
Conferencia de las Partes del Año 2005 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares

11 de mayo de 2005

Original: español

Nueva York, 2 a 27 de mayo de 2005

Arreglos multilaterales al ciclo de combustible nuclear

Documento de trabajo presentado por Argentina

1. El Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) convocó en junio de 2004 a un grupo de expertos que luego de varias reuniones y siete meses de trabajo emitió un informe sobre arreglos multilaterales al ciclo de combustible nuclear. A partir de la lectura del informe (NPT/CONF.2005/18) se elaboran elementos para su consideración en materia de propuestas relativas al ciclo de combustible nuclear.

I. Introducción

2. La Argentina apoya firmemente el régimen internacional de no proliferación nuclear y está comprometida a trabajar para lograr su aplicación universal y eficaz. En ese sentido considera que los pilares de tal régimen se asientan en el Tratado de No Proliferación Nuclear y el régimen multilateral de salvaguardias, ambos complementados por instrumentos regionales de no proliferación tales como el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) o el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares establecido entre la Argentina y el Brasil y su régimen de salvaguardias a través de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares.

3. La cooperación para los usos pacíficos de la energía nuclear fue y aún es una parte esencial del acuerdo que permitió la adopción del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. Ello se refleja esencialmente en el párrafo 2 del artículo IV, por el que los miembros asumen la obligación de cooperar con otros países o con organismos internacionales para el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos. El párrafo 1 de dicho artículo reconoce el derecho inalienable de todos los Estados a desarrollar la investigación, la producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos. En realidad este derecho se encuadra en un derecho general al desarrollo tecnológico, que no admite cuestionamientos salvo renuncia expresa por tratado, que en lo que al Tratado respecta se limita a las armas nucleares.

4. La renuncia a desarrollar armas nucleares de los países sin armas nucleares tiene por contrapartida el acceso a la cooperación y el compromiso de eliminación de su arsenal nuclear por parte de los cinco poderes nucleares.



II. El informe de los Expertos

5. La Argentina saludó la iniciativa del Director General de haber convocado al Grupo de Expertos en enfoques multilaterales sobre el ciclo de combustible nuclear. Su informe constituye un valioso aporte al explorar las opciones que ofrecerían los enfoques multinacionales para incrementar las garantías de no proliferación en todos los aspectos vinculados al ciclo completo de combustible nuclear, así como su viabilidad y conveniencia política, legal, técnica y ambiental.

6. Algunas propuestas circuladas sobre este tema antes de la creación del grupo, tendían a establecer una limitación en el derecho de los Estados para llevar adelante desarrollos tecnológicos en estos campos, independientemente de sus antecedentes y conducta en materia de no proliferación. En esta concepción ese derecho podría estar reservado en el futuro solamente a un grupo de países o a que tales actividades fuesen realizadas a través de enfoques multinacionales.

7. Este criterio implicaría el establecimiento de limitaciones a la soberanía estatal y la propiedad y control independiente de un sector tecnológico clave, restringiendo los potenciales beneficios comerciales de estas actividades y tecnologías a unos pocos países. El capítulo referido al futuro de estos enfoques multinacionales se hace eco de esta preocupación. El informe menciona también algunas de las opciones propuestas en el sentido limitativo descrito e incluye referencias a que algunas de ellas han sido consideradas discriminatorias y que la posibilidad de enmendar el Tratado para modificar el artículo IV es ampliamente considerada como inaceptable.

8. Al respecto, el informe deja sentada la importancia del artículo IV del Tratado y que hoy todos los Estados miembros tienen el derecho a desarrollos tecnológicos, en la medida que no sean utilizados para producir armas nucleares y se cumplan los artículos I y II del Tratado. También destaca que el artículo IV confirma este derecho inalienable, por lo que está claro que se trata de un derecho preexistente al Tratado y que sólo puede por lo tanto ser modificado o limitado por acuerdo expreso entre las partes.

9. Existen dudas fundadas sobre la viabilidad y conveniencia de poder aplicar estos enfoques multinacionales en forma universal como medio efectivo de fortalecer la no proliferación de armas nucleares y el informe expresa que no existió acuerdo de los expertos integrantes del Grupo sobre ese punto. Al respecto, el informe señala que las consideraciones sobre los elementos políticos de este asunto son relevantes para determinar la percepción sobre la viabilidad y conveniencia de tales enfoques multinacionales.

