

Obstáculos y Oportunidades

Cooperación entre las Academias de los Estados Unidos y de Rusia para reforzar la seguridad física nuclear

por *Christopher A. Eldridge*

En respuesta a las crecientes amenazas que representan el terrorismo y la proliferación nucleares, las Academias Nacionales de los Estados Unidos y la Academia de Ciencias de Rusia iniciaron a principios de 2002 una serie de proyectos conjuntos en los que pusieron en común sus conocimientos técnicos para abordar la cuestión de la cooperación entre ambos países en lo referente a la no proliferación nuclear. El OIEA ha brindado su talento y apoyo a esta colaboración entre las academias acogiendo talleres organizados conjuntamente por ellas, con el respaldo financiero de la Nuclear Threat Initiative, con sede en los Estados Unidos.

En los dos talleres, celebrados en la sede del OIEA en septiembre de 2003, se hizo un valioso análisis de los obstáculos y las oportunidades existentes. En el primero se estudió la manera de superar los impedimentos a la cooperación entre los Estados Unidos y Rusia respecto de la no proliferación nuclear. Entre los participantes figuraron funcionarios gubernamentales, antiguos o en ejercicio, de los Estados Unidos y de Rusia con responsabilidades en programas de cooperación, así como expertos de organizaciones no gubernamentales de ambos países. El segundo taller reunió a un grupo multinacional de expertos en protección, control y contabilidad (PCC) de los materiales nucleares para analizar las prácticas y procedimientos a la luz de las amenazas cambiantes de la proliferación y el terrorismo nucleares.

Superar los obstáculos

Los participantes en el primer taller examinaron las maneras de potenciar los programas de cooperación de los Estados Unidos y de Rusia, que son esenciales para lograr los objetivos de la no proliferación y la lucha contra el terrorismo de la comunidad internacional. Los objetivos de estos programas, que comenzaron poco después de la caída de la Unión Soviética en 1991, consisten en colocar en lugar seguro, consolidar y eliminar las armas y los materiales nucleares heredados del enorme complejo nuclear de ese país. Como indicó Tariq Rauf, del OIEA, en sus palabras de apertura, los Estados Unidos y Rusia han sido ejemplares en su cooperación con el Organismo en apoyo de sus programas de no proliferación, pero tienen una serie de obstáculos que superar en su propia cooperación. Considerando que estas dos naciones conservan los que constituyen con mucho los arsenales nucleares más grandes del mundo, el Sr. Rauf afirmó asimismo que era preciso avanzar de manera decidida hacia el desarme nuclear si se quería que los esfuerzos a favor de la no proliferación acabaran dando fruto.

El primer tema importante que surgió del debate fue que los numerosos éxitos alcanzados en la cooperación en materia de no proliferación nuclear se debían reconocer como tales y mencionar como ejemplos positivos. Entre ellos cabe citar el acuerdo de compra de uranio muy enriquecido (UME), el desmantelamiento de submarinos nucleares rusos retirados del servicio, que estaban dotados de armas nucleares, y el Centro Internacional de Ciencia y Tecnología. Estos programas simbolizan el gran potencial de la cooperación internacional para la consolidación de la paz y la estabilidad.

Sin embargo, a pesar de esos logros, persisten varios obstáculos a la cooperación relativa a la no proliferación nuclear entre los Estados Unidos y Rusia. Entre los más difíciles de superar se encuentran los de orden político, que abarcan la vinculación de la financiación continua de los programas de cooperación con los programas políticos más amplios de los Estados Unidos, la negación del acceso de funcionarios públicos estadounidenses a las instalaciones rusas donde se realizan trabajos financiados por los Estados Unidos, y las dificultades que afrontan los expertos rusos en no proliferación para obtener visados de entrada a los Estados Unidos para participar en deliberaciones sobre cuestiones científicas o incluso asuntos oficiales del gobierno.

Otro obstáculo a la cooperación es el asunto de la protección contra la responsabilidad civil de los contratistas estadounidenses que trabajan en proyectos en instalaciones nucleares rusas. De acuerdo con las disposiciones sobre responsabilidad civil negociadas con los rusos al iniciarse la cooperación, el gobierno de los Estados Unidos sostiene que los contratistas de su país deben gozar de protección contra la responsabilidad civil general respecto de cualquier accidente. El gobierno ruso, sin embargo, alega que este nivel de protección es desmedido y va más allá de lo estipulado en las normas internacionales. Los problemas políticos como éstos reflejan no solamente los diferentes sistemas políticos de las dos naciones, sino también los vestigios de la desconfianza acumulada durante los decenios de hostilidad de la guerra fría. Los asuntos burocráticos y organizativos, tales como las lagunas en la comunicación y las discrepancias respecto de las esferas de responsabilidad, crean también enormes escollos.

Los participantes en el taller convinieron en que no existía una solución única para esos problemas y analizaron una amplia variedad de instrumentos que los funcionarios de ambos gobiernos podrían utilizar para resolver los problemas de la cooperación a favor de la no proliferación nuclear. Por ejemplo, las interacciones oficiales y oficiosas en múltiples niveles de responsabilidad, tanto dentro como fuera del gobierno, son marcos valiosos para ejercer un liderazgo decisivo, salvar los escollos burocráticos, identificar los problemas y las soluciones, y fomentar la confianza mediante las relaciones personales. Otras formas de cooperación científica y técnica, especialmente en el desarrollo de tecnologías de energía nuclear resistentes a la proliferación, aumentarían también las oportunidades para superar los obstáculos a la cooperación.

