

Argentina y la gobernanza nuclear internacional

La elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)ⁱ

Por Emmanuel Guerraⁱⁱ

Sumario

1. Introducción 2. La gobernanza nuclear internacional 2.1 Conceptualización y marco teórico 2.2 La gobernanza nuclear internacional en el contexto actual. El caso de Argentina 3. La elección del Director General del OIEA 4. Importancia para Argentina de la candidatura al OIEA 5. Reflexiones finales 6. Bibliografía

Resumen

El presente trabajo se propone indagar sobre la conceptualización de la gobernanza nuclear internacional y, en particular, sobre uno de los principales temas de la agenda nuclear en la actualidad: la elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), para el que Argentina ha postulado un candidato. Argentina es un país que cuenta con un programa nuclear robusto, con fines exclusivamente pacíficos, y con un marcado perfil exportador. De allí que a la elección referida se le atribuya especial importancia y tenga implicancias para el país.

Palabras clave: OIEA - No proliferación - Salvaguardias nucleares - Director general - Argentina

ⁱ Recibido: 17/09/2019. Aceptado: 30/10/2019.

ⁱⁱ Abogado (Universidad Nacional de Tucumán) y Doctorando en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Es funcionario del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación. Actualmente, se desempeña en la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. Cursó el Postgrado Regional en Seguridad Internacional, Desarme y No Proliferación (NPS Global). Las opiniones vertidas en el presente artículo responden a opiniones personales del autor y no comprometen de manera alguna a la/s institución/es a la cual/es el autor pueda estar vinculado. Correo electrónico: emmanuelguerra81@hotmail.com

Argentina and International Nuclear Governance. The Appointment of the Director General of the International Atomic Energy Agency (IAEA)

Abstract

This paper will study the conceptualization of international nuclear governance and, in particular, one of the main issues on the nuclear agenda today: the appointment of the Director General of the International Atomic Energy Agency (IAEA), for which organization Argentina has presented a candidate. Argentina is a country that has a robust nuclear program, exclusively for peaceful purposes, and features a strong export profile. As a result, said election is particularly important and has implications for the country.

Key words: IAEA – Non-proliferation – nuclear safeguards – Director General - Argentina

1. Introducción

El presente trabajo se propone indagar sobre el concepto de gobernanza nuclear internacional y, en particular, sobre uno de los principales temas de la agenda nuclear en la actualidad: la elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) cargo para el cual Argentina ha postulado un candidato. La temática nuclear – y en particular la elección del Director General del referido organismo - es un tema de relevancia, por cuanto la Argentina atribuye un carácter estratégico a su programa nuclear y cuenta con desarrollos que datan de más de sesenta años y que se remontan a la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Como es bien conocido la Argentina ha desarrollado un programa nuclear sustantivo, equiparando a los países desarrollados en cuanto a los avances científicos- tecnológicos en el sector, lo que será abordado infra.

Cuando nos referimos a la temática nuclear, nos encontramos frente a lo que se conoce como tecnologías de uso dual, es decir, aquellas que pueden ser utilizadas con fines pacíficos, por ejemplo, para la industria civil (reactores de investigación científica, de potencia para generación nucleoelectrónica, radioisótopos para medicina nuclear e innumerables aplicaciones de la tecnología nuclear, como aquellas enfocadas al agua, a la alimentación, agricultura, entre otras¹), o bien con fines militares, para la producción de armas nucleares.

Argentina ha desarrollado un programa nuclear robusto, con fines exclusivamente pacíficos, y un marcado perfil exportador, lo que ha tenido como correlato una diplomacia activa y protagonista en los foros internacionales. Ello plantea la continua necesidad y desafío de adaptar la política exterior a un contexto internacional cambiante a fin de capitalizar los beneficios que ofrecen los desarrollos en la materia.

Desde el punto de vista metodológico, utilizaremos para sustentar el presente artículo la doctrina y prensa especializadas sobre la temática nuclear, como así también el análisis de tratados y documentación pertinente, tales como el Estatuto del OIEA o los Glosarios del referido organismo sobre seguridad tecnológica nuclear (nuclear safety) y seguridad física de los materiales nucleares (nuclear security), y finalmente, la experiencia del autor en el trabajo cotidiano con el sector nuclear argentino y la inserción del programa nuclear a nivel internacional. En primer lugar, nos referiremos al constructo de gobernanza global, que cobró notoriedad durante la década de los 90⁷, para luego reseñar lo que se entiende por gobernanza nuclear internacional, a fin de brindar el marco teórico necesario para entender de qué hablamos cuando nos referimos al concepto señalado. En segundo lugar, examinaremos el contexto actual internacional para ver cómo se materializa el concepto de gobernanza nuclear internacional, con especial énfasis en la situación de la Argentina. A continuación, nos adentraremos en uno de los grandes temas que ocupa

