

Conferencia del embajador de la República Argentina en Austria*

GUSTAVO EDUARDO AINCHIL

La arquitectura de no proliferación

Es la intención de esta presentación abordar el tema de los cambios en el mundo multipolar y el rol de los organismos multilaterales, desde la perspectiva de la comúnmente denominada “no proliferación de armas de destrucción en masa”.

En las cuestiones que hacen a la seguridad internacional y la defensa, los países actúan en base a evaluaciones de riesgo. En ese sentido, cada país analiza sus condiciones de riesgo en un contexto nacional, regional y global determinado, y se establecen medidas y mecanismos para hacer frente a los potenciales riesgos o amenazas que se identifican. Esta presentación se va a enfocar, principalmente, en el nivel global.

La evolución de las condiciones globales de seguridad, en relación con las tecnologías avanzadas de uso dual (civil y militar), fue determinando que los países crearan, durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI, diferentes estructuras internacionales para hacer frente a la problemática del desarrollo, uso y transferencia de esas tecnologías. El conjunto de esas estructuras e instrumentos (muchos no generalmente conocidos o no siempre mencionados en la literatura especializada) se denominan, habitualmente, “arquitectura de no proliferación” o “régimen de no proliferación”. Esos instrumentos pueden tener forma de tratados o acuerdos de formato tradicional. Existen también una serie de iniciativas que no son legalmente vinculantes, pero que tienen una influencia o impacto en el mundo real tal

* Los comentarios y observaciones expresados en esta presentación son realizados bajo la absoluta y exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las posiciones de la Cancillería, o de los países suscriptores al Código de Conducta Misilístico de la Haya, mecanismo presidido por el autor durante el período 2021-2022.

como si lo fueran, a veces incluso mayor. Algunas tienen una vocación universal, mientras que otras requieren ciertos requisitos para poder acceder. Algunas se relacionan o se insertan con Naciones Unidas y otras no.

La arquitectura de no proliferación que hemos mencionado no es el resultado necesariamente de un proceso meramente intelectual, sino de procesos esencialmente políticos. Es el resultado de un juego de fuerzas que se da en la creación de cada uno de los instrumentos que la componen. Hay países que tienen más poder, y países que tienen menos poder, y en esos procesos de creación de mecanismos e instrumentos se arbitran y se articulan intereses. Consecuentemente, según la perspectiva desde la cual cada uno se sitúe para analizar esa arquitectura de la proliferación y sus elementos, se van a encontrar luces y sombras. Evidentemente, existe un marco de valores comunes que da base a esos mecanismos, pero hay intereses que se arbitran de una u otra manera, y cada país, en función de su poder relativo, de sus condiciones regionales y, sobre todo, en función de sus capacidades tecnológicas, evalúa esa combinación de valores y de intereses desde su propia mirada.

Sobre estas cuestiones existe mucho material publicado a nivel internacional, principalmente, en idioma inglés y, en menor medida, en francés y, también, por supuesto, material que circula a nivel nacional. En todos los casos, ese material se produce casi inevitablemente desde una mirada o una visión determinada. Y eso sucede de la misma manera que se da a nivel nacional donde, por ejemplo, existen, por un lado, visiones que promueven la meta de la soberanía tecnológica y la capacidad de tomar de manera autónoma decisiones u opciones tecnológicas que nos parezcan convenientes, y, por otro, también hay visiones que impulsan abandonar de facto estos intentos de desarrollos propios y sacrificarlos en pos de una supuesta inserción en el mundo.

En el material que se publica en temas de no proliferación a todos los niveles hay voces que hacen una defensa casi religiosa de las bondades y virtudes del régimen de no proliferación. Desde una experiencia personal, se puede plantear que hay muchas opiniones de esa corriente de apoyo que parten de una posición de absoluta honestidad intelectual. Pero también, en otros casos, la existencia de financiación externa provista para algunos trabajos por instituciones o *think tanks*¹ de países centrales pareciera

¹ Su traducción literal es "tanque de pensamiento". Refiere a un grupo de investigadores que se dedica a la reflexión sobre distintos temas, como política, economía, cultura, etc. Suelen ser organizaciones sin ánimos de lucro, y sus análisis sobre estas cuestiones suelen tener peso en la opinión pública, por lo que estos grupos a menudo se encuentran vinculados a algún partido político.

traccionar en dirección a reflejar las preocupaciones de los patrocinadores. Por ello, quienes tengan interés en buscar material sobre estas cuestiones deberían ser cuidadosos frente al riesgo de influencias subyacentes, ya que pueden afectar la objetividad de las fuentes que queremos usar.