Debido a que algunas de las estructuras normativas y jurídicas existentes en ambos países crean en ocasiones barreras para la cooperación, y a que en otros casos no se han adoptado los reglamentos necesarios, los participantes también alentaron a ambos gobiernos a que actualizaran las leyes y reglamentos pertinentes con vistas a facilitar la cooperación. Finalmente, algunos hicieron hincapié en la necesidad de crear mecanismos para difundir los frutos de la experiencia mediante programas de capacitación, de manera que las lecciones aprendidas en un programa no tuvieran que volverse a aprender en otro.

Compartir las prácticas óptimas

En cuanto responsables de la protección, la gestión y la contabilidad de los materiales y los componentes utilizados en los programas estatales de energía y de armas nucleares, los científicos, ingenieros y técnicos que supervisan y ejecutan los programas de PCC de los materiales nucleares en todo el mundo están a la vanguardia en la lucha contra la proliferación y el terrorismo nucleares. Por lo tanto, el taller sobre PCC de los materiales nucleares se convocó para ampliar el acervo de conocimientos profesionales a los que esos expertos pueden recurrir en el desempeño de su labor, presentándoles diversos enfoques e ideas. Los participantes fueron informados de la práctica actual de PCC en varios países y examinaron el papel que esa actividad desempeñaba en apoyo del régimen internacional de no proliferación nuclear basado en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP).

El taller contó con una participación especialmente alta de representantes del OIEA y sus Estados Miembros. En las ponencias se destacaron no solamente las diversas perspectivas de las naciones representadas, sino también sus objetivos comunes de reducir al mínimo los riesgos de la proliferación y el terrorismo nucleares. El Director General Adjunto del OIEA, Jefe del Departamento de Seguridad Nuclear Tecnológica y Física, Sr. Tomihiro Taniguchi, esbozó el plan de acción del OIEA para hacer frente a las amenazas del terrorismo nuclear. El Sr. Pierre Goldschmidt, Director General Adjunto, Jefe del Departamento de Salvaguardias, analizó los desafíos que enfrenta el régimen internacional de no proliferación nuclear.

En el programa del taller figuraban tres componentes principales: cuestiones generales, los sistemas nacionales de PCC de los materiales nucleares, y las salvaguardias internacionales contra la proliferación nuclear. Las ponencias sobre cuestiones generales abarcaron una serie de desafíos y perspectivas, pero la necesidad de una acción colectiva contra las amenazas del terrorismo y la

proliferación nucleares fue un tema que salió a relucir en todas las intervenciones. En las sesiones sobre los sistemas nacionales de PCC, los participantes expusieron las prácticas aplicadas en varios países específicos así como los desafíos más generales que afrontaban todos esos sistemas nacionales. Quedó claro que cada nación se esforzaba por crear un sistema eficaz de PCC de los materiales nucleares en su propio contexto político, económico y cultural. En los debates sobre los desafíos que todos los sistemas nacionales tienen ante sí se abordaron no solamente los factores técnicos sino también los humanos y organizativos relacionados con la gestión de las instalaciones nucleares, y se subrayó la necesidad de adquirir un conocimiento más integral del papel que desempeñan esos procesos no técnicos.

En la sesión dedicada a las salvaguardias internacionales se describió el panorama mundial de las actividades relacionadas con la no proliferación nuclear y la función que en ellas desempeña el OIEA. Los documentos sobre los adelantos técnicos mostraron las tendencias de la tecnología de inspección y verificación del OIEA, así como de los sistemas de PCC de los materiales nucleares. En las disertaciones sobre los problemas de orden político que atañen a Rusia, los Estados Unidos y el Japón se resumieron los programas y los tratados de no proliferación apoyados por cada uno de esos gobiernos y se ofrecieron tres perspectivas diferentes respecto de los problemas y las prioridades del régimen internacional de no proliferación.

Trabajar en pro de los objetivos comunes

Durante los talleres salieron a la luz varios temas importantes. En primer lugar, se destacó el alto valor del diálogo internacional entre los expertos que trabajan en aras de objetivos comunes. Los debates permitieron que los participantes determinaran los problemas, estudiaran las posibles soluciones y consolidaran sus esfuerzos de colaboración mediante el intercambio de conocimientos. En segundo lugar, los participantes tuvieron la enriquecedora experiencia de entender mejor las diferencias que los separaban. Sin duda, este fue un factor importante durante los debates sobre las relaciones de cooperación entre los Estados Unidos y Rusia, pero también fue extremadamente valioso en el taller sobre PCC de los materiales nucleares. En esos debates quedó claro que los Estados Unidos y Rusia podían aprender mucho de otras naciones que enfocan de manera innovadora los desafíos de la PCC de los materiales nucleares, y que, en igual medida, esas naciones se podían beneficiar de la larga y vasta experiencia nuclear de los dos antiguos rivales. En tercer lugar, en los debates se destacó la naturaleza cada vez más internacional de los desafíos de la no proliferación nuclear y se dio más relieve a la necesidad de hacer frente a los problemas mundiales mediante soluciones mundiales. Por último, los talleres demostraron que las decisiones científicas y técnicas que repercuten en la política nacional e internacional deben entenderse no sólo como opciones racionales entre diferentes propuestas científicas, sino también en el marco de los contextos políticos, económicos y culturales en que se adoptan.

Christopher Eldridge es Oficial de Programas de la División de Política y Asuntos Mundiales de las Academias Nacionales de los Estados Unidos. Ha dirigido varios programas conjuntos de las Academias Nacionales y la Academia de Ciencias de Rusia sobre la no proliferación nuclear. Correo-e: celdridg@nas.edu