
Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares

19 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Nueva York, 3 a 28 de mayo de 2010

Enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear

Documento de trabajo presentado por Suecia

1. El concepto de garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear forma parte de la agenda nuclear internacional desde hace mucho tiempo, en el marco de los debates del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) sobre cómo mejorar la garantía de abastecimiento de uranio poco enriquecido (UPE) a los Estados que utilizan la energía nuclear con fines pacíficos y, en el contexto de la no proliferación, como medio de limitar la propagación injustificada e incontrolada de tecnologías nucleares sensibles (enriquecimiento y reelaboración). En general, el mercado comercial internacional de servicios de combustible nuclear funciona bien, pero hay interés evidente en añadir una red de seguridad mediante reservas de uranio poco enriquecido y, a más largo plazo, con posibles nuevas empresas conjuntas para atender a una demanda en aumento. Por ende, se trata de una cuestión de sumo interés en el contexto del artículo IV del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP).

2. En vista del creciente interés mundial en el desarrollo de la energía nuclear en una situación de escasez energética inminente, se han intensificado los debates sobre las garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear y se han presentado algunas propuestas más o menos concretas para aplicar el concepto de garantías multilaterales, algunas de ellas de aplicación limitada e inmediata y otras más complejas y a largo plazo. Los detalles de las propuestas formuladas que son al menos a 12, pueden consultarse en el documento GOV/INF/2007/11 del OIEA.

3. La cuestión de las garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear está directamente relacionada con el derecho estatutario del OIEA de ayudar a los Estados miembros a adquirir combustible nuclear para fines pacíficos y con la aplicación de los artículos pertinentes del TNP, en particular el artículo IV, relativo al derecho de todo Estado parte a desarrollar un ciclo nacional de combustible de conformidad con las obligaciones de salvaguardia asumidas en virtud del Tratado y de los acuerdos pertinentes del OIEA. El debate sobre las garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear se ha visto complicado en cierta medida por la percepción de que están en juego importantes intereses nacionales. Sin embargo, un examen más detenido de los diversos factores parece revelar que sería posible conciliar las diferencias de opinión. En efecto, si bien las garantías multilaterales de



abastecimiento de combustible nuclear tal vez no respondan a las necesidades de todos los Estados, en opinión de Suecia para la gran mayoría de los Estados miembros del OIEA partes en el TNP esos arreglos podrían ser útiles al contribuir al logro de los objetivos deseables en general de mayor abastecimiento asignado y no proliferación.

4. En relación con el actual debate sobre las garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear, cabe formular algunas observaciones generales. Las propuestas y las ambiciones actuales tienen alcances y horizontes de tiempo muy diferentes. Los proyectos más concretos pero al mismo tiempo más limitados, como el proyecto ruso de Angarsk aprobado recientemente por la Junta de Gobernadores del OIEA y el propuesto banco de uranio poco enriquecido del OIEA, son mecanismos de reserva de pequeña envergadura y de último recurso para suplir la pérdida inesperada y por motivos políticos del suministro de combustible nuclear de un proveedor comercial habitual.

5. Los proyectos más ambiciosos, en los que se plantea la creación de instalaciones de producción nuevas adicionales y multilaterales, incluida la total internacionalización o multilateralización del enriquecimiento (y posiblemente de la reelaboración), constituyen sin lugar a dudas empresas mucho más complejas que presuponen un nuevo sentimiento de confianza entre los proveedores y los receptores de material nuclear, así como nuevas modalidades comerciales de cooperación nuclear con fines pacíficos.

6. Si bien esos objetivos más ambiciosos ciertamente siguen siendo convenientes y deberían seguir estudiándose, por el momento parece aconsejable concentrarse en la ejecución más inmediata del proyecto Angarsk y en una posible decisión sobre los conceptos del banco de uranio poco enriquecido del OIEA, de los que se podrían derivar algunos principios de aplicación general que pudieran resultar útiles en el futuro. A los efectos del actual debate sobre el TNP, en particular sobre el artículo IV, han de tenerse presentes algunas de las siguientes consideraciones (véase también la nota informativa 2010/1 de la secretaría del OIEA).

7. Se ha confirmado en repetidas ocasiones y de manera inequívoca que esos mecanismos de reserva no conllevarían la obligación de un Estado de renunciar a sus derechos nacionales relativos a cualquier parte del ciclo de combustible nuclear. La utilización de los mecanismos de reserva sería de carácter apolítico y no discriminatorio y se basaría en criterios de selección convenidos previamente que serían aplicados con independencia por el Director General del OIEA. Todos los Estados que cumplieran sus obligaciones en materia de salvaguardias tendrían acceso a esos mecanismos. Además, esos mecanismos no supondrían una injerencia en el funcionamiento del mercado.

