIVAS FUTURAS.

por Martín E. Espina

NOTA LEGAL: El presente trabajo contiene reflexiones del autor que no representan la opinión de organismos o entidades a las cuales éste pudiera estar vinculado. Las expresiones vertidas son a título personal y por tanto no deben ser divulgadas sin el consentimiento previo del responsable. Algunas de las informaciones suministradas pueden ser confidenciales y por tal razón deben ser consideradas como información propietaria.

“... El hecho de que somos capaces de liberar la energía atómica marca el comienzo de una nueva era en las relaciones entre la inteligencia humana y las fuerzas de la naturaleza. En el futuro esta energía podrá reemplazar a la potencia que nos viene hoy del carbón, del petróleo y de las caídas de agua...”

Presidente Truman, Washington D.C., 5 de agosto de 1945

1. MARCO INTRODUCTORIO:

Las Salvaguardias Internacionales, conforme son implementadas por el OIEA, constituyen un medio fundamental para garantizar que un Estado da cumplimiento a su compromiso de no utilizar materiales o instalaciones nucleares al desarrollo de armas u otros dispositivos nucleares explosivos.

El régimen internacional de la no proliferación nuclear se integra por un conjunto de instrumentos jurídicos y actividades de carácter nacional e internacional destinados a asegurar el uso de la energía nuclear con finalidades exclusivamente pacíficas.

Como elementos de dicho régimen, pueden identificarse los sistemas de control de exportaciones de materiales sensitivos o de uso dual, de salvaguardias y garantías de no proliferación y de protección física, así como también las iniciativas y medidas que se han adoptado en materia de prevención de tráfico ilícito de materiales nucleares.

2. LA OBLIGACION JURIDICA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS:

Es sabido que el Derecho Internacional Público prescribe una serie de obligaciones destinadas a regular las relaciones jurídicas entre los diferentes actores de la comunidad internacional, fundamentalmente los Estados.

Por su parte, las actividades de control desarrolladas por éstos comprenden la fiscalización y el cumplimiento de las normas de competencia regulatoria interna con arreglo a los compromisos internacionales asumidos en el ejercicio de su soberanía.

En este orden de ideas, los Estados se comprometen a aceptar la aplicación de salvaguardias a los materiales y actividades nucleares que estén dentro de su territorio, o que se realicen en cualquier parte, pero que estén bajo su jurisdicción o control, a través de un conjunto de instrumentos internacionales, sean bilaterales o multilaterales.

El alcance de las salvaguardias aplicables por el OIEA a los materiales e instalaciones nucleares, se determina en las obligaciones que asume el Estado en cada Tratado, y en el tipo de acuerdo de salvaguardias que el Estado ha acordado con el OIEA.

Acuerdo Multilateral

Acuerdo Bilateral Suplementario

Ofertas Voluntarias

Así entonces, cabe afirmar que las salvaguardias se implementan como un requerimiento mandatorio sobre todos los proyectos del OIEA y las asistencias técnicas que provea.

Y también, a requerimiento de un Estado o grupo de Estados motivado en las obligaciones asumidas bajo un Acuerdo Multilateral, tal el caso del TNP, u otro tratado que establezca zonas libres de armadas nucleares (ZLAN-NNWS); un Acuerdo Bilateral o Suplementario; u Ofertas Voluntarias.

Las salvaguardias del OIEA se implementan de conformidad con los acuerdos suscritos entre el Estado y el Organismo; y si bien el Estatuto de la Agencia provee el marco para los acuerdos, los detalles (forma y contenido) son provistas en una serie de instrumentos de salvaguardias adoptados por la Junta de Gobernadores del OIEA.

Los Acuerdos de Salvaguardias identifican las medidas a ser implementadas por los instrumentos correspondientes; en tanto los procedimientos de detalle de cómo las medidas de salvaguardia se implementan en una determinada instalación están contenidos en los Arreglos Subsidiarios.

Estos instrumentos, son parte integrantes de los Acuerdos de Salvaguardias, pero se tratan en forma confidencial y no son incluidos en los textos de los acuerdos de salvaguardias que se envían a la Junta de Gobernadores para su aprobación.

3. CONTENIDO DEL REGIMEN INTERNACIONAL DE LA NO-PROLIFERACION NUCLEAR:

Acuerdos mundiales, regionales, bilaterales (SALVAGUARDIAS del OIEA)

Régimen de Control de Exportaciones (Suministro de material, tecnología y equipo nuclear y conexo)

Protección Física (protección contra la apropiación, el robo y otras actividades delictivas).



4. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA OBLIGACION JURIDICA DE LA NO-PROLIFERACION:

El imperativo compromiso internacional de la no-proliferación surge del mandato impuesto por el Estatuto del OIEA (1957).

El Artículo III del Estatuto, declama como funciones de la Agencia la de establecer y aplicar salvaguardias



El Artículo III del Estatuto, declama como funciones de la Agencia la de establecer y aplicar salvaguardias destinadas a asegurar que los materiales fisionables especiales y otros, así como los servicios, equipo, instalaciones e información suministrados por el Organismo, o a petición suya, o bajo su dirección y control, no sean utilizados de modo que contribuyan a fines militares; y a hacer extensiva la aplicación de esas salvaguardias, a Petición de las Partes, a cualquier arreglo bilateral o multilateral, o a petición de un Estado, a cualquiera de las actividades de ese Estado en el campo de la energía atómica.