Esta presentación intentará una aproximación a esta temática, amplia de la arquitectura de la no proliferación, desde una perspectiva de los intereses permanentes y tradicionales de la Argentina en cuanto país latinoamericano, democrático y pacífico, de renta media, que no pertenece a ninguna alianza militar y que ha alcanzado importantes logros en el desarrollo de tecnologías avanzadas de uso dual a lo largo de décadas de trayectoria; país que usa, importa y exporta esas tecnologías y que tiene ganada una posición de reconocimiento a nivel mundial por poseer el control de ellas. En todo caso, humildemente, se recomienda acercarse al tema de la no proliferación evitando caer en posiciones ingenuas: sin la ingenuidad de la visión, promovida por algunos actores, que desconoce u oculta los intereses y asimetrías que subyacen a la arquitectura de no proliferación, y sin la de las visiones nihilistas o negadoras del sistema mundial que no tienen en cuenta los intereses nacionales y los desarrollos que legítimamente hemos logrado y que debemos proteger.

Las tecnologías de uso dual

La Argentina participa en la creación y manejo de estos tratados, instrumentos, mecanismos e iniciativas en el campo de la no proliferación desde esa visión de protección de nuestros intereses como país desarrollador, usuario, importador y exportador de tecnologías avanzadas de uso dual.

Nos aproximaremos a la explicación de la arquitectura de no proliferación privilegiando la percepción del conjunto por sobre todos los detalles. Las evaluaciones de riesgo a nivel internacional desde principios del siglo XX identificaron como principal amenaza, por su efecto indiscriminado, a las llamadas armas de destrucción masiva. Esa temática y su regulación fueron abordadas en diferentes etapas. Por orden de la importancia de su aparición, mencionaremos, primero, a las armas químicas, y luego a las armas nucleares. Ambos tipos de armas fueron usadas en combate, en la Primera y Segunda Guerra Mundial, respectivamente.

Dentro de la misma categoría de destrucción de masa se incluyen las armas biológicas y las armas radiológicas. Estas últimas dos recibieron du-

rante mucho tiempo menos atención porque se consideraba que el hecho de que no produjeran un impacto militar inmediato, sino diferido en el tiempo, las hacía menos atractivas para los países. ¿Quién podía crear un arma que tuviera efecto en una década, o en mucho tiempo posterior, sin implicar una ventaja inmediata en combate? Hay hechos recientes que están revalorizando el peligro de estas armas. Por un lado, están las consecuencias que aún perduran del accidente de Fukushima, que liberó grandes cantidades de radiación, como si fuera un arma radiológica. La hipótesis de que se llegue a fabricar un arma (que no resultaría difícil de fabricar) o provocar una situación que cause las mismas distorsiones que causó el accidente de Fukushima, está llevando a revalorizar el riesgo de esas armas. En el caso de las armas biológicas, el impacto global de la pandemia que estamos viviendo alimenta el análisis de la posibilidad de que algún actor pudiera, quisiera o hiciera dispersar voluntariamente en determinadas zonas armas biológicas.

Vinculada a la temática de estas cuatro categorías de armas de destrucción en masa, se incorporó posteriormente como área de preocupación la cuestión de los desarrollos en el campo espacial y misilístico por la posibilidad de que pudieran servir como vectores o vehículos lanzadores de esas armas de destrucción en masa. Finalmente, con la llegada del siglo XXI, y una revalorización del riesgo de los actores no estatales, se agregó toda una nueva dimensión por el posible acceso de esos actores a las armas de destrucción en masa y sus vehículos lanzadores, y se empezó a hablar del terrorismo nuclear, terrorismo químico, etc. Todas estas armas de destrucción en masa y sus lanzadores aparecen vinculadas a tecnologías de uso dual que contribuyen significativamente a la vida civil.

Por ejemplo, la tecnología nuclear para la producción de energía. En la fabricación de los dos tipos de combustible que mayormente se usan en los reactores nucleares (uranio enriquecido con agua liviana, y uranio natural con agua pesada) se usan tecnologías que se pueden emplear en la fabricación de explosivos nucleares, tanto a través de la capacidad de enriquecer uranio como de recoger el plutonio que se produce en los reactores de agua pesada.

En el caso de la tecnología química, sucede lo mismo debido a la existencia de productos de uso industrial, cuya elaboración supone una capacidad tecnológica que puede ser usada para hacer armas químicas. En muchos casos se trata de la misma sustancia, siendo solamente una cuestión de concentración.