8. El uso del mecanismo de reserva sería enteramente voluntario, es decir cualquier Estado podría utilizarlo o no en caso de emergencia. En la práctica, por regla general los Estados que utilizan la energía nuclear con fines pacíficos han contratado en el mercado comercial internacional un suministro garantizado a largo plazo de uranio poco enriquecido y de combustible nuclear. El mecanismo de reserva solo entraría en funcionamiento, como último recurso limitado, en caso de que ese suministro se viese interrumpido por algún motivo político no vinculado con cuestiones de proliferación. En el caso más probable e ideal, sólo rara vez habría que utilizar la reserva. Sin embargo, la propia existencia de dicha red de seguridad, administrada por el OIEA y, en el caso del banco de uranio poco enriquecido del

OIEA, de propiedad del Organismo, puede considerarse una oferta unilateral útil de cooperación técnica, financiada en su totalidad o en gran parte por los Estados contribuyentes, a un costo adicional escaso o nulo para el posible usuario o para el OIEA (aparte del costo del propio combustible).

9. Pese a las múltiples seguridades de que los diversos programas de garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear no afectarían a los derechos de los países a desarrollar las diversas partes del ciclo de combustible, parece seguir existiendo preocupación al respecto. Sin embargo, desde un punto de vista práctico la situación es muy diferente para la gran mayoría de los Estados que utilizan o proyecten utilizar la energía nuclear con fines pacíficos, principalmente para la generación de electricidad. Todo país que emprenda un programa de producción de energía nuclear complejo y costoso, cuyo costo tan solo para los reactores de producción de energía ascendería a decenas de miles de millones de dólares, examinará con detenimiento los costos adicionales industriales, tecnológicos, medioambientales y de otra índole, incluso tal vez de carácter político, que entraña el desarrollo de partes conexas del ciclo de combustible, como el enriquecimiento. Ello es así tanto para los países industrializados como para los que están en proceso de industrialización. El caso de Suecia tal vez sirva de ejemplo esclarecedor.

10. Suecia es un país altamente industrializado y muy avanzado desde el punto de vista tecnológico, incluso en la esfera nuclear. La energía nuclear cubre alrededor del 45% de las necesidades de electricidad del país y se generan en 10 reactores, algunos construidos en Suecia (el uso per capita de energía nuclear en Suecia es uno de los mayores de Europa y del mundo). Cuando emprendió un programa de energía nuclear en el decenio de 1950, Suecia tenía ambiciosos planes y disponía de la capacidad técnica para dominar y utilizar todo el ciclo de combustible nuclear, desde la molienda del uranio hasta su reelaboración. Pero por una serie de motivos, entre ellos las economías de escala, las exigencias industriales y del mercado, así como consideraciones medioambientales y políticas, se fueron dejando de lado esos planes y se optó por recurrir a un mercado internacional fiable para los servicios del combustible nuclear y, para el combustible gastado, a importantes sistemas nacionales de almacenamiento definitivo.

11. El ejemplo de Suecia muestra que incluso en el caso de un programa nuclear nacional bastante grande, el uso de un mercado internacional que funciona bien se ha revelado más ventajoso que poner en marcha programas nacionales costosos, inciertos y de dudoso valor. Varios otros países, tanto de Europa como de otros continentes, han llegado a la misma conclusión, y lo más probable es que así suceda en otros países que se plantean la opción nuclear (véase también la presentación de la República de Corea en el documento NPT/CONF.2010/PC.III/WP.28, párr. 6). En efecto, de los 12 países del mundo con mayor proporción de generación de electricidad en reactores nucleares, solo uno, Francia, realiza también actividades de enriquecimiento de uranio. Ninguno de esos países ha experimentado problemas respecto del abastecimiento oportuno de uranio poco enriquecido proveniente del mercado comercial. Por lo general las fallas del mercado, sea por la razón que fuere, han sido escasas. Ninguno de esos Estados ha renunciado, o renunciará, a los derechos que les confiere el artículo IV del TNP. Puesto que por regla general dichos Estados han suscrito acuerdos internacionales a largo plazo para atender a sus necesidades de servicios nucleares, cabe prever que muy rara vez tendrían que solicitar ayuda de una instalación de almacenamiento de emergencia de uranio poco enriquecido. Sin embargo, Suecia está convencida de que la disponibilidad de dichas

instalaciones sería un instrumento útil, aunque limitado, para garantizar el abastecimiento a un Estado en el que hubiera surgido una necesidad imprevista de uranio poco enriquecido.

12. Los detractores de los programas de almacenamiento de uranio poco enriquecido han expresado dudas acerca de si un mecanismo de esa índole puede llegar a ser totalmente fiable y de si no existirá siempre el riesgo de que se ejerza influencia política sobre el Director General del OIEA en su decisión presuntamente independiente de entregar a un Estado solicitante uranio poco enriquecido de conformidad con criterios preestablecidos. La secretaría del OIEA ha presentado valiosas sugerencias para superar ese supuesto problema.

