

Circular Informativa

INFCIRC/755

Fecha: 14 de diciembre de 2009

Distribución general

Español

Original: Inglés

Comunicación de fecha 26 de mayo de 2009 recibida de la Misión Permanente de Austria ante el Organismo a la que se adjuntaba un documento de trabajo sobre la multilateralización del ciclo del combustible nuclear

La Secretaría ha recibido una comunicación de fecha 26 de mayo de 2009 de la Misión Permanente de Austria, por la que se transmitía un documento de trabajo titulado “La multilateralización del ciclo del combustible nuclear: aumento de la transparencia y de la seguridad sostenible”. El documento de trabajo se basa en un documento de reflexión presentado anteriormente por Austria el 10 de mayo de 2007, y publicado como documento INFCIRC/706.

De acuerdo con lo solicitado en esa comunicación, con la presente se distribuye el documento de trabajo para información de todos los Estados Miembros.

La multilateralización del ciclo del combustible nuclear: aumento de la transparencia y de la seguridad sostenible

Documento de trabajo presentado por Austria

El presente documento amplía el documento de reflexión presentado por Austria en mayo de 2007. (INFCIRC/706)

1. INTRODUCCIÓN

El artículo IV del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) establece el “derecho inalienable” de todas las Partes en el Tratado de desarrollar “... la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II de este Tratado”. En el ejercicio de este derecho, varios Estados han optado por incorporar la energía nucleoelectrica a su mezcla energética. Según las predicciones de los expertos, tras decenios de descenso, la capacidad nucleoelectrica mundial podría aumentar en los años venideros.

Debido a sus peligros inherentes, la tecnología nuclear sigue representando la amenaza potencialmente más destructiva para la seguridad mundial. Cada ampliación del uso de la energía nucleoelectrica da lugar a la propagación de los servicios del ciclo del combustible, aumentando así el riesgo de uso indebido con fines no pacíficos, ya sea por los Estados o por agentes no estatales. El aumento previsto de la demanda de servicios del ciclo del combustible, así como los riesgos conexos de proliferación de armas, terrorismo nuclear, tráfico ilícito y accidentes relacionados con materiales radiactivos, requieren el establecimiento de nuevos marcos para reducir la amenaza de uso indebido – o negligente – de la energía nuclear.

A medida que nos esforzamos por eliminar completamente las armas nucleares, y que esta meta comienza a reflejarse en las políticas oficiales de los Estados poseedores de armas nucleares, se hace cada vez más apremiante la necesidad de tener una visión a largo plazo para atender a las preocupaciones en torno a la no proliferación. Dado que las iniciativas relativas al desarme y a la no proliferación se refuerzan mutuamente, es fundamental asegurar que los progresos hacia el desarme nuclear no se vean obstaculizados de ningún modo por las inquietudes en materia de no proliferación.

Deben abordarse las preocupaciones legítimas de los Estados que dependen de la energía nuclear con respecto al suministro de combustible para sus reactores, así como las inquietudes relativas al uso indebido y a la proliferación. En el mundo actual, los desafíos internacionales sólo pueden resolverse mediante una cooperación estrecha y sistemas multilaterales globales, transparentes y verificables. La crisis de confianza y el recelo mutuo en cuestiones nucleares exigen la adopción de un enfoque nuevo y audaz del ciclo del combustible nuclear.

Se han formulado varias propuestas. Sobre la base de la labor realizada en el pasado, el OIEA y su Director General, Dr. Mohamed ElBaradei, vienen dirigiendo el debate y proporcionando el foro fundamental para presentar estas propuestas¹. Austria contribuyó a este debate mediante la presentación de un breve documento de reflexión en el primer período de sesiones del Comité Preparatorio de 2007 (NPT/CONF.2010/PC.I/7; distribuido en el OIEA como documento INFCIRC/706). En el presente documento se desarrollan algunas de las ideas en mayor detalle.