En lo que se refiere a la producción de armas biológicas, el trabajo requerido es indistinguible del desarrollado en un laboratorio que fabrica

vacunas. Un laboratorio farmacéutico, un laboratorio que fabrica vacunas, puede producir dosis para inocular a una persona, pero también, si se enfoca en otras concentraciones, se puede estar creando un arma para esparcir una enfermedad. En cuanto a las armas radiológicas, las fuentes radiológicas que se usan en medicina, tratamientos oncológicos, o en fuentes industriales, pueden ser usadas para fabricar las llamadas bombas sucias.

Finalmente, en lo espacial, la tecnología para producir vectores para lanzar satélites y la empleada con el objeto de lanzar armas de destrucción en masa, son, prácticamente, indistinguibles. Es una cuestión de capacidad y de alcance. Todas estas tecnologías avanzadas están reguladas por una serie de mecanismos que fueron apareciendo en el tiempo con formas y alcances diferentes. Para facilitar su presentación, podemos dividirlos en cinco categorías.

Instrumentos marco

En el campo biológico existe la Convención de Armas Biológicas de 1972. Ha sido ratificada prácticamente por todos los países. Los Estados parte de la Convención presentan declaraciones periódicamente sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Pero se carece de mecanismo de monitoreo *in situ*, principalmente porque no se ha podido elaborar un mecanismo que no sea intrusivo con los derechos de propiedad intelectual. Existe una fuerte resistencia de los países desarrollados (que son los que tienen la mayor cantidad de laboratorios farmacéuticos) a permitir inspecciones en esos laboratorios. El tradicional poco atractivo militar de estas armas ha permitido que se siguiera adelante con este instrumento, pese a esa carencia.

En el campo de las armas nucleares existe el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), que entró en vigor en 1970. Prohíbe esas armas a todos los países que sean parte en el mismo, menos a los cinco países que ya tenían tales armas nucleares formalmente al momento de negociarse el Tratado, que son los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El TNP plantea un sistema de monitoreo estricto a través de un régimen de salvaguardias con inspecciones administrado por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Por ejemplo, en el caso de la Argentina, prácticamente recibimos una inspección por semana en función de la cantidad de instalaciones que tenemos. Hay tres países

que no firmaron el Tratado de No Proliferación, que consecuentemente no asumieron ninguna obligación y desarrollaron armas nucleares: India, Pakistán e Israel.

En 2017 se firmó el Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares, contra la opinión de las potencias nucleares y de los países de la OTAN, que no lo han ratificado ni lo harán en el mediano plazo. En el caso de las armas químicas, existe la Convención de 1993, con membresía universal y con un mecanismo de monitoreo por parte de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas con características similares al caso del OIEA. Las armas radiológicas no tienen convención propia ni mecanismo de control.

En lo que se refiere a los misiles, desde el año 2002 existe el Código de Conducta Misilístico de la Haya, que Argentina preside desde el año 2021 hasta hoy. Es un Código muy particular porque surge posteriormente a otro instrumento en materia de misiles que se mencionará después. El Código apunta a ser universal, aunque, por ahora, lo han suscripto 143 países, entre los que están EE. UU., Rusia, los miembros de la OTAN, países de América Latina y de África; tiene una membresía muy amplia. No prohíbe ningún misil en particular, sino que impulsa la transparencia. Los países están obligados a declarar sus desarrollos civiles y militares de vectores de un alcance mayor a 300 km y 500 kg de capacidad de peso porque se entiende que a partir de esos umbrales es cuando existe el riesgo de que lleven armas nucleares o químicas de destrucción en masa. Los desarrollos civiles y los militares se declaran en hojas separadas de manera anual.

Todos los países signatarios se comprometen a informar cualquier lanzamiento de más de 300 km, civil o militar, con una antelación de 48 horas al lanzamiento, indicando las coordenadas como mecanismo de transparencia. Es una temática que en la Argentina maneja el Ministerio de Defensa con la Cancillería.

Controles de exportaciones

Una segunda categoría la constituyen los llamados controles de exportación. Con el paso del tiempo se fue analizando el riesgo que representaban las transferencias de estas tecnologías de uso dual. Ello llevó al establecimiento de los llamados regímenes de control de exportaciones. En el caso de armas de destrucción en masa, tenemos cuatro regímenes: dos

que son para la tecnología nuclear, que son el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG) con 48 miembros y el Comité Zangger, que cuenta con 39 miembros; en el tema misilístico se creó el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) con 35 miembros; y el Grupo Australia con 42 miembros se enfoca en las tecnologías química y biológica. Estos grupos de países exportadores acuerdan listas de productos a controlar, criterios para autorizar las transferencias y procedimientos para mantenerse informados entre sí de lo que está pasando. Buscan regular que las exportaciones de manera accidental no contribuyan a que Estados o actores no estatales desarrollen armas de destrucción en masa o sus lanzadores. Al principio el tema del acceso a esas tecnologías por parte de los actores no estatales no estaba entre las preocupaciones. A partir del siglo XXI esa dimensión empezó a ocupar un lugar más importante en la agenda de las instancias internacionales de control de exportaciones de tecnologías de uso dual.