¹ Al respecto, para conocer en detalle las aplicaciones de la tecnología nuclear, se sugiere visitar la página oficial del OIEA, en particular la sección referida a los programas de cooperación técnica que brinda el organismo: <https://www.iaea.org/topics/nuclear-technology-and-applications>

la agenda nuclear en la actualidad: la elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), máximo referente de la institución, posición para la cual Argentina ha postulado al Embajador Rafael Grossi, actual Embajador en Austria y Representante Residente ante los Organismos Internacionales con sede en Viena (entre ellos, el OIEA). Finalmente, brindaremos algunas conclusiones sobre las razones por las cuáles es importante para la Argentina la elección del Director General del OIEA.

Actualmente, el organismo se encuentra acéfalo y transita un período de elecciones para elegir al máximo referente del mismo². Las elecciones tuvieron lugar durante el mes de octubre de 2019 en la Junta de Gobernadores (JG), el órgano ejecutivo del OIEA, compuesto por 35 países. Como se indicara, Argentina – que forma parte de la JG desde los inicios del OIEA en el año 1957– presentó la candidatura del Embajador Rafael Grossi. Habiendo cerrado el proceso para postular candidatos el pasado 5 de septiembre, el candidato argentino compitió con otros tres candidatos presentados por Rumania, Burkina Faso y Eslovaquia³.

2. La gobernanza nuclear internacional

a. Conceptualización y marco teórico

En primer lugar, corresponde delimitar el escenario internacional, para entender de qué hablamos cuando nos referimos a la gobernanza global, y en particular a la gobernanza nuclear internacional, lo que nos permitirá a posteriori adentrarnos en uno de los temas más importantes de la agenda nuclear actual, a saber el proceso de elección del Director General del OIEA y la importancia para un país como Argentina de contar con un connacional en esa posición.

La gobernanza global es un concepto que cobró notoriedad durante la década del 90' para referirse a cuatro desconexiones significativas (*significant disconnects*): entre problemas y soluciones globales y cuestiones de soberanía de los estados; entre la robustez de desafíos globales y la velocidad con que surgen frente a instituciones lentas y vacilantes ante ellos; entre legitimidad y eficiencia, y los diferentes equilibrios entre los países del norte y del sur; y entre aquellos con la autoridad formal para tomar decisiones y el número creciente, roles y credibilidad de actores no estatales de la sociedad civil y de los mercados (Thakur, 2013: 3). Además, el autor afirma que la gobernanza global consiste en acuerdos formales e informales que proporcionan orden y estabilidad, que de otro modo no existiría, y que consiste en la totalidad de leyes, normas, políticas e instituciones que definen e interceden entre las relaciones de los ciudadanos, sociedades, mercados y Estados en el sistema internacional. En la gobernanza se encuentran las organizaciones internacionales, con el sistema de las Naciones Unidas en la cúspide, las organizaciones sub-regionales, tales como el G-20 o el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) e instituciones informales y enfocadas a cuestiones específicas tales como la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, actores transnacionales de la sociedad civil y del mercado. Rosenau (1995) y Weiss (2000) coinciden en que el término gobernanza global se ha vuelto parte del vocabulario desde los 90' debido a la necesidad de conceptualizar una realidad, compuesta por un sistema de reglas y diferentes maneras de gobernar diferentes niveles de la actividad humana (Citados en Dawood y Herz: 2013: 498).

Por su parte, Dawood y Herz (2013: 498) introducen al concepto de gobernanza nuclear internacional al indicar que este proceso tiene asimismo lugar en el área nuclear e involucra la producción de tecnología nuclear, la administración de la seguridad tecnológica y del medio ambiente (p. 498)⁴. En un marco más restringido, Thakur (2013)

² Tras el fallecimiento reciente del entonces Director General, Yukiya Amano, anunciado el 22 de julio pasado, asumió interinamente la conducción del organismo, el ex Coordinador General de la Oficina del Director General, Cornel Feruta, hasta la asunción del próximo Director General del OIEA, que asumiría antes del 2 de enero de 2020. International Atomic Energy Agency (IAEA, 2019), recuperado el 15 de agosto de 2019, de: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/designation-of-an-acting-director-general>

³ International Atomic Energy Agency (IAEA, 2019b) recuperado el 17 de septiembre de 2019, de: <https://www.iaea.org/newscenter/news/candidates-for-iaea-director-general-nominated>

⁴ En ese sentido, Dawood et al. (2013) agregan que: “complex interactions on different institutional levels lead to the development of norms, public policies and mechanisms for conflict resolution, which involve international organizations, states, sub-states and non-governmental players...”(p. 498).