¹ Véanse, en particular, el informe del OIEA titulado *Posible nuevo marco para la utilización de la energía nuclear: opciones para la garantía de suministro de combustible nuclear*, de junio de 2007, y la declaración introductoria del Director General a la Junta de Gobernadores del OIEA, del 5 de marzo de 2009.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Los principales objetivos de la multilateralización del ciclo del combustible nuclear son los siguientes:

- aumentar la transparencia de las actividades mundiales relacionadas con el ciclo del combustible nuclear;
- garantizar la seguridad del suministro de combustible nuclear y de los servicios del combustible con fines pacíficos en los Estados que han optado por incorporar la energía nucleoelectrónica a su mezcla energética;
- aumentar la seguridad de todos abordando diversas preocupaciones en materia de no proliferación;
- crear condiciones que permitan reforzar las iniciativas relativas a la eliminación completa de las armas nucleares.

Austria considera que se serviría a los intereses de todos los Estados si se introdujera la máxima transparencia mediante un nuevo marco multilateral de supervisión de todas las etapas del ciclo del combustible nuclear durante toda su vida útil. Este marco reflejaría mejor las necesidades y realidades de nuestra comunidad mundial en el siglo XXI.

Se ha expresado preocupación en el sentido de que algunas propuestas de enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear podrían minar o restringir el derecho de los países en desarrollo a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos. Es importante subrayar que el enfoque descrito en el presente documento no pretende dividir la comunidad nuclear en suministradores y receptores. Al contrario, el marco propuesto propiciaría en última instancia una aplicación más completa de las disposiciones del artículo IV, y los beneficios de las tecnologías nucleares avanzadas se pondrían a disposición de todos los Estados que tratasen de adquirirlas de manera justa y equitativa. Si bien la evolución hacia este enfoque no discriminatorio se rige fundamentalmente por aspectos de no proliferación, es evidente que la multilateralización del ciclo del combustible nuclear podría también presentar ventajas considerables en lo que respecta a la seguridad tecnológica y física y a los costos.

Es probable que se establezca por fases un acuerdo multilateral sobre el ciclo del combustible mediante diversos instrumentos complementarios y distintos agentes. Esto debería efectuarse según un marco acordado. El que propone Austria trata de tener en cuenta varias propuestas existentes, algunas de las cuales ya están en una etapa avanzada de aplicación.

3. PROPUESTA DE MULTILATERALIZACIÓN DEL CICLO DEL COMBUSTIBLE NUCLEAR

Se seguirían simultáneamente dos procedimientos paralelos: el primero se centraría en fomentar la transparencia y la confianza mutua y, ante todo, en permitir que el OIEA genere una imagen totalmente cabal de las capacidades y actividades nucleares de cada Estado, y el segundo establecería medidas encaminadas a la multilateralización del ciclo del combustible nuclear.

Procedimiento 1: Sistema de información sobre la totalidad del ciclo para el fomento de la transparencia y de la confianza

A. Meta

Un sistema de información del OIEA sobre la totalidad del ciclo facilitaría en gran medida la labor del Organismo y le permitiría tener una visión totalmente cabal de la industria nuclear mundial, así como de las capacidades, actividades y transferencias de cada Estado, en cada etapa del ciclo del

combustible. Asimismo, permitiría aumentar considerablemente la cantidad y la calidad de la información de que disponen los Estados. Todos ellos se beneficiarían por igual de este sistema, que aclararía en mayor medida el carácter de las actividades nucleares de cada Estado y fomentaría así la confianza general en cuanto a las cuestiones nucleares.

B. Cómo y cuándo

Gran parte de la información que se incluiría en el sistema de información sobre la totalidad del ciclo ya está recopilada por el OIEA con fines de verificación y de otra índole. Esta información se reuniría y complementaría para crear un perfil completo de cada Estado, independientemente de su grado de actividad nuclear. Debería pedirse al OIEA que proponga lo antes posible un marco conceptual detallado del sistema de información, teniendo en cuenta los requisitos de confidencialidad.

C. Elementos básicos

El sistema de información permitiría recoger de forma exhaustiva datos sobre todos los Estados mediante la presentación periódica y en tiempo real de datos.

Para los Estados con programas nucleoelectrónicos o reactores de investigación, el sistema de información recogería exhaustivamente datos sobre todas las etapas del ciclo del combustible nuclear, desde la extracción o la importación de materiales nucleares – independientemente del estado de procesamiento – hasta el momento en que el combustible gastado se somete a disposición final, se procede a su almacenamiento a largo plazo o se hace que sea irrecuperable. Se debería exigir que los Estados poseedores de armas nucleares compartieran también información inicial sobre sus suministros estratégicos de combustible y sus instalaciones estratégicas, en espera de la concertación de un acuerdo sobre un tratado de cesación de la producción de material fisible, que se prevé que incluya disposiciones relativas a la transparencia y verificación completas.