No son regímenes abiertos a todos los países, sino que agrupan a países que tienen una capacidad tecnológica determinada y que son exportadores. Se accede por invitación –Argentina fue invitado a todos ellos– o por solicitud previo análisis y examen para ver si poseen sistemas de control eficientes.

Existen en los regímenes dos tipos de listas de elementos a ser controlados: las de uso directo y las indirectas. Las indirectas son las más curiosas porque incluyen elementos que son comunes a procesos científicos o industriales fuera del campo específico nuclear, químico, biológico o espacial. Por ejemplo, las listas indirectas del Grupo de Proveedores Nucleares y del MTCR incluyen elementos que se emplean en la exploración y explotación de petróleo en plataformas submarinas. Debido a ello, cuando cualquier empresa petrolera tiene que comprar tubos para emplear en este tipo de explotación submarina, la empresa exportadora debe pedir una licencia de exportación, ya que el país donde la empresa está situada no permite la exportación sin un control que garantice que los elementos exportados no serán empleados en proyectos militares nucleares o misilísticos.

Asimismo, los regímenes establecen criterios, como, por ejemplo, que no se puede exportar a países que no sean parte de un determinado tratado o que no hayan cumplido con determinados requisitos. Por otra parte, se establecen procedimientos: entre los países participantes se comunican las denegaciones para que todos sepan que a un determinado país se le denegó un determinado elemento. Para las transferencias entre los países que formamos parte de los regímenes existe un procedimiento simplificado de autorización de exportación, generando en los hechos una es-

pecie de intrazona. Estos regímenes no fueron constituidos por ningún tratado, sino por declaraciones políticas donde los participantes nos obligamos políticamente a incorporar estas pautas en nuestra legislación. La Dirección de Contralor del Ministerio de Defensa actualiza las listas con cierta periodicidad para que los exportadores argentinos sepan cuales productos van a requerir una licencia de exportación.

Cooperación técnica para la no proliferación

Existe una tercera categoría híbrida de estos mecanismos que la ocupa el llamado Marco Internacional para la Cooperación en Materia de Energía Nuclear (IFNEC). Se apunta a combatir la proliferación de armas nucleares a través del fomento de la cooperación. Lo forman países que trabajan, por ejemplo, en la ingeniería de las centrales nucleares para que estas sean intrínsecamente seguras desde el punto de vista de que no se pueda sustraer el material para usos explosivos, o que estén más protegidas frente a potenciales ataques.

Actores no estatales

Una cuarta categoría es la relativa a la problemática de los actores no estatales. A raíz del ataque a las Torres Gemelas en 2001, se revalorizó el riesgo de que actores no estatales pudieran tomar acciones violentas de significación contra instalaciones críticas. En el 2004 se adoptó la resolución 1540 del Consejo de Seguridad, conectando las temáticas de no proliferación con la de actores no estatales. A eso se le sumaron otros pasos en el 2005. Existía una antigua Convención de 1980 de protección física de materiales nucleares (cuando se habla de protección física se hace referencia a proteger la instalación nuclear de ataques; cuando se habla de seguridad tecnológica se hace referencia a proteger a la población; y el medio ambiente de potenciales efectos del funcionamiento de las instalaciones nucleares). La Convención de 1980 se enmendó y reforzó en el 2005. Ese año también se aprobó una Convención para combatir los actos de terrorismo nuclear.

En el 2006 se creó la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (GICNT), una iniciativa conjunta co-presidida por Estados Unidos y Rusia,

que sigue funcionando de una manera muy sólida. En el 2010, se lanzó el proceso de las cumbres de seguridad nuclear que duraron mientras Barack Obama fue presidente de los EE. UU.