Por su parte, el Artículo XII del aludido instrumento refiere particularmente al asunto de las Salvaguardias, con respecto a cualquier proyecto del Organismo, o a otro arreglo en el cual las partes interesadas soliciten del Organismo que aplique salvaguardias, el Organismo tendrá los siguientes derechos y responsabilidades en cuanto se relacione con el proyecto o arreglo:

- Examinar los planos de los equipos e instalaciones especializados, inclusive los reactores nucleares, y aprobarlos únicamente para asegurar que no se utilizarán de modo que contribuya a fines militares, que se ajustan a las normas de protección de la salud y de seguridad que sean aplicables, y que permitirán aplicar eficazmente las salvaguardias previstas en este artículo; Exigir la observancia de cualesquiera medidas de protección de la salud y de seguridad prescritas por el Organismo;
- Exigir que se lleven y presenten registros de las operaciones para facilitar la contabilización de los materiales básicos y los materiales fisionables especiales utilizados o producidos en el proyecto o al aplicar el arreglo;
- Pedir y recibir informes que contemplen la marcha de los trabajos;
- Enviar al territorio del Estado o de los Estados beneficiario a inspectores designados por el Organismo, los cuales tendrán acceso en cualquier momento a todos los lugares, información y personas que por su profesión se ocupen de materiales, equipos o instalaciones que deban ser objetos de salvaguardias en virtud del Estatuto, según sea necesario para poder llevar la contabilidad de los materiales básicos y los materiales fisionables especiales proporcionados, así como de los productos fisionables, y para determinar si se da cumplimiento al compromiso de no utilizarlos de modo que contribuya a fines militares.

5. FINALIDAD DE LOS SISTEMAS DE SALVAGUARDIAS: LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL:

Como organización intergubernamental autónoma e independiente, científica y tecnológica, el Organismo Internacional de Energía Atómica en su carácter de entidad adscrita al Sistema de las Naciones Unidas, procura la concreción y mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, mediante la aplicación de procedimientos e instrumentos que sirven a evitar el desvío de materiales y su aplicación en actividades no pacíficas.



Oficina Provisional del OIEA: El Grand Hotel Kaertnerring, Viena, Austria
Fuente: www.iaea.org

6. EVOLUCION HISTORICA DE LOS SISTEMAS DE SALVAGUARDIAS

<i>Sistema</i>	<i>Contenido</i>
INFCIRC/26 (1961)	El primer Sistema de Salvaguardias de aplicación a reactores de investigación <100 MWth.
INFCIRC/26, Add. 1 (1964)	El primer sistema expandido a todos los reactores.
INFCIRC/66 (1965)	Primer Sistema de Salvaguardias Ampliado (el "Sistema Revisado"), revisión del INFCIRC/26, Add. 1, pero sin introducir modificaciones de alcances.
INFCIRC/66, Rev. 1 (1966)	Estableció el procedimiento adicional aplicable a plantas de reprocesamiento.
INFCIRC/66, Rev. 2 (1968)	Estableció el procedimiento adicional para materiales nucleares en plantas de fabricación y conversión.

El Sistema de Salvaguardias establecido por la INFCIRC/66 Rev 1 y 2 (1966 y 1968 respectivamente) continúa en aplicación en determinadas instalaciones de la India, Israel y Pakistán).

7. LOS SISTEMAS DE SALVAGUARDIAS NUCLEARES ESTABLECIDOS EN EL TRATADO DE TLATELOLCO DE 1967 Y EN EL TRATADO DE NO-PROLIFERACION NUCLEAR DE 1970:



Sede del OIEA en el CIV, Viena, Austria, 1979

Fuente: www.iaea.org

El Tratado de No-Proliferación Nuclear, por su sigla TNP, se remonta al contexto histórico signado por la conflagración ideológica conocida como “guerra fría”, que sintetizó durante una centuria un mundo de bipolaridad entre dos naciones, EE.UU. y la URSS.

Entre los antecedentes que sirvieron a su celebración puede mencionarse la Crisis de los Misiles desatada entre Cuba y Estados Unidos para el año 1962, la incorporación de Francia y China al denominado “Club Nuclear” durante los años 1960 y 1964 respectivamente, y el Tratado de Limitación de Test Nucleares (Limited Test Ban Treaty) celebrado entre EE.UU. y la URSS para el año 1963.

El TNP fue negociado en el Comité de Desarme de los 18 países de Ginebra, entre los años 1965 y 1968, acordándose su texto para el año 1968. El 1 de julio de 1961 el instrumento fue abierto a la firma de los Estados, produciéndose su entrada en vigor a el 5 de marzo de 1970. Desde 1995, el TNP ha sido extendido indefinidamente.

Mediante este Acuerdo, los Estados Partes aceptan las salvaguardias dispuestas por el OIEA con vistas a prevenir la desviación de instalaciones o materiales nucleares de las finalidades pacíficas comprometidas por los Estados.

En dicha inteligencia, las salvaguardias se aplican a todos los materiales fisionables dentro de los territorios de los Estados.

Hacia 1961 y hasta el presente, puede decirse que el Sistema de Salvaguardias se ha visto fortalecido

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares entró en vigor el 5 de marzo de 1970, y en razón de su cuerpo dispositivo los Estados Partes poseedores de armas nucleares son aquellos que han fabricado o explotado un explosivo nuclear antes del 1 de enero de 1967.