Para los Estados sin programas nucleoelectrónicos, el sistema recogería información sobre cualquier material básico o material fisionable especial en posesión de esos Estados para aplicaciones no eléctricas. El sistema abarcaría también algunos Estados que poseen yacimientos de minerales de interés para programas nucleares pero que quizá no dispongan de estos programas.

Entre las informaciones que se deberían exigir a cada Estado figuran las siguientes:

- Información periódica sobre todas las capacidades nacionales y capacidades operacionales correspondientes a cada etapa del ciclo del combustible nuclear, comprendidos la extracción de material básico, el procesamiento, el almacenamiento y transporte, la conversión, el enriquecimiento, la fabricación de combustible, los conjuntos combustibles, la explotación de reactores, el reprocesamiento, así como la disposición final y el almacenamiento del combustible gastado y otros desechos radiactivos;
- Información en tiempo real sobre todas las transacciones nacionales y transnacionales relacionadas con materiales básicos o materiales fisionables especiales y servicios relacionados con el combustible nuclear;
- Información periódica o en tiempo real, según corresponda, sobre todas las actividades y transacciones relacionadas con las aplicaciones no eléctricas de la energía nuclear.

Junto con la información recopilada actualmente por el OIEA en el marco de sus actividades de verificación y de otros mandatos y programas, la información adicional obtenida mediante el sistema de información sobre la totalidad del ciclo daría al OIEA y a los Estados una imagen general completa. Sobre la base de la información proporcionada, el OIEA publicaría una evaluación periódica del mercado mundial del combustible nuclear y de los servicios conexos. La transparencia resultante - facilitada por la multilateralización gradual prevista en el marco del procedimiento 2 – debería constituir una medida importante de fomento de la confianza.

Procedimiento 2: Multilateralización del ciclo del combustible nuclear

A. Meta

Buena parte de la desconfianza actual en las relaciones internacionales encuentra su origen en los programas nucleares nacionales. La historia ha demostrado con creces que los esfuerzos de cooperación entre los Estados pueden reducir la desconfianza mediante mecanismos de control y equilibrio. En lo que respecta al ciclo del combustible nuclear, la mejor manera de proporcionar seguridad sostenible para todos es garantizando que los Estados trabajen juntos en todas las etapas del ciclo. Otra ventaja de la explotación conjunta de las instalaciones es que los Estados clientes no dependen de las políticas nacionales de los distintos Estados proveedores. De este modo, las instalaciones multilaterales pueden ofrecer garantías de suministro sin poner en duda los derechos enunciados en el artículo IV, y atender al mismo tiempo a las preocupaciones en materia de no proliferación.

B. Cómo y cuándo

Se comenzaría a sentar las bases de la multilateralización estableciendo una reserva de combustible nuclear como medida de fomento de la confianza. Al mismo tiempo, el OIEA asumiría gradualmente las funciones de intermediario virtual de todas las transacciones relacionadas con el ciclo del combustible. Con el tiempo, las instalaciones existentes se convertirían en nuevas formas de propiedad multilateral o regional, mientras que las nuevas instalaciones serían desde el principio instalaciones multilaterales. Por último, se adoptaría la decisión de que los derechos consagrados en el artículo IV, en la medida en que se aplican al ciclo del combustible nuclear, se ejercerían exclusivamente en el marco de iniciativas multilaterales.

C. Elementos básicos

i) Reserva de combustible nuclear bajo el control del OIEA

Para atender inmediatamente a las preocupaciones de algunos Estados sobre las posibilidades de interrupción del suministro de combustible nuclear por motivos políticos, se establecería una reserva o banco de combustible nuclear bajo el control del OIEA, como proponen la Nuclear Threat Initiative y otros. La creación de una reserva de uranio poco enriquecido (UPE) a la que puedan recurrir en última instancia los Estados cuyo suministro haya sido interrumpido – y que gozan de buena reputación en el OIEA – puede dar mucha confianza.

Debería pedirse al OIEA que presente lo antes posible un proyecto detallado sobre el funcionamiento de esta reserva. Entre los factores que deben examinarse figuran los siguientes:

- las condiciones de acceso al combustible de la reserva;
- la ubicación física de las reservas de UPE;
- el procedimiento de fijación del precio;
- las cuestiones relacionadas con la seguridad tecnológica y física y las salvaguardias.