ofrece un concepto de gobernanza nuclear internacional centrado únicamente en los aspectos referidos a *nuclear security*, y lista como componentes primarios: la Convención sobre Protección Física de los Materiales Nucleares (CPPNM, por sus siglas en inglés), la Enmienda de dicha Convención, la Convención Internacional para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear (ICSANT, por sus siglas en inglés), la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y las actividades y documentos del OIEA referidos a la seguridad física de los materiales nucleares. En el mismo sentido, Herrera Almela (2019) ofrece una definición similar de gobernanza nuclear, enfocada en *nuclear security*, y se muestra crítico sobre los componentes del concepto al señalar que no existe una relación jurídica o práctica entre los elementos señalados, y que se trata de un sistema fragmentado, sin cohesión entre sí, por el hecho de que ninguno de sus elementos confiere autoridad al OIEA para aplicar normas obligatorias de protección física.

En coincidencia con Alger (2018), entendemos que la gobernanza nuclear internacional puede ser definida como el conjunto de tratados, organismos, iniciativas y mecanismos que en su totalidad se refieren a la no proliferación nuclear, a la seguridad física de los materiales nucleares (*nuclear security*) y a la seguridad tecnológica (*nuclear safety*). En particular y, sobre el primero de los componentes del constructo referido, Rockwood (2013: 1) sostiene que el régimen de no proliferación nuclear trata de:

[...] a matrix of measures and mechanisms designed to address the risk posed to global peace and security by the possible misuse of nuclear material for non-peaceful purposes. It comprises global and regional non-proliferation treaties, export controls, security assurances, physical protection, security measures designed to address non-State actors, mechanisms to track and deter illicit trafficking in nuclear and other radioactive materials, and many other unilateral and multilateral initiatives. [...] While these measures are many and varied, international verification through IAEA safeguards is the cornerstone of the nuclear non-proliferation regime.

Por lo tanto, el régimen de no proliferación nuclear se compone de un conjunto de medidas y mecanismos, globales y regionales, iniciativas unilaterales y multilaterales, destinadas a prevenir la proliferación de armas nucleares tanto por parte de actores estatales como no estatales, siendo un elemento clave para el régimen la verificación internacional las salvaguardias implementadas a través del OIEA. El régimen de no proliferación cuenta con la arquitectura jurídica internacional más densa y sólida entre los elementos que componen la conceptualización de gobernanza nuclear, destacándose en su composición el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), piedra angular sobre la cual se estructura el régimen, los tratados que crean las zonas libres de armas nucleares y las salvaguardias que aplica el OIEA.

Cabe remarcar que en la referida definición de Rockwood se incluye no sólo a los estados como potenciales “proliferantes”, sino también a un actor no estatal, como es el caso del terrorismo nuclear. No obstante ello, de acuerdo al “Nuclear Security Series Glossary” se ensayar una definición específica para las medidas destinadas a prevenir la no proliferación por parte de actores no estatales, es decir las referidas al segundo elemento de la definición de gobernanza, a saber *nuclear security*:

The prevention of, detection of, and response to, criminal or intentional unauthorized acts involving or directed at nuclear material, other radioactive material, associated facilities, or associated activities. [...]. The prevention and detection of and response to, theft, sabotage, unauthorized access, illegal transfer or other malicious acts involving nuclear material, other radioactive substances or their associated facilities. [...] It should be noted that ‘nuclear security’ includes ‘physical protection’, as that term is understood from consideration of the Physical Protection Objectives and Fundamental Principles, the CPPNM and the Amendment to the CPPNM (IAEA, 2015: 55).

De la definición citada podemos concluir que *nuclear security* comprende: i) la prevención, detección y respuesta a un acto criminal o intencional no autorizado, robo, sabotaje, acceso no autorizado, transferencias ilegales u otros actos maliciosos que involucren material nuclear u otro material radiactivo y ii) la protección física (*physical protection*) como es entendida en la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, uno de los principales instrumentos jurídicos vinculantes en la materia, adoptada el 26 de octubre de 1979 y en vigencia desde el 8 de febrero de 1987.

Por último, corresponde referirnos al tercer componente de la definición de gobernanza nuclear internacional, es decir *nuclear safety*:

The achievement of proper operating conditions, prevention of accidents or mitigation of accident consequences, resulting in protection of workers, the public and the environment from undue radiation hazards (IAEA, 2007: 133).

La seguridad tecnológica refiere a las medidas destinadas a la prevención o mitigación de las consecuencias de accidentes para las personas y el medio ambiente que resultan de los efectos nocivos de la radiación ionizante. En la materia, al igual que en *nuclear security*, existen pocos instrumentos jurídicamente vinculantes a nivel internacional. El OIEA trabaja activamente para promover un marco mundial para la elaboración de estándares (normas de seguridad) y de servicios de examen para mejorar la seguridad tecnológica en las instalaciones nucleares de los Estados miembro.