10. Uno de los principales méritos del informe es que admite que los esquemas multinacionales aplicables a las distintas etapas del ciclo completo de combustible nuclear requieren de la voluntad de los participantes en los mismos y por ello sus exhaustivas recomendaciones presuponen la existencia de acuerdos entre los Estados que decidan establecerlos. Para ese caso, el informe realiza un detallado análisis de opciones, con evaluación de sus ventajas y desventajas, sobre cada una de las actividades posibles, y constituye en ese sentido una buena guía para quienes decidan establecer enfoques multinacionales.

11. El informe establece, también con buen criterio, que la posibilidad de crear una nueva norma internacional que establezca la obligatoriedad de que las actividades vinculadas al ciclo completo de combustible nuclear se desarrollen exclusivamente en el contexto de enfoque multinacionales y no como actividades nacionales, comportaría un cambio fundamental en el derecho internacional existente, particularmente con respecto al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y sólo podría tener lugar si se convirtiese en un principio universal aplicable a todos los Estados e instalaciones vinculadas a estas actividades, sin excepción.

12. Los enfoques multinacionales existentes y que fueron tomados como paradigmas en el informe y del asesoramiento de cuyos representantes el grupo de expertos pudo beneficiarse en sus labores, constituyen sin duda ejemplos exitosos desde el punto de vista económico y comercial. Sin embargo, su valor agregado en el campo de la no proliferación aparece como más dudoso, en tanto que estos consorcios están constituidos en su gran mayoría o en su totalidad, según el caso, por países pertenecientes a una misma organización de integración económica y política, que comparten un determinado espacio geográfico y políticas centrales en el campo de la seguridad internacional. Por lo demás, estos enfoques multinacionales incluyen también a países poseedores de armas nucleares.

13. Resulta también importante destacar que el informe reconoce el papel que el OIEA tiene en la promoción del uso de la energía nuclear con fines pacíficos. Ello reviste particular importancia respecto de la tarea que el organismo debe desempeñar en promover la asistencia en el cumplimiento de la obligación de cooperar que tienen los Estados miembros del Tratado en función del párrafo 2 del artículo IV del mismo. Esto subraya también que ésta es una función principal del organismo, tan importante como la de no proliferación.

14. El informe enfatiza también la opinión de muchos Estados sobre la falta de progreso suficiente en materia de desarme por los países poseedores de armas nucleares en el contexto del artículo VI del Tratado y la circunstancia de que para algunos países ello desalienta apoyar nuevas iniciativas sobre no proliferación que tendrían impacto principalmente sobre países no poseedores de armas nucleares. Lo mismo se aplica a la persistente demora en la iniciación de negociaciones sobre un tratado verificable de cesación de la producción de material fisionable y la entrada en vigor del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares.

15. Merece también recordar la importancia que el informe otorga a la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la Argentina apoya enfáticamente y a la obligación que impone de que todos los países adopten controles de exportación sobre materiales para armas nucleares y otras de destrucción masiva.

16. Una de las alternativas que el informe analiza como incentivo para que un Estado renuncie a desarrollar sus propias actividades relacionadas al ciclo completo de combustible nuclear, en particular en lo referido a enriquecimiento y reprocesamiento, es brindar garantías de suministro de combustible nuclear bajo diversas opciones. Al respecto, es menester destacar que el mismo informe señala que algunos Estados no están en condiciones de otorgar tal garantía a priori.

17. El informe constituye, en síntesis, un paso importante en la búsqueda de alternativas para mejorar el régimen de la no proliferación nuclear y hacerlo más eficaz y capaz de contribuir al fortalecimiento de la paz y seguridad internacional, por lo que

es una buena base para continuar el estudio de la cuestión de los enfoques multinacionales para las actividades vinculadas al ciclo completo de combustible nuclear.

III. Recomendaciones

18. La Argentina es consciente de que los lamentables eventos transcurridos últimamente en materia de no proliferación nuclear justifican ensayar vías alternativas para enfrentar dichas situaciones críticas, constituyendo los enfoques multinacionales una de las opciones. En consecuencia se aportan elementos que no pueden dejar de considerarse en la aproximación al tema.