Las condiciones de acceso a la reserva de UPE deberían convencer a los Estados de las ventajas de depender de combustible procedente de fuentes multilaterales, en lugar de desarrollar un ciclo completo del combustible nuclear a escala nacional, sin perturbar los mercados funcionales. La participación del OIEA debería convencer a los posibles Estados clientes de que toda decisión de abastecerse del banco de combustible nuclear se adoptaría de forma no discriminatoria y sin atender a consideraciones políticas. Los criterios se establecerían por anticipado y se aplicarían de manera objetiva y coherente.

ii) La función del OIEA como intermediario virtual

Paralelamente a la decisión de crear un sistema de información sobre todo el ciclo del combustible, mencionado en el marco del procedimiento 1, se otorgaría al OIEA el mandato de

actuar como intermediario virtual obligatorio en todas las transacciones relacionadas con el ciclo del combustible nuclear.

Las disposiciones establecidas por el intermediario virtual se aplicarían a todas las transacciones relacionadas con materiales básicos o fisionables – independientemente de la etapa de procesamiento – y a los servicios relativos al ciclo del combustible, como la conversión y el enriquecimiento de uranio, el reprocesamiento, así como la disposición final y el almacenamiento del combustible gastado y de otros desechos radiactivos.

Como intermediario virtual, el OIEA no poseería físicamente los materiales o servicios nucleares en cuestión ni sería el propietario legal de éstos. Sin embargo, el Organismo estaría en una posición óptima para ayudar a ofrecer garantías de suministro a los Estados clientes. Si un cliente no pudiera obtener combustible ni servicios de un proveedor determinado, el OIEA estaría en condiciones de ayudar a encontrar otros suministradores gracias a la información de que ya dispone – como información sobre las capacidades de las instalaciones de cada país en todas las etapas del ciclo del combustible – y a acuerdos sustitutivos previamente concertados. En último recurso, la reserva de combustible nuclear también estaría disponible.

iii) Multilateralización de las instalaciones existentes del ciclo del combustible nuclear

En lo que respecta a las instalaciones nacionales existentes, deberían ofrecerse incentivos para fomentar una mayor participación de los Estados interesados, por ejemplo permitiéndoles que se conviertan en accionistas, que influyan en las decisiones estratégicas de las instalaciones en cuestión, y que compartan los beneficios y las responsabilidades. El accionariado podría constituir un incentivo importante para los Estados para los que la garantía de suministro es una consideración primordial.

Según este modelo, la explotación de la planta seguiría incumbiendo a los Estados interesados, pero, en todos los casos, el OIEA aplicaría garantías a un nivel al menos tan elevado como en las instalaciones de los Estados que tienen un acuerdo de salvaguardias amplias y un protocolo adicional en vigor. También deberían examinarse nuevas medidas de salvaguardias en reconocimiento de los nuevos tipos de propiedad multilateral. El OIEA tendría una función que desempeñar en la certificación de instalaciones regionales a fin de garantizar normas rigurosas de seguridad tecnológica y física.

Para evitar cualquier conflicto posible con las disposiciones del artículo IV del TNP, la participación en una instalación multilateral o regional del ciclo del combustible no obligaría a un Estado a renunciar oficialmente a su derecho a construir instalaciones nacionales, pero se espera que el incentivo para construirlas disminuya considerablemente, en particular a medida que aumente la confianza en la capacidad de una instalación regional para satisfacer todas las demandas de combustible y de servicios conexos. Al mismo tiempo, la participación de múltiples asociados constituiría una barrera contra la tentación de abandonar los programas de energía nuclear de uso civil por programas de armas nucleares.

A fin de garantizar el buen funcionamiento de las instalaciones regionales y tener en cuenta las nuevas estructuras de propiedad, se efectuarían las enmiendas correspondientes a la legislación nacional sobre el control de las exportaciones y a las directrices de los regímenes pertinentes de control de las exportaciones.