Luego de delimitar el contexto de la gobernanza nuclear internacional, cabe indicar que la institución de mayor relevancia en dicho ámbito es el OIEA y, de allí la importancia de la elección del Director General, en tanto funcionario de mayor jerarquía y quien le da su impronta al organismo. La función primordial se bifurca en dos sentidos, de acuerdo a lo normado en el artículo II (Objetivos) de su Estatuto, a saber:

[...] procurará acelerar y aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad en el mundo entero. En la medida que le sea posible se asegurará que la asistencia que preste, o la que se preste a petición suya, o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares.

Del artículo precedente, se desprenden las funciones fundamentales que son la de promover a través de la cooperación técnica los usos pacíficos de la energía nuclear, como también el marco global para una cultura de *nuclear safety* y para prevenir los actos vinculados al terrorismo nuclear (*nuclear security*) y controlar, a través de las salvaguardias, que la energía nuclear no sea desviada con fines bélicos. Sin embargo, en las últimas décadas, la función de *UN nuclear watchdog* del OIEA se ha profundizado y por lo tanto concentrado en controlar, a través de las salvaguardias nucleares, que los países no utilicen la energía nuclear para fabricar armas nucleares.

b. La gobernanza nuclear internacional en el contexto actual. El caso de Argentina

En el apartado precedente, hemos delimitado el concepto de gobernanza global y, en particular, el de gobernanza nuclear internacional, proporcionando un marco teórico, e indicando la centralidad del OIEA. Ahora bien, corresponde avanzar sobre los siguientes interrogantes: ¿Cómo está configurado el contexto internacional en cuanto a la gobernanza nuclear? y ¿Cómo se posiciona Argentina en él?

A diferencia del derecho interno, donde la obligatoriedad y la aplicación o coerción (enforcement) de la norma es indiscutible, en la arena internacional, la situación dista de ser la ideal⁵. En general, las normas de derecho internacional en la gran mayoría de los casos no cuentan con mecanismos coercitivos para asegurar su cumplimiento, porque los Estados son reacios a ceder soberanía a través de tratados u organismos supranacionales. En el caso del derecho internacional nuclear, el enforcement de las decisiones sobre el régimen de no proliferación nuclear, y en las cuales participa activamente el OIEA, se obtuvo de manera ad hoc a través de Resoluciones del Consejo de Seguridad en marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas⁶. Asimismo, junto a las normas de derecho

⁵ Ello es así en tanto el estado puede asegurar su observancia mediante el ejercicio del poder de policía. Al referirse al derecho internacional, Shaw (2002: 4) señala que si bien no existe un sistema unificado de sanciones, en el sentido del derecho interno (“municipal”), existen algunas circunstancias donde el uso de la fuerza es considerado justificado y legal. Así, afirma que dentro del sistema de Naciones Unidas, las sanciones pueden ser impuestas por el Consejo de Seguridad ante la determinación de amenaza a la paz, violación a la paz o un acto de agresión.

⁶ En ese sentido, existen dos casos paradigmáticos que son una muestra de ello y que contaron con el involucramiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para asegurar su cumplimiento efectivo: i) las numerosas sanciones a Corea del Norte por sus ensayos nucleares y misilísticos, siendo la última emitida la Resolución 2397 (2017), de fecha 22 de diciembre de 2017, que le aplica

internacional coexisten normas de soft law, directrices de conducta que no son obligatorias para los Estados pero tampoco les resultan indiferentes. En algunos casos estas directrices van ganando adhesión universal, siendo ejemplos de este tipo de normas no vinculantes las declaraciones, recomendaciones, resoluciones, mecanismos, entre otras.

Las aproximaciones precedentes pueden ser extrapoladas al régimen de no proliferación nuclear, en el cual coexisten, por ejemplo: normas de derecho internacional, como el Tratado de No Proliferación Nuclear, piedra angular del régimen internacional sobre la materia, o el Tratado de Tlatelolco, que crea la zona libre de armas nucleares en América Latina; y por otro lado, normas de soft law, tales como los lineamientos del Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por sus siglas en inglés), que más allá de que adquirir luego carácter vinculante por su incorporación al derecho interno, no se tratan de normas de derecho internacional.

En cuanto a nuclear safety y nuclear security, si bien existen algunos instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, los regímenes no presentan la “densidad” propia del régimen de no proliferación nuclear.