13. Se ha señalado como punto débil de las propuestas de reserva de uranio poco enriquecido (Angarsk y el banco de uranio poco enriquecido del OIEA) el hecho de que no den garantías respecto de las necesidades particulares de fabricación de combustible de los Estados solicitantes. A ese respecto, Suecia comparte la opinión de la secretaría del OIEA de que este aspecto adicional del abastecimiento podría resolverse en una segunda etapa y no debería considerarse un obstáculo para llegar a acuerdo sobre un mecanismo básico de reserva de uranio poco enriquecido.

14. Ninguno de los dos mecanismos de reserva de uranio poco enriquecido implica transferencia alguna de tecnología. Son, por ende, mecanismos sencillos, sin perjuicio de posibles instalaciones de producción futuras multilaterales nuevas, para las que tal vez haya que encontrar formas innovadoras de tratar los aspectos de las tecnologías “sensibles” pertinentes (véanse también las sugerencias formuladas por Alemania en su propuesta sobre el proyecto multilateral de creación de un parque de servicios de enriquecimiento (MESP – Organismo Internacional de Energía Atómica – INFCIRC735)).

15. La gran mayoría de los Estados pequeños y medianos que utilizan la energía nuclear (Estados poseedores de reactores) considerarían ventajoso recurrir a un mercado comercial eficiente para el suministro de uranio poco enriquecido y otros servicios, respaldado por la seguridad adicional que supone una capacidad de reserva como la examinada en los párrafos anteriores. En cambio, un número muy pequeño de Estados grandes no poseedores de armas nucleares con importantes programas nucleares de generación de energía y quizás varias decenas de reactores podrían tener buenas razones para desarrollar un ciclo nacional de combustible completo. Hay pocos motivos para pensar que ello no se consideraría legítimo, siempre que se hiciera de conformidad con las obligaciones y normas internacionales relativas a la seguridad y la no proliferación.

16. Dichos Estados y grupos de Estados tal vez desearan también cooperar en la construcción de nuevas instalaciones de producción, siempre y cuando se considerara necesario añadir capacidad. Con el tiempo, esto puede generar mayor interés en las instalaciones más avanzadas de abastecimiento de combustible nuclear que se analizan en algunas propuestas. Esos nuevos sistemas de producción se basarían fundamentalmente en las mismas normas y valores que los sistemas de almacenamiento limitado de uranio poco enriquecido. Serían también de carácter voluntario, no vulnerarían los derechos formales de los Estados en virtud del artículo IV del TNP y podrían ser convenientes desde el punto de vista industrial, económico y medioambiental. El OIEA podría y debería cumplir la función de administrador y supervisor para que la planta funcionara de conformidad con las normas convenidas en materia de seguridad y no proliferación, con lo que

contribuiría a aumentar la fiabilidad de la empresa a nivel internacional. Aunque lo más probable es que pasará un tiempo hasta que se necesite esa mayor capacidad, conviene sentar las bases para esas nuevas empresas comunes, que entrañarían instalaciones de propiedad y gestión compartidas y, por ende, contribuirían en gran medida a disipar la desconfianza actual entre los Estados proveedores y los Estados receptores. La propuesta sobre el proyecto multilateral de creación de un parque de servicios de enriquecimiento presentada por Alemania ya incluye una serie de sugerencias valiosas como base de esta labor conjunta.

17. Convendría también prestar atención a los programas multilaterales conjuntos relativos a la parte final del ciclo del combustible, es decir, la reelaboración del combustible gastado y/o el almacenamiento definitivo de éste, incluido el proveniente de otros Estados. El almacenamiento definitivo es un asunto difícil, dada la opinión pública en la mayoría de los países, pero los programas de cooperación para el almacenamiento intermedio y quizás definitivo podrían ser una solución posible en países proveedores grandes y en determinados contextos regionales.

18. Como puede verse, los arreglos relativos a las garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear, ya sean en su forma más rudimentaria de mecanismo de reserva o en su forma futura más desarrollada consistente en una nueva capacidad de enriquecimiento (y, posiblemente, de reelaboración), pueden resultar muy útiles para diversas categorías de Estados. No afectarán negativamente a los derechos o intereses de ningún país. En el contexto del TNP, tendrían al menos dos consecuencias positivas: las garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear contribuirán a la mayor seguridad del abastecimiento, lo que a su vez aumentará la estabilidad y la confianza de los Estados que se inician en la senda de la energía nuclear con fines pacíficos; al mismo tiempo, esos arreglos tendrán efectos positivos para la no proliferación y el fomento de la confianza con respecto a partes importantes del ciclo de combustible nuclear.

19. Todo lo anterior parecería beneficiar a todos los Estados partes en el TNP, deseen o no participar directamente en los proyectos relativos a las garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear. Un consenso positivo sobre las posibles ventajas de las garantías multilaterales podría constituir un importante aporte de la Conferencia de examen en el ámbito de la aplicación del artículo IV.

20. Por ende, la Conferencia de examen de 2010 debería tomar nota de la importante labor realizada en el OIEA acerca de las garantías multilaterales de abastecimiento de combustible nuclear y alentar a los Estados partes a proseguir desplegando esfuerzos en ese ámbito.