De igual modo, los Estados poseedores de NW se comprometen a: no ayudar o alentar a los Estados No Poseedores de Armas Nucleares a adquirirlas (proliferación horizontal); a no fabricar o de cualquier otra forma obtener o incrementar dispositivos nucleares explosivos (proliferación vertical); a aceptar la aplicación de salvaguardias del Organismo, bajo un acuerdo con éste, con alcance a todos los materiales nucleares en el ámbito de la realización de actividades vinculadas al uso pacífico de la energía nuclear; y por último, a no proveer materiales nucleares o medios para la producción de materiales fisionables especiales a Estados no poseedores de Armas Nucleares para fines pacíficos sin un acuerdo de salvaguardias conforme al TNP.

El Sistema de Salvaguardias comprensivas del TNP dispone la creación de un “Comité de Salvaguardias”; esto es, un Comité de composición abierta de la Junta de Gobernadores del OIEA, que comenzó sus trabajos por Abril de 1970 para asesorar a la Junta respecto de los Acuerdos de Salvaguardias que los Estados Partes del TNP, No Poseedores de Armas Nucleares, debían suscribir con el OIEA.

Dicho Comité concluyó muy rápidamente su labor y envió un texto consensuado a la Junta para su aprobación en Marzo de 1971.

El Documento, titulado “La Estructura y Contenido de los Acuerdos de Salvaguardias entre el OIEA y los Estados, requerido en relación al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares” fue publicado como INFCIRC/153.



Entre sus objetivos y obligaciones, el Documento dispone que el acuerdo contendrá “... el compromiso del Estado de aceptar las salvaguardias, de conformidad con los términos del acuerdo, sobre toda fuente o material fisionable especial para cualquier uso pacífico...”.

“... el objetivo de las salvaguardias es la detección oportuna del desvío de una cantidad significativa de material nuclear de los usos pacíficos... y la disuasión de tales desvíos por el riesgo de la detección temprana.”

A tales efectos, resulta claro que la contabilidad del Material Nuclear es una medida de fundamental importancia para las salvaguardias, en tanto se complementan con el sistema de contención y vigilancia.

8. SISTEMAS DE CONTABILIDAD Y CONTROL DE MATERIALES NUCLEARES (SCCMN)

La INFCIRC/153 prescribe como principios y conceptos que el Estado deberá establecer y mantener un Sistema de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares sujetos a salvaguardias (SCCMN).

El SCCMN deberá basarse sobre la estructura de áreas de balance de materiales, al tiempo que reportará al OIEA, con relación a cada área de balance de material, los inventarios de materiales nucleares y los cambios de inventarios de conformidad con los procedimientos establecidos en los correspondientes acuerdos.

Asimismo, el OIEA verificará en forma independiente el funcionamiento del SCCMN y concluirá en forma unilateral si la declaración del Estado es correcta, es decir, que el material está adecuadamente contabilizado y afectado a usos pacíficos.

Entre los elementos del sistema, la revisión y la verificación del diseño de la instalación facilitan el proceso de verificación en las Áreas de Balance de Material, puntos clave de medición, utilización de medidas de contención y vigilancia, al tiempo que prevé la realización de inspecciones ad-hoc, rutinarias y especiales.

De igual modo, resulta importante el seguimiento de los registros operacionales de la instalación, sea mediante registros contables de todo el material nuclear sujeto a la aplicación de salvaguardias, o sea también mediante registros operacionales de la instalación que contenga tales materiales.

No obstante, cerca de dos tercios de los Estados No-Poseedores de Armas Nucleares tienen, o esperan tener, materiales exentos de Salvaguardias (MES) como parte de sus Acuerdos de Salvaguardias Comprensivas con el OIEA.

Los MES se incluyen sobre la base de la declaración de un Estado que no posee más que un kilogramo efectivo de material nuclear en una instalación.

La exención de pequeñas cantidades, se basa en la reserva de las previsiones de la parte II del INFCIRC/153, para cuyo caso las salvaguardias no resultan aplicables.

Sin embargo, el Estado debe informar al OIEA, por adelantado, cuando las condiciones arriba mencionadas no se aplican, más también, en aquellos supuestos de importación o exportación de materiales nucleares para uso nuclear.

Antes de la entrada en vigor del TNP, el gobierno de EE.UU. –en un intento de disminuir las críticas sobre la naturaleza discriminatoria del mismo- ofreció concluir un Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA.

Posteriormente, los cinco Estados poseedores de armas nucleares concluyeron acuerdos voluntarios de salvaguardias con el OIEA.

El alcance de estos acuerdos depende del grado de separación de las actividades civiles y militares.

En general, debido a los recursos disponibles, la implementación de estos acuerdos se ha limitado solamente a la aplicación de salvaguardias a determinadas instalaciones ofrecidas por los Estados, pero sirvieron al OIEA para ganar experiencia en la aplicación de salvaguardias a nuevos tipos de instalaciones.

La Asamblea, la Junta de Gobernadores y la Secretaria del OIEA comenzaron a trabajar en el fortalecimiento del Sistema de Salvaguardias Comprensivas, a fin de poder descubrir la posible existencia de un programa nuclear clandestino.

Este trabajo, conocido originalmente como el “Programa 93+2” conjuntamente con sus actividades derivadas, requirieron un cambio importante en el marco jurídico del OIEA.