Pese a todos esos mecanismos, subyacía aún un cierto escepticismo, ya que algunos países y teóricos pensaban que existía un exceso de celo por parte de los países que impulsaban estos pasos, y subrayaban el hecho de que cada Estado tenía su propia lectura de seguridad respecto a cuál sería el riesgo o qué pasaría si actores no estatales lograran sustraer material para hacer un arma de destrucción en masa, o lograran atacar una instalación. En ese momento de la reflexión sucedió el accidente de Fukushima en 2011. Casi diez años después del ataque a las Torres Gemelas –nueve años y nueve meses– Fukushima mostró, en su momento, que si un actor no estatal lograba cortar completamente el suministro de electricidad a una central nuclear, y neutralizaba a la vez la posibilidad de refrigeración, sobreviene una situación casi inmanejable.

Otro tema que se plantea cuando se discute sobre actores no estatales es la cuestión de los dispositivos sencillos, como las bombas químicas de fabricación casera, y también el de las llamadas bombas sucias que son, en realidad, armas radiológicas. Por ejemplo, se toma una fuente que se emplea para uso medicinal o industrial y se coloca de manera oculta en una plaza, en un auto, sin ningún tipo de blindaje de plomo, y después se difunde entre la población que todo el que pasó por ese lugar se va a enfermar. También se menciona la posibilidad de ensamblar una fuente de radiación con un explosivo convencional, colocarlo, por ejemplo, en un vehículo y detonarlo en una zona muy concurrida. Este tema de los dispositivos sencillos permea las diferentes instancias mencionadas anteriormente, donde se discute no proliferación y actores no estatales.

Seguridad en el transporte marítimo

En la última categoría que mencionaremos en esta presentación debemos mencionar la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, PSI por sus siglas, que se adoptó en el 2003, que trata de fomentar controles adicionales en altamar para prevenir la circulación de armas de destrucción masiva y sus vectores, así como de equipo vinculado a ellas, por vía marítima. Los 105 países que somos parte debatimos cómo aplicar a la zona de altamar –donde por definición hay libertad de navegación– algunos contro-

les, a través de la cooperación, para evitar el transporte por vía marítima de armas de destrucción en masa y de los vectores y sus componentes. Este sistema parece chocar a primera vista con los principios de la Convención sobre Derecho del Mar, pero hay 105 países que tienen la disposición de trabajar para conciliar la libertad de la altamar, con algún tipo de control, para impedir que esa área sea una zona franca sin control para la circulación de contrabando de armas de destrucción en masa y sus vectores.

Reflexiones desde una mirada argentina

Finalmente, presentaremos algunas reflexiones desde la Argentina. Ninguno de los mecanismos o instancias que mencionamos prohíbe de hecho o de derecho el desarrollo y acceso a los usos pacíficos de ninguna tecnología. Existen controles y mecanismos de monitoreo, pero no prohibiciones de uso pacífico. Incluso existen usos militares que están permitidos porque no están asociados a armas de destrucción en masa. Por ejemplo, la propulsión nuclear naval que no está prohibida. En ese caso lo que se prohíbe es el uso del explosivo nuclear. Asimismo, como se mencionó, en el caso del Código de Conducta Misilístico no existe ni siquiera la obligación de informar desarrollos debajo de 300 km de alcance.

Argentina es parte de todas estas estructuras que estamos mencionando. Obviamente, somos parte de los tratados de carácter universal, aunque no somos parte del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares por diferentes consideraciones para analizar en otra oportunidad. Asimismo, somos parte de los mecanismos de composición limitada; al respecto, somos el único país en desarrollo que es parte de todos los regímenes de control de exportaciones. Ello se debe a que poseemos las tecnologías avanzadas y que somos exportadores. Si un país no tiene la tecnología y no la exporta, no es parte de los mecanismos. Como se explicó antes, se genera en los hechos una intrazona entre los participantes de los mecanismos de control de exportaciones dentro de la cual componentes, equipos y repuestos circulan de una manera mucho más sencilla.

No todos los componentes que empleamos en nuestras centrales nucleares están hechos en la Argentina, en muchos casos por conveniencia de costos. A su vez, adquirimos componentes en el exterior incluso para nuestras exportaciones. Por ejemplo, cuando INVAP desarrolla, o cuando construye sus reactores nucleares en el exterior, hay componentes que

vienen de un tercer país. Un desarrollo como el argentino requiere poder contar con mecanismos internacionales de transferencia ágiles para poder cumplir con los plazos y las seguridades que tiene que dar un producto. Nosotros pensamos, correctamente, que como país democrático y con una tradición de derechos humanos, tenemos una credibilidad frente al mundo, que somos confiables. Eso es así, pero, al mismo tiempo, la pertenencia a estos regímenes, así como el establecimiento de controles nacionales de exportación (como ha establecido la Argentina), ratifica y certifica ante el mundo esa confiabilidad. Existen numerosos ejemplos prácticos que confirman y avalan ese enfoque. Hoy en día sería muy difícil imaginar nuestro crecimiento en proyectos tecnológicos nacionales o de exportaciones sin las facilidades o mecanismos que se nos abren por ser parte de todos estos mecanismos.