Por otro lado, no puede pasarse por alto la asimetría de poder entre los Estados y su incidencia en las relaciones internacionales, que contextualizan el tablero internacional. Shaw (2002: 11-12) enfatiza la importancia de la incidencia de la política en el derecho internacional. Al respecto, sostiene que:

“Politics is much closer to the heart of the system than is perceived within national legal orders, and power much more in evidence. The interplay of law and politics in world affairs is much more complex and difficult to unravel” [...] y continua: “Power politics stresses competition, conflict and supremacy and adopts as its core the struggle for survival and influence. International law aims for harmony and the regulation of disputes. It attempts to create a framework, no matter how rudimentary, which can act as a kind of shock-absorber clarifying and moderating claims and endeavoring to balance interests”. Finalmente, remarca que el derecho internacional no puede ser una fuente de soluciones instantáneas de la realidad internacional por causa de sus propias deficiencias estructurales, pero sostiene que el hombre “seeks order, welfare, and justice not only within the state in which he lives, but also within the international system in which he lives”.

Frente a este escenario, la mejor estrategia para los países en desarrollo parece ser apoyarse en las normas existentes y en los mecanismos multilaterales para hacer prevalecer sus intereses. Dentro del conglomerado de instituciones que conforman el régimen de no proliferación nuclear, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) desempeña un papel fundamental, tangible, y con resultados concretos en aras de los objetivos del régimen que se materializa a través de la implementación de las salvaguardias nucleares que representan el sistema de verificación internacional por excelencia.

Argentina es un actor de relevancia en la temática nuclear a nivel internacional, con un programa nuclear avanzado, de marcado perfil exportador, y con una diplomacia protagonista en los foros internacionales. Asimismo, forma parte de los países con capacidades nucleares significativas, que dominan el ciclo de combustible nuclear, y que son parte de los proveedores nucleares a nivel internacional. Además, ha ganado prestigio a partir de sus desarrollos y de su diplomacia activa. La contribución de Argentina y Brasil, a raíz del *rapprochement* nuclear de ambos en la década del 80’, ha sido trascendental para la consolidación del régimen de no proliferación nuclear a nivel regional, evitando una carrera armamentista nuclear, y donde se destaca el inestimable aporte de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). En el ámbito de nuestra región, Argentina y Brasil son los países que cuentan con programas nucleares más avanzados, y por ende, con protagonismo en la arena internacional en esta temática. De igual modo, Argentina y Brasil son socios estratégicos en el área nuclear, lo que lleva a considerar los intereses de nuestro vecino antes de tomar una decisión de política exterior en algunas de las áreas sensibles del área, como las salvaguardias. Ambos Estados, junto a la ABACC y

severas sanciones económicas a dicho país; y ii) el monitoreo del plan nuclear iraní (JCPOA, por sus siglas en inglés), realizados a través de la Resolución 2231 (2015), aprobada el 20 de julio de 2015.

el OIEA suscribieron el “Acuerdo Cuatripartito”⁷ para la aplicación de salvaguardias, con lo cual en la arquitectura jurídica de salvaguardias actual, cualquier decisión en la materia debería a priori contar con la aprobación del país vecino (Ej.: una eventual adhesión al Protocolo Adicional del OIEA).

En este contexto de gobernanza internacional nuclear, en el que nos encontramos inmersos, resulta pertinente analizar uno de los grandes desafíos que se presentan para la política exterior argentina: el acceso a la cúspide la gobernanza nuclear internacional, lo que se materializaría a través de la elección del Embajador Rafael Grossi para el cargo de Director General del OIEA.

3. La elección del Director General del OIEA

El pasado 22 de julio de 2019, la Secretaría del OIEA anunció el fallecimiento del entonces Director General del organismo, el diplomático japonés Yukiya Amano, quien transitaba su tercer mandato al frente de la institución (IAEA, 2019).

A partir del 1° de agosto y, de acuerdo a los procedimientos de elección aprobados por la Junta de Gobernadores del OIEA (IAEA, 2019b), se invitó a los países a nominar candidatos hasta el 5 de septiembre pasado. Tras el cierre del plazo, se presentaron cuatro candidatos para competir por la conducción del organismo: Rafael Grossi (Argentina), un experimentado diplomático en las áreas de desarme y no proliferación nuclear quien se desempeña actualmente como Embajador en Austria y Representante Residente ante los organismos internacionales con sede en Viena (entre ellos, el OIEA); Lassina Zerbo (Burkina Faso), actual Secretario Ejecutivo de la Secretaría Provisional del CTBTO (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization); Cornel Feruta (Rumania), en la actualidad Director General interino del OIEA, y ex Coordinador Principal; y Marta Ziakova (Eslovaquia), titular de la autoridad regulatoria nuclear de dicho país.

En octubre de 2019, se realizaron las elecciones en la Junta de Gobernadores del OIEA, el órgano ejecutivo compuesto por 35 países con capacidades nucleares relevantes. La elección de un candidato como Director General requiere de dos tercios de los votos de los países que componen la Junta, donde cada país cuenta con un voto. La conformación de la Junta, cuya composición dura dos años y que se renueva parcialmente en la Conferencia General anual, está establecida en el artículo VI del Estatuto. Si bien el artículo no habla de países⁸, existen algunos miembros del OIEA que la conformaron siempre, tal es el caso de los P-5, es decir, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y de los países con capacidades nucleares relevantes como Argentina, Brasil, Bélgica, Canadá, Japón, entre otros⁹.