Fortalecido el sistema de salvaguardias, la Junta de Gobernadores adoptó entre sus resoluciones los objetivos de las Salvaguardias Comprensivas; cómo deberían interpretarse algunas medidas establecidas en los acuerdos del tipo INFCIRC/153, el uso de nuevas técnicas; y la promulgación de un nuevo instrumento de salvaguardias denominado “Modelo de Protocolo Adicional para Acuerdos de Salvaguardias entre Estado(s) y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias” (denominado Protocolo Adicional, INFCIRC/540).

El objetivo de las salvaguardias comprensivas del TNP es asegurar la completitud de la declaración del Estado sobre los materiales nucleares.

“... el sistema de salvaguardias para la implementación de los acuerdos de Salvaguardias Comprensivas debería diseñarse para permitir la verificación por parte del OIEA de la completitud y exactitud de la declaración de los Estados, así como proveer una garantía creíble de no desviación de materiales nucleares desde actividades declaradas y sobre la ausencia de actividades no declaradas”.

9. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS: EL PROTOCOLO ADICIONAL

La comunidad internacional ha venido acompañando las necesidades de la seguridad global, identificando y procurando avanzar en el establecimiento de medidas complementarias a las de la seguridad radiológica de los materiales radiactivos - incluidos los materiales nucleares- con el objeto de incrementar la prevención, detección y respuesta a posibles eventos que involucren el movimiento transfronterizo o uso ilegal de estos materiales. En cuanto concierne a los materiales nucleares, estas medidas también se consideran parte del régimen de no proliferación nuclear.

La negociación del Protocolo Adicional fue impulsada por el “Comité 24”, programa “93+2”, de cuyo ámbito surgió la necesidad de constituir una autoridad legal adicional con capacidad de gestionar información, acceder a instalaciones, y disponer de medidas administrativas adecuadas.

Transparencia	Las medidas dispuestas por el Protocolo Adicional incrementan considerablemente la transparencia de las actividades sujetas a control, favorecen el suministro de información por los Estados vinculada a sus programas completos nucleares y sus programas relacionados; y procuran un mayor acceso de los inspectores a las instalaciones nucleares.
Apertura	
Eficacia	

El Protocolo Adicional representa una medida de fortalecimiento del Sistema Internacional de Salvaguardias en tanto que exitosamente implementado permite concluir con un apreciable grado de certeza que no hay materiales ni actividades nucleares no declaradas.

INFCIRC/153 <i>Acuerdo de Salvaguardias TNP - SCCMN</i>	INFCIRC/540 <i>Protocolo Adicional</i>
-Declaración precisa sobre Materiales Nucleares e Instalaciones	-Declaración descriptiva sobre otros materiales relevantes y actividades
-Inspecciones de Verificación del Material Nuclear y la Información de Diseño	-Acceso complementario a lugares relevantes
-Verificación Cuantitativa	-Evaluaciones Cualitativas

INFCIRC/153 <i>Acuerdo de Salvaguardias TNP - SCCMN</i>	INFCIRC/540 <i>Protocolo Adicional</i>
FOCALIZACION EN LA NO DESVIACION DE MATERIALES NUCLEARES DE LAS ACTIVIDADES DECLARADAS	FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE OBTENER CONCLUSIONES SOBRE LA AUSENCIA DE MATERIALES NUCLEARES O ACTIVIDADES NO DECLARADOS EN EL ESTADO

El Sistema dispuesto por el Protocolo Adicional posibilita al OIEA la obtención de información adicional, el desenvolvimiento de nuevas medidas de orden administrativo, a la vez que un acceso ampliado a las instalaciones donde se desarrollan actividades vinculadas al uso pacífico de la energía nuclear.

10. LA RESOLUCION 1540 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

El Plan de Acción delineado por la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica para combatir el terrorismo nuclear planea incrementar los esfuerzos en aspectos de protección física, detección de actividades delictivas, seguridad del material radioactivo, coordinación e información sobre seguridad nuclear, etc.



Según dispone la Resolución en análisis, los Estados deberán establecer y reforzar los controles domésticos para impedir la proliferación de Armas de Destrucción Masiva, al tiempo que dispone la creación de un Comité para el seguimiento de la observancia del mandato de dicha resolución.

En cualquiera de los casos, no debe perderse de vista lo establecido por la Conferencia General del Organismo en su resolución sobre salvaguardias GC 48/RES/14 por virtud de cuyo texto se aboga por el fortalecimiento de la eficacia y aumento de la eficiencia de las salvaguardias del Organismo, “tomando nota de que las decisiones aprobadas por la Junta para reforzar más la eficacia y aumentar la eficiencia de las salvaguardias deberían ser apoyadas y aplicadas y que debería incrementarse la capacidad del Organismo para detectar los materiales y las actividades nucleares no declarados”.

11. HACIA UN CAMINO MAS SEGURO:

La propuesta del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica, Mr. M. El Baradei consiste en limitar en los programas civiles, la producción de material utilizable en armas nucleares; diseñar los sistemas de producción de energía nuclear evitando aquellos materiales directamente utilizables en armas; y considerar la

administración y disposición de elementos combustibles gastados y residuos radiactivos de manera multilateral.

12. ESTADO ACTUAL DEL PROTOCOLO. PERSPECTIVAS:

Fuente: Taller Regional sobre Sistemas Nacionales de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, OIEA, Sección 1.1, Descripción General del Régimen de la No-Proliferación Nuclear.