¿Cómo se fue insertando Argentina en esta arquitectura? En el caso de la tecnología nuclear, en 1991 nuestro país firmó con Brasil un acuerdo de usos pacíficos de energía nuclear y creamos la Agencia Brasileño-Argentina para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), organismo argentino-brasileño mediante el cual nos controlamos mutuamente. Ninguno de los dos países era parte del TNP porque teníamos aprehensiones con las asimetrías de ese Tratado. Por una cuestión a la vez de confianza y de seguridad, entramos al sistema de no proliferación al mismo tiempo. Argentina y Brasil entraron de la mano, y se firmó un acuerdo cuadripartito entre la ABACC, Argentina, Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica. De esto se cumplieron 30 años hace poco. Como se mencionó anteriormente, Argentina recibe controles semanales de la ABACC y también del OIEA (en cumplimiento del TNP), como tienen todos los países que tienen instalaciones nucleares.

En materia de armas químicas, tenemos que presentar declaraciones periódicamente y recibir inspecciones, como todos los países parte de la Convención de Armas Químicas. En materia de armas biológicas, producimos declaraciones periódicas a la Convención respectiva. En el caso del Código de Conducta Misilístico, presentamos una declaración anual y declaraciones con cada lanzamiento.

Por último, en lo que respecta a los regímenes de control de exportaciones, los miembros nos comprometemos a exigir una licencia de exportación para los elementos controlados. En 1992 se creó en nuestro país la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico (CONCESYMB), también conocida como Comisión 603 por el número del decreto de su creación. La Secretaría de esa Comisión la ejerce el Ministerio de Defensa (la Dirección Nacional de Contralor), y participan

otros organismos del Estado, incluyendo la Cancillería. Esa Comisión mantiene el sistema de control en la Argentina, incorpora a su funcionamiento las herramientas de todos los regímenes que somos parte, todos los criterios, todos los procedimientos, y, de una manera bastante expedita, se hace una evaluación y, de corresponder, se emiten las licencias de exportación necesarias para nuestras exportaciones. La estructura de control mencionada es similar a la que poseen todos los países industrializados del mundo con capacidad tecnológica.

La aplicación de estos controles por parte de nuestro país nos coloca dentro del grupo de países que pueden, sin inconvenientes, desarrollar, usar, comprar y vender materiales, bienes y equipos en el campo nuclear, químico, biológico y espacial. Nuestros logros nacionales son los logros de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), de INVAP y de Nucleoeléctrica Argentina. Esos logros no hubieran sido posibles, o hubieran sido muy difíciles, fuera de esos regímenes de control. Si nuestro país no formara parte de ellos, estaríamos excluidos de participar, como hacemos ahora, en la generación de las normas, listados, criterios y procedimientos que regulan toda esta materia que se realiza absolutamente por consenso.

En ese hipotético caso de no pertenencia, pese a no pertenecer a los regímenes, los restantes exportadores nos seguirían aplicando las normas y restricciones a nosotros cuando necesitaríamos adquirir componentes, sin el trato preferencial en los hechos que se aplica en lo que hemos denominado “intrazona”.

En el caso de los mecanismos e instrumentos que no se refieren a exportaciones, como, por ejemplo, el IFNEC (International Framework for Nuclear Energy Cooperation, por sus siglas en inglés) u otros antes mencionados, esa participación nos ayuda a mejorar los estándares de las instalaciones que tenemos.

Hasta aquí, esta presentación ha procurado brindar una visión general de la arquitectura de no proliferación y cómo se aplica en Argentina. Una cuestión que merece ser destacada como cierre es la de los derechos a los desarrollos militares permitidos de las tecnologías de uso dual. Al respecto, una mirada de las últimas décadas muestra que, generalmente, nuestro país no ejerce, no hace uso militar de todas las tecnologías avanzadas, o de las capacidades militares, no afectadas o no reguladas por los mecanismos que se explicaron anteriormente.