De acuerdo al artículo VII del Estatuto (Personal), se establece que “al frente del personal del Organismo habrá un Director General. Este será nombrado por la Junta de Gobernadores, con la aprobación de la Conferencia General, por un período de cuatro años. El Director General será el más alto funcionario administrativo del Organismo”. Es decir, luego de la elección de candidato en la Junta, bajo la mayoría de dos tercios, corresponde su nombramiento por la Conferencia General, lo cual en la práctica, resulta ser un formalismo.

El pasado 2 de agosto y en un acto presidido en el Palacio San Martín por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Embajador Jorge Faurie, se realizó la presentación oficial del Embajador Rafael Grossi como candidato argentino para ocupar el cargo de Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Al

⁷ El Acuerdo entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias fue suscripto el 13 de diciembre de 1991, en Viena, Austria.

⁸ El artículo VII se refiere a que la composición de la Junta de Gobernadores se realizará de la siguiente manera: la JG saliente elegirá a los diez Miembros “más adelantados en la tecnología de la energía atómica”, al miembro más adelantado de algunas de las regiones que se listan en el apartado A.1; y la Conferencia General elegirá a los restantes miembros atendiendo a un criterio regional establecido en el apartado A.2.

⁹ Al respecto, véase el documento IAEA, Conferencia General, GC (63)/7, de fecha 8 de julio de 2019, titulado “Elección de Miembros de la Junta de Gobernadores”.

encuentro asistieron autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, del Congreso de la Nación y representantes de las Representaciones Extranjeras acreditadas en el país.

En el marco del mismo, el Canciller y el candidato argentino explicaron en sus respectivos discursos la importancia para la Argentina de contar con un nacional en dicha posición. Por su parte, una importante delegación de la Argentina, presidida por el Canciller Faurie se desplazó a Viena en el marco de la 63ª reunión de la Conferencia General del OIEA, que tuvo lugar entre el 16 y 20 de septiembre, lo cual presenta una importante oportunidad para obtener los apoyos necesarios para apuntalar al candidato argentino.

La revista especializada Nuclear Intelligence Weekly (NIW) en el artículo “IAEA: DG Campaign Moves Into High Gear”, había señalado que las posibilidades del Embajador Grossi de ser elegido como el nuevo Director General eran promisorias. Chaffe (2019) artículo destacaba sobre el candidato argentino que: “Argentina’s ambassador to the agency Rafael Grossi remains in the pole position to become the next DG” y enfatizaba que “[c]entral to his pitch is Grossi’s ability to be an honest broker, able to understand and bridge the concerns of both the P5 — the five nuclear weapons states that are also the permanent members of the UN Security Council and the IAEA board — and the G77, the loose alliance of countries known at the UN as the Non-Aligned Movement” (Chaffee, 2019).

Finalmente, el Embajador Rafael Grossi asumirá el cargo de Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a principios de diciembre, tras haber sido nombrado el 30 de octubre pasado para dicho puesto por la Junta de Gobernadores del Organismo en una reunión abierta a representantes de todos los Estados Miembro del OIEA por un período de cuatro años a partir del 3 de diciembre, decisión que se someterá a la aprobación de la Conferencia General del OIEA, en reunión extraordinaria, el 2 de diciembre próximo (IAEA, 2019d). Luego de haber descrito el panorama, resulta importante explicar las razones de la importancia de la elección de un Director General connacional para un país como Argentina.

4. Importancia para Argentina de la candidatura al OIEA

El acceso a la cúspide de la gobernanza nuclear internacional que significa la elección de un Director General del OIEA connacional, es de relevancia para un país como Argentina que cuenta con una política nuclear de más de sesenta años.

Como se reconoce, Argentina es un país “nuclear”, con una larga tradición de usos pacíficos de la energía nuclear y un perfil exportador de su industria nuclear. Argentina forma parte del selecto grupo de países que domina el ciclo de combustible nuclear y cuenta con un programa nuclear robusto: tres centrales de potencia en funcionamiento, un reactor de diseño nacional en construcción (el prototipo CAREM, el reactor de baja potencia y modular – SMR, por sus siglas en inglés), numerosos reactores de investigación, capacidades de producción de combustibles nucleares, agua pesada y radioisótopos medicinales. De igual manera, forma parte de un reducido número de países proveedores nucleares a nivel internacional.