De acuerdo a la estadística oficial del Organismo, al 31 de enero de 2007 existen 6 Protocolos Adicionales aprobados sólo por la Junta de Gobernadores, 112 aprobados por la Junta de Gobernadores y firmados por los Estados; y 78 Protocolos Adicionales en vigor.

13. ESTRUCTURA DEL PROTOCOLO ADICIONAL:

Prefacio	<i>Los Protocolos que suscriban los Estados con acuerdos de Salvaguardias Amplias, contendrán todas las medidas que figuran en el Modelo de Protocolo (i.e., no pueden elegir qué medidas adoptarán)</i>
Preámbulo	<i>Considera que la frecuencia e intensidad de las actividades descritas en el Protocolo sean las mínimas requeridas para el objetivo de fortalecer la eficacia y aumentar la eficiencia.</i>
18 Artículos	<i>Art. 1: Relación entre Acuerdos de Salvaguardias y el Protocolo Art. 2 y 3: Provisión de Información Art. 4 a 10: Acceso Complementario Art. 11: Designación de Inspectores del OIEA Art. 12: Visados</i>

	<p><i>Art. 13: Arreglos Subsidiarios</i></p> <p><i>Art. 14: Sistemas de Comunicación</i></p> <p><i>Art. 15: Protección de la Información Confidencial</i></p> <p><i>Art. 16: Anexos</i></p> <p><i>Art. 17: Entrada en Vigor</i></p> <p><i>Art. 18: Definiciones</i></p>
2 Anexos	<p><i>Anexo I: Lista de Actividades a que se hace referencia en el Apartado IV del párrafo a. del Artículo 2 del Protocolo Adicional</i></p> <p><i>Anexo II: Lista de Equipos y Materiales No Nucleares especificados para Notificar las Exportaciones e Importaciones con arreglo al Apartado IX del párrafo a. del Artículo 2 del Protocolo Adicional.</i></p>

14. LA REPUBLICA ARGENTINA FRENTE AL PROTOCOLO ADICIONAL. CONVENIENCIA INICIAL DE LA POSTURA. AGOTAMIENTO DE LA DECISION EN EL TIEMPO: LA ARGENTINA EN “OFF-SIDE” Y EL RETORNO A POSICIONES RETICENTES:

En ocasión del evento convocado por el Comité de Asuntos Nucleares del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), coincidente con la celebración de un nuevo aniversario de la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), el ex canciller de la Nación y actual Presidente del CARI, Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini, repasó los antecedentes históricos e instrumentos internacionales que sirvieron a la creación de la ABACC, con particular consideración del Acuerdo de Cooperación entre Brasil y Argentina para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear de 1980, las Declaraciones Conjuntas sobre Política Nuclear de 1985 y 1986 respectivamente, la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1988 y el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear –Acuerdo Bilateral-, entre otros.

Muy especialmente, destacó el camino recorrido por ambos países en el fortalecimiento de la confianza mutua y en la profundización del intercambio y cooperación en la materia, así como la importancia de la Defensa como materia actual de la agenda de integración bilateral.

En otro orden de ideas, remarcó la trascendencia del mercado de tecnología nuclear como componente indispensable de la generación eléctrica mundial.

Respecto de la eventual aprobación del Protocolo Adicional mencionó brevemente que la cuestión supone una serie de “elementos a analizar a la luz de los activos históricos recogidos de la experiencia”.

A modo de conclusión, señaló que la integración argentino-brasileña ocupa un rol estratégico de prioridad absoluta en la agenda bilateral de ambas naciones.

Pero en lo que al tema del Protocolo Adicional se refiere, debo detenerme en la intervención del Dr. Raúl O. Racana, Presidente del Directorio de la Autoridad

Regulatoria Nuclear (ARN), para quien la cuestión no puede ser abordada sino previa ponderación de las motivaciones políticas vinculadas al asunto.

La “intencionalidad” subyacente al TNP, comenta la voz oficial del sector regulatorio, no era institucionalizar la no proliferación como obligación internacional de los Estados, sino el control de la proliferación de armas de destrucción masiva y su limitación a un grupo selecto de países autoproclamados confiables como medio de imposición de una paz segura y estable. En su contexto histórico, sostuvo, el TNP fue una versión didáctica de ejercicio de poder de las potencias centrales.

No obstante, el Dr. Racana mencionó que se está trabajando con la Cancillería, aunque de todas formas existe un sin número de temas respecto de los cuales la discusión no está agotada. En igual sentido, sostuvo que no hay decisión tomada y que “el Protocolo Adicional no es sólo la firma de un tratado sino una decisión bastante más compleja”.

Por su parte, el Secretario de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y ex Presidente del Directorio de la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), Lic. Antonio Oliveira, destacó la importancia de la cooperación bilateral alcanzada por ABACC, los antecedentes relacionados con su organización, y la confiabilidad de la Agencia con sustento en la transparencia de sus acciones en el campo de la aplicación de las salvaguardias.

Así también, formuló una breve nota comparativa entre la ABACC y su similar europea, la EURATOM, destacando el prolífero desarrollo del esquema de fiscalización bilateral argentino-brasileño en desmedro de la mayor dispersión geográfica y complejidad de realidades nacionales en el caso europeo.

Citando algunos ejemplos de dificultades prácticas vinculadas con la aplicación del Protocolo Adicional, podríamos señalar lo acontecido en Noruega y Suiza.