Frente a ese hecho, existe siempre el riesgo latente de que los derechos no usados puedan ir perdiéndose. De manera regular aparecen en el contexto global doctrinas desarrolladas en algunas fundaciones o *think*

tanks –que cada tanto repercuten en la Argentina–, que tienen un tono restrictivo o contrario al ejercicio de esos derechos. En general, esas visiones están sesgadas porque promueven una visión en la cual se considera natural que los países centrales no poseedores de armas nucleares ejerzan su derecho a desarrollar determinadas capacidades militares, al mismo tiempo que alzan voces de alerta si países en desarrollo desean ejercer los mismos derechos. Una doble vara para medir: el ejercicio de los derechos es positivo si los ejercen algunos; si los ejercen otros, es negativo.

En ese contexto, para los intereses nacionales no es positiva la combinación de nuestra inacción (por los motivos que fuera) con la existencia de esas visiones planteadas con un tono de supuesta solidez e imparcialidad intelectual. No podemos desconocer que en nuestro país existen, asimismo, determinadas cuestiones de contexto. En la Argentina hemos visto que a veces existen opiniones negativas respecto a la necesidad de que nuestro país tenga una capacidad moderna de Defensa. Esas opiniones, al menos en la experiencia del autor, podrían presentarse en dos grupos.

Por un lado, una visión supuestamente eficientista que busca reducir el tamaño del Estado. Esa mirada, que percibe a la Defensa como un gasto, se encuentra muchas veces en sectores nacionales que parecen ser receptivos o permeables a las doctrinas globales antes mencionadas, que discriminan o que tratan de discriminar el ejercicio de nuestro derecho a la soberanía tecnológica.

Por otro lado, hay una visión que, de buena fe, vincula episodios pasados de interrupción de la vida constitucional y gravísimas violaciones de los derechos humanos con el debate sobre la Defensa como función del Estado. En esa percepción cualquier refuerzo de la capacidad de defensa conlleva el riesgo de volverse en contra de la integridad de las instituciones democráticas y la vida e integridad física de los ciudadanos.

Tanto la primera visión, que parte de un planteo ideológico, como la segunda, basada en la terrible experiencia de represión y violación de los derechos humanos sufrida por la sociedad argentina, confluyen en una percepción negativa sobre la Defensa como función del Estado. Por caminos y fundamentaciones distintas desde lo político y lo ético, el resultado final de la proyección de ambas visiones puede terminar siendo funcional a intereses a los que les conviene una Argentina sin ninguna capacidad de disuasión, una Argentina que no avanza en este debate, saliendo otros actores beneficiados. Frente a eso, una mirada de la realidad internacional muestra que en ningún Estado se cuestiona el derecho de todo país a proteger su territorio, sus recursos y a poseer una capacidad de disuasión, en la que las tecnologías avanzadas brindan herramientas para contribuir a ella.

Si nosotros no hacemos uso de nuestros derechos, incluso en la participación en las instancias de la arquitectura de no proliferación, el vacío lo van a ocupar otros, el mundo no nos va a esperar. Se trata de decisiones políticas. En las semanas desde que se anunciaron estas Jornadas hasta la fecha de esta presentación, tuvieron lugar dos hechos reveladores de la dinámica que subyace al tema del derecho al empleo de las tecnologías duales en el campo militar.

Uno tuvo lugar durante la primera semana de julio en la Reunión Anual del Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas. En esa ocasión un importante debate giró respecto a un episodio en particular donde un Estado planteaba que otro tenía misiles de un alcance de 500 km y los había declarado como de un alcance de 300 km. Ningún Estado presente discutía el derecho a tener el misil, era un tema del contenido de la declaración que fue zanjado a través de la correspondiente información. Presenciando ese debate, surge la pregunta de por qué siempre flota, o se esgrime en nuestro país, la idea de que cualquier desarrollo tecnológico de la Defensa, aunque permitido legalmente a nivel internacional, nos convertiría en una amenaza o en unos parias. En el mismo sentido, podemos preguntarnos las razones por las cuales a veces parece tan difícil plantearnos internamente lo que una reunión mundial de 105 países (con países desarrollados presentes, como Rusia, India, países de Latinoamérica, etc.) se plantea con total naturalidad.

En este punto es útil recordar que, por ejemplo, CITEDEF tiene capacidades tecnológicas para trabajar en desarrollos misilísticos hipotéticos; por supuesto, hasta el umbral reconocido de 300 km de alcance. El otro tema es el anuncio de Australia de que va a adquirir un submarino de propulsión nuclear con la cooperación de Estados Unidos y del Reino Unido. Diversas voces se alzaron y artículos se publicaron expresando que esa acción sería proliferante. El primer comentario informativo es que no está prohibido en el TNP. Incluso, en el acuerdo cuadripartito Argentina-Brasil-ABACC-OIEA de hace 30 años, el artículo 13 se indica explícitamente que en el caso de que Argentina o Brasil deseen hacer uso del derecho a la propulsión naval nuclear habrá que establecer unos procedimientos. Pese al texto del TNP y a la existencia del caso concreto del acuerdo cuadripartito (que fue aprobado por decisión incuestionable de los países de la Junta de Gobernadores del OIEA), ya circulan artículos de tono negativo en relación al derecho a la propulsión nuclear naval, incluso uno que señala que ese derecho puede existir para algunos países, pero no para todos.