En este largo camino transitado por la diplomacia nuclear argentina se destacan: la membresía en la Junta de Gobernadores del OIEA desde sus orígenes; el dominio del ciclo de combustible nuclear (1983); la política de acercamiento e integración con Brasil incluido el establecimiento de la ABACC en 1991; las diversas exportaciones de reactores de investigación y tecnología nuclear por parte de la empresa INVAP (1977- 2018, Argelia, Perú, Egipto, Australia, Países Bajos, Arabia Saudita); el rol protagónico y la presidencia argentina en tres oportunidades en el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por sus siglas en inglés); la Presidencia argentina de la Conferencia Diplomática de la Convención sobre Seguridad Nuclear tras el accidente de Fukushima-Daichi y el ingreso a la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE (NEA, por sus siglas en inglés).

Por otro lado, Argentina junto a los demás países que integran América Latina y el Caribe han sido pioneros en una notable contribución al régimen de no proliferación nuclear: el establecimiento de la primera zona densamente poblada del planeta libre de armas nucleares. A partir de la suscripción del Tratado de Tlatelolco, abierto a la firma el 14 de febrero de año 1967 y por el que se proscribió el desarrollo, adquisición, ensayo y emplazamiento de armas nucleares en la región, Latinoamérica y el Caribe demostraron su compromiso inequívoco con el desarme y la no

proliferación nucleares y se convirtieron en fuente de inspiración para las futuras zonas que se han ido estableciendo alrededor del mundo con el correr de los años.

Sin embargo, América Latina y el Caribe es la única región del mundo que jamás había tenido la oportunidad de conducir el Organismo Internacional de Energía Atómica en sus más de 60 años de existencia. Desde la creación del OIEA, cinco Directores Generales han conducido el organismo: el estadounidense Sterling Cole (1957-1961), el sueco Sigvard Eklund (1961-1981), el sueco Hans Blix (1981-1997), el egipcio Mohamed ElBaradei (1997-2009) y el japonés Yukiya Amano (2009-2019)¹⁰.

En ese contexto, la postulación por parte de Argentina del Embajador Grossi, aparece como un corolario lógico de una política coherente, consistente y con logros reconocidos internacionalmente. El OIEA es un organismo que requiere antecedentes relevantes y conocimientos muy específicos. El candidato argentino es un diplomático de carrera con más de treinta y cinco años de experiencia profesional en el campo de la no proliferación y el desarme. Ha ocupado las posiciones más relevantes en la materia a nivel internacional, habiendo sido Jefe de Gabinete del OIEA y Director General Adjunto para Asuntos Políticos.

La tríada señalada (país – región - candidato) puso a la República Argentina frente a una oportunidad inmejorable para que el referido candidato sea nombrado como nuevo Director General del OIEA para el período 2020-2024, lo que quedó demostrado con la reciente elección del Emb. Grossi como se mencionara anteriormente.

5. Reflexiones finales

La gobernanza nuclear internacional es un entramado de organismos, tratados, normas de *soft law*, iniciativas, mecanismos formales e informales, regionales e internacionales cuyo objetivo es prevenir la proliferación de armas nucleares por parte de actores estatales, y de actores no estatales, en el caso del terrorismo nuclear, como así también para prevenir accidentes nucleares. Dentro de este conglomerado coexisten, de manera imperfecta y a veces no del todo armónica, organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas y el Organismo Internacional de Energía Atómica; tratados, como el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), aquellos que crean zonas libre de armas nucleares, la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares o la Convención sobre Seguridad Nuclear; normas de *soft law*, como el modelo de Protocolo Adicional del OIEA (INFCIRC/540) o los estándares del OIEA en materia de seguridad tecnológica, mecanismos, como los regímenes de control de exportaciones (NSG, MTCR, Grupo Australia, el Wassenaar Arrangement, y el Comité Zangger), e iniciativas, como la Proliferation Security Initiative (PSI), entre otras.

En la actualidad, dentro de la conceptualización de gobernanza nuclear internacional, el régimen de no proliferación nuclear es el pilar que cuenta con mayor robustez y mecanismos (aunque precarios aún) para asegurar su cumplimiento, mientras que los pilares de *nuclear security* y *nuclear safety* todavía se encuentran en un desarrollo incipiente. En un contexto internacional cambiante como el actual, y donde prima la geopolítica, la mejor estrategia para un país como Argentina parece ser continuar prevaleciendo sus intereses a través del multilateralismo, lo que debería estar sustentado siempre en su diplomacia profesional.

Argentina es un “actor” en materia nuclear, con un programa nuclear robusto, en una temática que es considerada estratégica por todos los países. Forma parte de los países con capacidades nucleares significativas, con desarrollos en el área que datan de más de 60 años, y con una impronta de exportador confiable de tecnología nuclear. Además, la contribución de Argentina y Brasil al régimen de no proliferación nuclear ha sido notable a través de la creación de la Agencia Brasileño- Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) para consolidar a la región como una zona libre de armas nucleares.