En el caso del primero, sin mayor relevancia específica de la cuestión nuclear a nivel planificación de país la adhesión al P.A. significó un incremento notable de costos y mayor demanda de esfuerzos en términos comparativos con los beneficios obtenidos.

Por otra parte, citando el caso de Australia y Canadá, debe decirse que ambos países apoyan la iniciativa pero apresuran a señalar dificultades en su implementación, en particular, vinculados a mayores costos y demanda de recursos humanos.

A su término, el Secretario Adjunto de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), Dr. Odilon Marcuzzo Do Canto, enfatizó que el modelo de salvaguardias bilaterales de la ABACC denota un paradigma internacional de integración en una materia altamente sensitiva.

Tal integración, sostuvo, no es sino la resultante de la construcción de la confianza mutua impulsada por ambos países y la confiabilidad técnica alcanzada por la Agencia con base en la reconocida capacidad profesional de sus cuadros. Así también, remarcó la importancia de los desarrollos nucleares nacionales, y la composición de esfuerzos binacionales basados en la complementariedad, nivel de integración que sugiere la ordenación y concentración de los esfuerzos de salvaguardias bajo auspicios de la ABACC.

Por su parte, el Ing. Elías Palacios, Experto de la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) y ex Secretario de la Agencia Brasileño- Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), se detuvo en considerar la coordinación de actividades entre las autoridades nacionales de Argentina y Brasil, la ABACC y el OIEA

El Ing. Palacios señaló que las actividades desempeñadas por la ABACC y el OIEA no deben traducirse en la innecesaria duplicación de esfuerzos de salvaguardias sino en la complementación operativa de ambas agencias basada en la coincidencia de criterios.

Siendo así, el Protocolo Adicional afirmaríala necesidad de establecer una verdadera integración de los sistemas de salvaguardias regionales con el sistema internacional y una negociación conjunta de alcances para ambos países.

Las salvaguardias integradas basadas en los sistemas nacionales, o regionales -ABACC para el caso-, representan sistemas creíbles, objetivos y limitados a actividades específicas; y la regionalización según procedimientos confiables del OIEA traduce la opción más conveniente. Por su parte, el Protocolo Adicional debe limitarse a salvaguardias estrictamente internacionales contenidas en el acuerdo

En otro orden de ideas, la Lic. Sonia Fernández Moreno, Experta en Salvaguardias Internacionales de la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) y Asesora de la Secretaría y de la Comisión de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, repasó el sistema de salvaguardias globales y la contribución de la ABACC al régimen de la No Proliferación

Sostuvo también, que la ABACC administra y aplica mecanismos de salvaguardias a partir de un instrumento (Acuerdo Bilateral) que no es precisamente un acuerdo de salvaguardias sino un acuerdo de no-proliferación.

A modo de síntesis histórica, repasó la destacada importancia de la actividad nuclear en ambas naciones como así también la sindicación de los dos países en la comunidad internacional por su renuencia a manifestar su consentimiento en obligarse por los regímenes internacionales en los campos de la no-proliferación.

En el caso del TNP, como un sistema de salvaguardias totales, primó la vocación “de abrir” las instalaciones de ambos países para justificar su aplicación a actividades

estrictamente pacíficas e igual convicción con respecto al desarrollo del ciclo del combustible.

Lo dicho, explica la existencia de un sistema de salvaguardias bilateral y armonizado previo incluso al establecimiento de la ABACC, tanto en su aplicación a materiales como a instalaciones.

Así las cosas, resulta clara la existencia de un sistema de salvaguardias totales (ABACC) conforme al Tratado de Tlatelolco y el Tratado de No-Proliferación (TNP), la enmienda impulsada con respecto al primero de los instrumentos citados, y la adhesión finalmente de ambos países –aunque con diferencia temporal- al TNP como medio de confirmación de la voluntad común.

El contexto de los años 90', en cambio, supuso fallas al sistema internacional de salvaguardias. Por un lado la disolución de la URSS, los primeros incumplimientos detectados en el régimen nuclear de Irak, y la declaración unilateral efectuada por Sudáfrica admitiendo hallarse en posesión de armamento nuclear.

Ello explica, el mejoramiento de las técnicas de salvaguardias basado en la cuantificación de materiales y ampliado ahora al análisis y detección de inconsistencias en la información suministrada por los operadores.

El período 2000-2005 importó un marcado retroceso en el nivel lineal de avances hasta ese momento en materia de desarme –particularmente por influencia del conflicto India-Pakistán-, situación traducida en un debilitamiento del sistema establecido por el TNP.

Por tanto, surge necesaria una mayor colaboración y coordinación de esfuerzos entre la ABACC y el OIEA, en -por ejemplo- complementariedades vinculadas al Protocolo Adicional.

En ese sentido, la ABACC representa un aspecto tangible de la No-Proliferación, cabiendo al OIEA fortalecer el reconocimiento del Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC).

Debe quedar claro entonces, que la ABACC es base del mecanismo de cooperación bilateral nuclear en materia de salvaguardias, y que la agencia cuenta con personalidad y entidad suficiente en el concierto regional para garantizar el nuevo escenario complejo de la No-Proliferación y el ejercicio conjunto de ambos países.

Una retrospectiva acerca del funcionamiento del SCCC, permite reconocer la filosofía de la autorregulación y los esfuerzos relacionados con los procedimientos de contabilidad nacional de materiales nucleares en el ámbito de la CNEA.