19. Al presente resulta claro que la obligatoriedad de que las actividades del ciclo completo de combustible nuclear se desarrollen solamente a través de enfoques multinacionales no es practicable.

20. En principio no parece razonable considerar intrínsecamente mala a ninguna tecnología, sino que es menester reconocer que lo que puede tener connotaciones negativas es el uso que puede hacerse de ellas.

21. La importancia de la energía nuclear y su posible incremento en el futuro es algo generalmente reconocido. Todos los países tienen el derecho de beneficiarse de su potencial para usos exclusivamente con fines pacíficos, de acuerdo con sus propias prioridades y objetivos nacionales, de conformidad con el derecho internacional, las reglas generales sobre no proliferación y la necesidad de eliminar riesgos a la paz y la seguridad internacionales.

22. En ese sentido la Argentina está convencida de que el mejor modo de fortalecer y garantizar la no proliferación nuclear es a través de la aplicación de los elementos existentes en el régimen internacional de no proliferación.

23. Llamamos la atención sobre cualquier intento de redefinir el delicado equilibrio de obligaciones contenidas en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, cuestionar su utilidad y relevancia o, peor aún, poner en duda los derechos de los Estados a desarrollos tecnológicos con fines exclusivamente pacíficos, el cual puede contribuir a socavar el sistema que el Tratado ha creado y que cuenta con generalizada aceptación. Cualquier propuesta de modificación al sistema que no sea percibida como justa por la comunidad internacional en su conjunto y dirigida a establecer derechos y obligaciones de alcance universal, puede estar condenada al fracaso y corre el riesgo de debilitar toda la estructura del sistema internacional de no proliferación que la Argentina apoya enfáticamente.

24. Los méritos del Tratado son obvios y su régimen debería ser por lo tanto reforzado y universalizado, y sus principios considerados la norma internacional aceptable de conducta en materia de no proliferación. La contrapartida de estos derechos es que la comunidad internacional debe actuar con eficacia para prevenir y sancionar las violaciones al régimen internacional de no proliferación, en todos los casos.

25. La Argentina considera, en consonancia con lo indicado en el informe (NPT/CONF.2005/18, párr. 318), que los objetivos de la no proliferación pueden alcanzarse mejor a través de la aplicación eficaz y eficiente de los elementos existentes en el régimen internacional específicamente diseñado a tal efecto, tales como: la aplicación de salvaguardias ya que ellas constituyen en sí mismo un enfoque verdaderamente multinacional; procurar lograr la universalidad del protocolo adicional al

Tratado; aplicarlo racionalmente y conforme a análisis de riesgos, no en forma mecánica y sistemática; aplicar salvaguardias con una relación razonable de costo y beneficio; estar preparados para sancionar a quienes cometan serias violaciones al régimen, incluso a través del Consejo de Seguridad si ello fuera apropiado.

26. El OIEA debe servir de garante a este objetivo desde una doble acción, explicitando el carácter pacífico de los programas nucleares cuando corresponda y denunciando las circunstancias que pongan en duda dicho carácter cuando fuere menester y, de estimarse apropiado, propiciar límites al ejercicio del desarrollo de actividades consideradas sensitivas para casos específicos y justificados cuando se vea afectada la seguridad internacional.

27. Resulta menester destacar que el sistema internacional de no proliferación con su régimen de salvaguardias, aún en su estado presente, provee mecanismos legales y políticos para responder a riesgos de proliferación y para adoptar acciones contra aquellos Estados que se encuentren en violación de la letra o del espíritu de las normas y estándares internacionales en la materia o que representen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Para la aplicación efectiva de tal sistema es menester contar con el acuerdo de los miembros de la comunidad internacional. El sistema de seguridad colectiva aplicado correctamente puede resultar más eficaz y apropiado para enfrentar casos de proliferación que procurar imponer nuevas limitaciones generales al derecho al desarrollo y adquisición de tecnologías vinculadas a los usos pacíficos de la energía nuclear a todos los países, incluso a aquellos que se encuentran en cumplimiento cabal de las normas internacionales sobre no proliferación de armas nucleares.