La elección del Director General del OIEA se plantea como el desafío más importante de la agenda nuclear del momento. El contexto es el propicio: un país con capacidades nucleares relevantes, una región (América Latina y el Caribe) que nunca contó en su historia con un Director General, y un candidato, como el Embajador Grossi, con

¹⁰ IAEA (2019c), recuperado el 12 de septiembre de 2019, de: <https://www.iaea.org/about/overview/history>

sólidas credenciales para el cargo. El acceso de un argentino a la cúspide de la gobernanza nuclear internacional es el reconocimiento a los desarrollos nucleares del país y a su diplomacia protagonista en los foros internacionales sustentada en un servicio exterior profesional.

Asimismo, la elección otorga al sector nuclear argentino una posibilidad inmejorable para continuar apuntalando los proyectos estratégicos del país: el CAREM (Central Argentina de Elementos Modulares), de diseño argentino y pionera en el segmento de reactor de baja potencia y modulares, con un potencial de exportación importante; y el RA-10, el reactor multipropósito que se construye en las proximidades del Centro Atómico Ezeiza (CAE), que se espera pueda abastecer de radioisótopos de usos medicinales a la región, y el eventual proyecto de una central nuclear con tecnología extranjera para reforzar la matriz energética nacional.

Argentina es un país “nuclear” que se espera continúe apostando al desarrollo de esta tecnología, con una larga tradición en los usos pacíficos de la energía nuclear y en los desarrollos científicos tecnológicos en el área, aun cuando puedan haber ciertas limitaciones propias del contexto económico, con lo cual la elección de un Director General argentino aparece como un corolario lógico de una política de estado de larga data.

6. Bibliografía

- Acuerdo entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias, Viena, 13 de diciembre de 1991. Recuperado, el 22 de enero de 2019, de: https://www.abacc.org.br/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/infcirc435_sp.pdf
- Alonso, M. (2018). “CAREM, el reactor modular”. Recuperado, el 17 de enero de 2019, de: <http://www.unsam.edu.ar/tss/carem-el-reactor-modular/>
- Alger, J. (2008) “A Guide to Global Nuclear Governance: Safety, Security and Nonproliferation”. *Center for International Global Innovation (CIGI)*.
- Chaffee, P. (2019) “IAEA: DG Campaign Moves Into High Gear”, *Nuclear Intelligence Weekly*.
- Comisión Nacional de Energía Atómica (2017). PROYECTO CAREM. “Carem escala comercial”. *Revista de la CNEA*. Año XVII, Número 67-68, julio/diciembre de 2017,5-9.
- Dawood, L. y Herz, M. (2013). “Nuclear Governance in Latin America”. *Contexto Internacional*, 35 (2), 497-535.
- Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), aprobado el 23 de octubre de 1956 por la Conferencia sobre el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas, que entrara en vigor el 29 de julio de 1957. Recuperado, el 31 de octubre, de: https://www.iaea.org/sites/default/files/statute_sp.pdf
- Herrera Almela, M. (2019). Seguridad nuclear global y desafíos de su gobernanza. *Institute of Peace and Conflict Studies de Nueva Delhi*.
- International Atomic Energy Agency (IAEA), documento de trabajo titulado “Elección de Miembros de la Junta de Gobernadores”, de fecha 8 de julio de 2019, Conferencia General, GC (63)/7.
- International Atomic Energy Agency (IAEA), (2015), *Nuclear Security Series Glossary*. Viena: IAEA.
- International Atomic Energy Agency (IAEA), (2007), *IAEA Safety Glossary*. Viena: IAEA.
- International Atomic Energy Agency (IAEA), (2019), “Designation of an Acting Director General”. Recuperado el 15 de agosto de 2019, de: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/designation-of-an-acting-director-general>

- International Atomic Energy Agency (IAEA) (2019b). Candidates for IAEA Director General Nominated. Recuperado el 17 de septiembre de 2019, de: <https://www.iaea.org/newscenter/news/candidates-for-iaea-director-general-nominated>
- International Atomic Energy Agency (IAEA) (2019c). History. Recuperado el 12 de septiembre de 2019, de: <https://www.iaea.org/about/overview/history>
- International Atomic Energy Agency (IAEA) (2019d). La Junta del OIEA nombra a Rafael Grossi como Director General a partir de diciembre. Recuperado, el 13 de noviembre, de: <https://www.iaea.org/es/newscenter/news/la-junta-del-oiea-nombra-a-rafael-grossi-como-director-general-a-partir-de-diciembre>
- Rockwood, L. (2013). *Legal framework for IAEA safeguards*. Viena: International Atomic Energy Agency.
- Shaw, M. (2012). *International Law (5th. ed.)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thakur, R. (2013). “The Global Governance Architecture of Nuclear Security”. *The Stanley Foundation*.