Ya se han previsto instalaciones multilaterales o regionales, como el Centro Internacional de Enriquecimiento de Uranio (IUEC), que está creando la Federación de Rusia en el emplazamiento del Complejo Químico de Electrólisis de Angarsk. La propuesta alemana de proyecto de refugio multilateral de enriquecimiento (MESP) también proporciona un modelo que puede servir a este fin.

iv) Control multilateral de todas las nuevas instalaciones del ciclo del combustible

Las instalaciones del ciclo del combustible construidas recientemente se someterían, desde el principio, a un control multilateral obligatorio. Los acuerdos con el OIEA garantizarían la

aplicación de las medidas más estrictas en materia de verificación y seguridad tecnológica y física.

Las nuevas instalaciones multilaterales ofrecerían una gama de servicios relacionados con el combustible nuclear, tanto en la parte inicial como en la parte final del ciclo del combustible nuclear. Los servicios relacionados con la parte final podrían ser de particular interés para los Estados que no tienen medios para someter los desechos a disposición final o almacenarlos. A medida que mejoren en los años venideros las tecnologías relacionadas con el reprocesamiento del combustible gastado, se espera encontrar nuevos métodos de almacenamiento y disposición final del combustible gastado y de desechos radiactivos.

v) Plena multilateralización de todas las instalaciones

Al final del proceso, todas las instalaciones del ciclo del combustible del mundo estarían bajo control multilateral. Las actividades de verificación del OIEA pasarían a ser más eficientes y menos costosas, ya que se podría prever que varias instalaciones fuesen sometidas a régimen de parada, lo que se traduciría en un número más limitado de instalaciones de mayor envergadura, suficientes para cubrir la demanda mundial.

Un instrumento internacional jurídicamente vinculante limitaría la producción o el reprocesamiento de todos los materiales nucleares destinados a programas nucleares civiles a las instalaciones sometidas a control multilateral. Un acuerdo por separado sobre un tratado verificable de cesación de la producción de material fisiónable permitiría también interrumpir en esta etapa, si no antes, la producción de materiales nucleares destinados a programas nucleares estratégicos, y convertir instalaciones estratégicas en instalaciones civiles sometidas a control multilateral, o cerrarlas. Estas medidas garantizarían el establecimiento de reglas de juego uniformes para todos.

Los Estados con buena reputación en el OIEA seguirían recibiendo garantías de suministro de combustible nuclear, y, habida cuenta del carácter multilateral del control, ya no sería necesaria una reserva de combustible administrada por el OIEA.

La plena multilateralización reduciría considerablemente la amenaza de proliferación de las armas nucleares mediante el abandono de programas de energía nuclear de uso civil, sin dividir el mundo en Estados “buenos” y “malos”, o en los que poseen estas armas y los que no las poseen. Los regímenes de control de las exportaciones, como el del Grupo de Suministradores Nucleares, dejarían de ser necesarios una vez que se logre la plena multilateralización.

En la parte final del ciclo del combustible nuclear, las instalaciones multilaterales de almacenamiento reducirían los riesgos de proliferación mediante la agrupación de materiales nucleares de carácter delicado en un número limitado de instalaciones de todo el mundo sometidas a las salvaguardias del OIEA. La multilateralización brinda también la posibilidad de almacenar y someter a disposición final el combustible gastado y los desechos radiactivos de manera más segura y ambientalmente inocua, de conformidad con las normas internacionales más estrictas.

4. OPCIONES PARA EL FUTURO

El debate sobre los enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear se enriquecerá en el proceso de examen del TNP y en el OIEA. Se requieren esfuerzos especiales para garantizar que los Estados que no son partes en el TNP participen plenamente en la elaboración de cualquier marco nuevo, y debería examinarse la posibilidad de convocar, en el momento oportuno, una conferencia de

las Naciones Unidas que adopte un marco destinado a regular la multilateralización del ciclo del combustible nuclear.

Austria reconoce que el marco presentado en el presente documento es ambicioso. Sin embargo, si el aumento de la capacidad nucleoelectrica sigue las tendencias previstas, es importante actuar ahora. El concepto general expuesto en el presente documento tiene precedentes. Hace más de 50 años, los miembros fundadores de la Unión Europea decidieron someter recursos potencialmente desestabilizadores – el carbón y el acero – a la supervisión de una nueva institución supranacional y democrática, a saber, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, marcando así el comienzo de una nueva era de paz duradera entre los países participantes. Este modelo puede aplicarse a escala mundial a las tecnologías nucleares y contribuir de forma importante a la paz y la seguridad de todos.