El desdoblamiento de la investigación y el desarrollo con respecto a la actividad regulatoria significó un nuevo esquema de verificación y la regionalización del sistema a partir de la ABACC. El cambio, impuso la modernización de procedimientos de salvaguardias y el control de transferencias, así como una más compleja codificación de materiales y esfuerzos adicionales de capacitación de los operadores.

SCCC –El Sistema Común de Contabilidad y Control permite compatibilizar las salvaguardias de ABACC con el sistema de salvaguardias internacionales, actividad traducida en inspecciones conjuntas y cruzadas, equipamiento compartido, conclusiones independientes validadas por las respectivas agencias nacionales, y el esfuerzo mancomunado en la eficiencia técnica de sus cuadros profesionales frente a los desafíos de los emprendimientos nacionales, entre otras.

Reflexiones Finales

El contexto actual no impone una única línea de pensamiento en el sentido de la unidimensionalidad que caracterizara el contexto histórico posterior a la guerra fría. Y en ese sentido, debe avanzarse desde la región a un nuevo modelo distinto en materia de salvaguardias.

Por lo pronto, la "estrategia oficial" no ofrece mayores comentarios e incluso hasta sugiere una cierta "inconveniencia nacional" frente al asunto.

La postura adoptada por la Cancillería se sintetiza en esperar y ver qué resuelve el vecino país. Aunque dicha postura se agota en el tiempo no obstante su cierta conveniencia inicial. En el plano regulatorio, el Protocolo Adicional es al momento un mero asunto de interés en los Planes de Trabajo.

En razón de lo hasta aquí expuesto, aventuro decir que la postura inicial de la Argentina ha sido conveniente hasta el momento porque los efectos de una adhesión inmediata al Protocolo se hubieran traducido en complicaciones importantes desde el punto de vista operativo, esto es, recursos económicos, personal afectado, e incluso seguramente algunos escollos internos a definir, como por ejemplo qué se muestra y con qué nivel de detalle.

Ahora bien, la postura supeditada al vecino se agota en el tiempo y sus ventajas claramente desaparecen ante un contexto de significativo avance al Protocolo

Bajo este escenario, el "off side" parece evidente y la aproximación al grupo de países reticentes mayor aún,

En el caso de Brasil, la discusión actual forma parte de un conjunto de temas de la agenda de política exterior, ampliación Consejo de Seguridad de la ONU,

enriquecimiento de uranio, propulsión nuclear en submarinos, entre otros. En el caso de nuestro país la discusión pareciera agotarse en la aprobación o no de las medidas adicionales.

Por lo dicho, se debe trabajar en los aspectos que hagan a una eventual instrumentación del Acuerdo, con particular atención en determinar cuáles son los alcances de las inspecciones, las condiciones bajo las cuales se habilita el ingreso a instalaciones, los criterios de transferencia de información y en particular la rigurosidad y posterior tratamiento ante eventuales HALLAZGOS.

En cuanto a las voces de ABACC, la postura es más clara. Protocolo Adicional pero con fuerte presencia regional y medidas a instrumentar en bloque. Revitalizar el Sistema Contabilidad y Control SCCC y jerarquizar el rol de la Agencia como entidad bilateral para la aplicación de salvaguardias.

En cualquiera de los casos, no debe perderse de vista que el fortalecimiento de la efectividad del sistema y la mejora de la eficiencia de las salvaguardias internacionales, mediante la aprobación de un Protocolo Adicional a los acuerdos de salvaguardias marca un hito en tanto amplía considerablemente las facultades fiscalizatorias del Organismo internacional.

No obstante, y a modo de reflexión final, no debe perderse de vista que, no importa cuan amplio sea el alcance de las medidas que contenga un sistema de salvaguardias, podrá proveer garantías suficientes para asegurar absolutamente que no se ha producido un desvío de materiales nucleares o que no existan actividades no declaradas en un Estado

Sin perjuicio de ello, las capacidades fiscalizatorias del Organismo pueden ampliarse mediante un gran nivel de cooperación entre los Estados, los operadores de las instalaciones y el OIEA, y a ese objeto, el sistema jurídico de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica representa el medio idóneo fundamental en la intención de garantizar que un Estado da cumplimiento a su compromiso de no utilizar materiales o instalaciones nucleares en el desarrollo de armas u otros dispositivos nucleares explosivos, de conformidad con los compromisos internacionales asumidos

En tanto, no debe perderse de vista que la eventual aprobación del Protocolo Adicional representa una cuestión más compleja y que como tal no se agota en la sola firma del instrumento.

En países con elevado peso específico en el campo nuclear la adhesión al Protocolo es más significativa. Muy por el contrario, resulta fácil y políticamente conveniente adherir al Protocolo cuando en un país no hay desarrollo nuclear.

Así las cosas, cabe la opción de revitalizar el rol de la ABACC de cara al Protocolo Adicional, aunque con el análisis previo de la justa dimensión de los esfuerzos económicos y humanos que ello trasunta.

Por lo pronto, el tiempo hace evidente una postura que se agota en el tiempo.

Y al mismo tiempo, la inserción en los mercados internacionales de la producción tecnológica argentina en áreas complejas y particularmente sensitivas puede encontrar obstáculos para el caso de que se considere evaluar la posición de un país frente a un estándar internacional que a la luz de los acontecimientos del curso de nuestra historia pareciera ser un imperativo inexcusable.

En tanto ello suceda, una vez más, la posición argentina habrá sido el silencio.

Martín Espina

.