Por ello, es importante tener claridad conceptual respecto a la importancia de las capacidades soberanas en materia de tecnologías, de las posi-

bilidades que tiene nuestro país, y la conveniencia de que, cuando el contexto lo permita se tomen decisiones políticas en ese sentido.

Muchas gracias.

Intercambios con el público

Moderadora: ¿Cuál cree que serían las medidas a futuro que se deberían implementar para evitar que dispositivos de armas destrucción masiva química, biológica, radiológica o nuclear puedan quedar en manos de organizaciones terroristas paraestatales? ¿Cree que son eficientes las convenciones y regímenes actuales vigentes en la materia?

Gustavo Ainchil: Cada área de la tecnología ha desarrollado sus propios mecanismos. En la tecnología nuclear es permanente el refuerzo de las normas, tanto dentro del Organismo de Energía Atómica como de manera conceptual en instancias donde participamos, como (con?) el International Framework for Nuclear Energy Cooperation (IFNEC) o la Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT). Nuestro país sigue la tendencia de actualización. Por ejemplo, en un comienzo existían dudas sobre la viabilidad operativa y comercial de la protección de las fuentes de cobalto, fuentes de uso industrial o médico. Es un proceso de debate amplio y permanente.

En el caso de la industria química, existen estos trabajos y hay sistemas de cooperación, si bien es más complicado porque está mucho más difundido su uso. En todo caso, las obligaciones internacionales no son tan grandes.

El caso de la tecnología nuclear y radiológica, está bajo control del Estado. Por ejemplo, hace unos años se realizó un ejercicio de mesa con Chile, en el marco del GICNT, planteando una supuesta sustracción de una fuente radioactiva en la frontera, riesgos de uso o tránsito, etc., que nos permitió identificar puntos a mejorar en la coordinación entre las jurisdicciones municipal, provincial, nacional e internacional. Nuestro país tiene estándares muy altos en la materia.

En lo químico y lo biológico es más difícil porque está en manos privadas y los costos plantean otro tipo de enfoque. En lo misilístico, el pro-

blema de las sustancias que pueden ser sustraídas no existe, salvo que los actores no estatales roben un misil completo.

Moderadora: ¿Cree que sería posible implementar a futuro un sistema de control e inspección en el tema de armas biológicas y radiológicas semejantes a los vigentes para el caso de armas químicas y de tecnología nuclear? ¿Cuál sería el sistema que usted visualiza para su adopción?

Gustavo Ainchil: En el caso de armas radiológicas, la Argentina ha trabajado muchísimo internamente y a nivel mundial durante los últimos diez años para asimilar, en la medida de lo posible, las obligaciones existentes para el material nuclear al material radiológico. En nuestro país nadie tiene una fuente de cobalto sin que esté controlado por la Autoridad Regulatoria Nuclear. Con las armas biológicas, como se mencionó, es más difícil porque existen intereses económicos coincidentes: ningún país con sector farmacéutico importante quiere dejar que se acceda porque es una industria donde el secreto industrial y la protección de la propiedad intelectual son esenciales. El traslado de las armas nucleares tácticas a países de Europa por parte de Estados Unidos entra en contraposición con tratados internacionales. ¿Qué análisis puede efectuarse sobre el tema?

Los países que son parte del TNP se dividen, de hecho, en dos categorías: los que tienen armas nucleares y los que no. Se ha formulado una madeja de obligaciones y tecnicismos legales que son los que permiten que las armas nucleares de un país poseedor estén en el territorio de otro país no poseedor. Pero las armas nunca dejan de estar bajo el control del país poseedor, que es el que tiene el derecho, otorgado por el juego de fuerzas plasmado en el TNP, por encima de las consideraciones de equidad que puedan formularse.

Ese tipo de traslado de armas al amparo de determinada normativa, de hecho, pasaba también, en su momento, con las armas de la Unión Soviética, que seguían bajo control de ese país, aunque estuvieran físicamente en terceros Estados. Todos esos aspectos fueron pensados muy cuidadosamente cuando se redactó el Tratado de No Proliferación.