Referencias:

**Bibliografía,
documentos
consultados:**

- 1- *Taller Regional sobre Sistemas Nacionales de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares del Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.) a cargo del Ing. Leonardo J. Sobehart, Sección 1.1., Descripción General del Régimen de la No-Proliferación Nuclear, Marzo de 2007.*
- 2- *Taller Regional sobre Sistemas Nacionales de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares del Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.) a cargo del Ing. Leonardo J. Sobehart, Sección 1.2., Instrumentos Jurídicos Relacionados con la Aplicación de Salvaguardias, Marzo de 2007.*
- 3- *Material del Curso de Armas de Destrucción Masiva y No-Proliferación, Escuela Superior Técnica del Ejército Argentino "Grl.Div. Nicolás M. Savio", Edición Octubre de 2008.*
- 4- *Reunión del Comité de Asuntos Nucleares del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) celebrada el día 4 de Agosto de 2008, con motivo del XX aniversario de la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).*
- 5- *Informe Anual Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).*
- 6- *Informe Anual de Actividades de la Autoridad Regulatoria Nuclear dependiente de la Presidencia de*

la Nación, República Argentina, Edición 2005, Capítulo 6, No Proliferación Nuclear.

- 7- *Informe Anual de Actividades de la Autoridad Regulatoria Nuclear dependiente de la Presidencia de la Nación, República Argentina, Edición 2006, Capítulo 4, Control de Salvaguardias y Protección Física.*
- 8- *Un Mundo Libre de Armas Nucleares, Irma Argüello, publicado en La Nación, edición del 26 de febrero de 2008.*
- 9- *Madurez del Derecho Nuclear, Notas Introductorias; Dr. Jorge Martínez Favini, Revista Jurídica de Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1985, Buenos Aires.*

**Instrumentos
Jurídicos**

1. *Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, año 1957.*
2. *Tratado de Tlatelolco, 4/2/1967*
3. *Tratado de Creación del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, 1/7/1968*
4. *Acuerdo de Cooperación entre Brasil y Argentina para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, 17/5/1980*
5. *Declaración de Iguazú, 29/11/1985*
6. *Declaración Conjunta sobre Energía Nuclear, 30/11/1985.*
7. *Acta para la Integración Argentino-Brasileña, 29/7/1986.*
8. *Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, 10/12/1986*
9. *Protocolo Nº 17 - Cooperación Nuclear, 10/12/1986*
10. *Declaración de Viedma (Declaración sobre Política Nuclear, 17/7/1987*
11. *Declaración de Iperó, 8/4/1988*
12. *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Brasil y Argentina, 19/11/1988*
13. *Declaración de Ezeiza (Declaración Conjunta sobre Política Nuclear), 29/11/1988*
14. *Comunicado Conjunto de Buenos Aires, 6/7/1990*
15. *Declaración de Política Nuclear Común, 28/11/1990*
16. *Puesta en vigencia del Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC), 18/7/1991*
17. *Acuerdo entre Argentina y Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear (Acuerdo Bilateral), 18/7/1991*
18. *Acuerdo entre Brasil, Argentina, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) (Acuerdo Cuatripartito), 13/12/1991*
19. *Acuerdo de Cooperación entre la ABACC y el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL), 28/5/1993*
20. *Entendimiento de Cooperación Mutua entre la Comissão Nacional de Energia Nuclear del Brasil (CNEN) y la ABACC, 27/10/1993*
21. *Protocolo de Colaboración entre la ABACC y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de Argentina, 15/2/1994*
22. *Acuerdo entre el United States Department of Energy (DOE) y la ABACC, 18/4/1994*
23. *Adhesión de la Argentina al Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, 13/1/1995*

24. *Protocolo de Colaboración entre la ABACC y el Ente Nacional Regulador Nuclear (ENREN/ARN) de Argentina, 11/3/1996*
25. *Declaración Conjunta en Ocasión del 5º Aniversario de la ABACC
10/11/1997*
26. *Acuerdo de Colaboración entre la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA),
25/5/1998*
27. *Adhesión del Brasil al Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, 7/12/1998*
28. *Acuerdo de Cooperación entre la ABACC y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), 10/2/1999*
29. *Acuerdo de Cooperación Técnica entre la ABACC y el Technology Center for Nuclear Control (TCNC) del Korea Atomic Energy Research Institute sobre Contabilidad y Control de Material Nuclear, 31/1/2000*
30. *Renovación del Entendimiento de Cooperación Mutua entre la CNEN del Brasil y la ABACC, 5/11/2004*
31. *Compromiso de Puerto Iguazú - Desarrollo, Justicia e Integración, 30/11/2005*
32. *Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, 30/11/05.*
33. *Acuerdo de Cooperación Técnica Entre la ABACC y el Instituto Coreano de Control y no Proliferación Nuclear, 24/7/2006*
34. *Declaración Conjunta - 15º Aniversario de la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), 12/12/2006*

Resoluciones y otras: Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/1540(2004), 5 de noviembre de 2004, aprobado por el Consejo de Seguridad en su 4956º sesión, celebrada el 28 de abril de 2004.

INFCIRC/153
INFCIRC/540

Web sites

International Atomic Energy Agency
www.iaea.org.ar

Fundación No-Proliferación para la Seguridad Global
www.npsglobal.org

Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA)
www.citefa.mil.ar

Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares
www.abacc.org

Autoridad Regulatoria Nuclear dependiente de la Presidencia de la Nación
www.arn.gob.ar