

---

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

13 de mayo de 2009  
Español  
Original: inglés

---

**Tercer período de sesiones**  
Nueva York, 4 a 15 de mayo de 2009

## **Multilateralización del ciclo del combustible nuclear: aumento de la transparencia y la seguridad sostenible**

### **Documento de trabajo presentado por Austria**

*El presente documento desarrolla un documento de reflexión presentado por Austria al Comité Preparatorio en su primer período de sesiones (NPT/CONF.2010/PC.I/7).*

#### **I. Introducción**

1. En el artículo IV del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se 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 ejercicio de tal derecho, varios Estados han optado por incluir la energía nuclear en su combinación energética. Los expertos predicen que, después de disminuir durante decenios, en los próximos años la capacidad mundial general en materia de energía nuclear podría aumentar.

2. Debido a los peligros inherentes, la tecnología nuclear sigue constituyendo la amenaza para la seguridad mundial con mayor potencial destructivo. Toda ampliación del uso de la energía nuclear conduce a la multiplicación de los servicios del ciclo del combustible y, de ese modo, aumenta el riesgo de uso indebido con fines no pacíficos, ya sea por agentes estatales o no estatales. El aumento previsto de la demanda de servicios del ciclo del combustible, así como los riesgos asociados de proliferación de armamentos, terrorismo nuclear, tráfico ilícito y accidentes con materiales radiactivos, exigen nuevos marcos para reducir la amenaza del uso indebido, o del uso negligente, de la energía nuclear.

3. En tanto nos esforzamos por lograr la eliminación completa de las armas nucleares y cuando este objetivo empieza a reflejarse en las políticas oficiales de Estados poseedores de armas nucleares, la necesidad de disponer de una visión a largo plazo para tratar las cuestiones de no proliferación cobra una urgencia creciente. Habida cuenta de que las labores de desarme y no proliferación se



refuerzan mutuamente, es vital asegurar que el progreso hacia el desarme nuclear no se vea obstaculizado en modo alguno por cuestiones de no proliferación.

4. Es preciso atender las preocupaciones legítimas de los Estados que dependen de la energía nuclear para abastecer sus reactores de combustible, así como las referentes al uso indebido y la proliferación. En el mundo actual sólo cabe resolver los problemas internacionales mediante una cooperación estrecha y sistemas multilaterales inclusivos, transparentes y verificables. La crisis de confianza y la suspicacia mutua respecto de las cuestiones nucleares exige un enfoque nuevo y audaz del ciclo del combustible nuclear.

5. Se han formulado varias propuestas. Basándose en la labor realizada anteriormente, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y su Director General, Sr. Mohamed ElBaradei, han encabezado el debate en el principal foro para llevar adelante dichas propuestas<sup>1</sup>. Austria contribuyó a este debate presentando un breve documento de reflexión en el primer período de sesiones del Comité Preparatorio, celebrado en 2007 (NPT/CONF.2010/PC.I/7; distribuido en el OIEA con la signatura INFCIRC/706). El presente documento desarrolla algunas de las ideas allí expuestas.

## II. Sinopsis

6. Los objetivos principales de la multilateralización del ciclo de la energía nuclear son los siguientes.

- Aumentar la transparencia de la actividad mundial relativa al ciclo del combustible nuclear.
- Garantizar la seguridad del suministro de combustible nuclear y servicios relacionados con ese combustible con fines pacíficos a los Estados que han optado por incluir la energía nuclear en su combinación energética.
- Aumentar la seguridad de todos atendiendo las diversas preocupaciones en materia de no proliferación.
- Establecer condiciones que refuercen la labor encaminada a lograr la eliminación completa de las armas nucleares.

7. Austria considera que introducir la máxima transparencia mediante un nuevo marco multilateral de supervisión de todas las etapas del ciclo del combustible nuclear, de principio a fin, redundaría en interés de todos los Estados. Ese marco reflejaría mejor las necesidades y la realidad de nuestra comunidad mundial del siglo XXI.

8. Se han expresado preocupaciones en el sentido de que algunas propuestas de enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear podrían socavar u obstaculizar el derecho de los países en desarrollo a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos. Es importante poner de relieve que el enfoque aquí expuesto no pretende dividir a la comunidad nuclear en proveedores y receptores; al contrario, el

---

<sup>1</sup> Véase en particular el informe del OIEA titulado *Possible New Framework for the Utilization of Nuclear Energy: Options for Assurance of Supply of Nuclear Fuel* (junio de 2007), y la declaración introductoria formulada por el Director General ante la Junta de Gobernadores del OIEA el 5 de marzo de 2009.

marco propuesto conduciría en última instancia a una aplicación más completa del artículo IV, en que los beneficios de la tecnología nuclear avanzada estarían al alcance de modo justo y en pie de igualdad de todos los Estados que quisieran obtenerlos. Si bien el motivo primordial de avanzar hacia ese tipo de enfoque no discriminatorio deriva de consideraciones relativas a la no proliferación, es evidente que la multilateralización del ciclo del combustible nuclear podría también tener ventajas considerables en lo referente a la seguridad y el costo.

9. Es probable que el establecimiento de un arreglo multilateral sobre el ciclo del combustible se realice por etapas y mediante diversos instrumentos complementarios, y que en él intervengan distintos agentes. Todo ello debe hacerse como parte de un marco acordado. El marco que propone Austria tiene en cuenta diversas propuestas existentes, algunas de las cuales se encuentran ya en una etapa avanzada de aplicación.

### **III. Propuesta de multilateralización del ciclo del combustible nuclear**

10. Se emprenderían simultáneamente dos vías paralelas: la primera se centraría en crear transparencia y confianza mutua, y, lo cual es muy importante, en permitir al OIEA obtener un panorama completo de la capacidad y las actividades nucleares de cada Estado; la segunda consistiría en establecer medidas en pro de la multilateralización del ciclo del combustible nuclear.

#### **Primera vía: Sistema de información de principio a fin para la transparencia y la creación de confianza**

##### **A. Objetivo**

11. Un sistema de información de principio a fin del OIEA facilitaría en gran medida la labor de ese Organismo asegurando la obtención de un panorama completo de la industria nuclear mundial y la capacidad, actividades y transferencias de cada Estado en cada una de las etapas del ciclo del combustible. También aumentaría significativamente la cantidad y la calidad de la información que tendrían a su disposición los Estados. Todos los Estados se beneficiarían en la misma medida de este sistema, que ofrecería mayor claridad en cuanto al carácter de las actividades nucleares de cada Estado y, de esa forma, aumentaría la confianza general respecto de las cuestiones nucleares.

##### **B. Método y plazo**

12. El OIEA ya reúne una gran parte de la información que constituiría el sistema de información de principio a fin con fines de verificación y de otra índole. Esa información se compilaría y se complementarían para formar un perfil completo de cada uno de los Estados, independientemente de su nivel de actividad nuclear. Debe pedirse al OIEA que proponga un marco conceptual detallado del sistema de información lo antes posible, teniendo en cuenta los requisitos de confidencialidad.

### C. Elementos fundamentales

13. El sistema de información reuniría exhaustivamente datos sobre todos los Estados mediante presentaciones periódicas y en tiempo real.

14. Respecto de los Estados que tienen programas de energía nuclear o reactores para investigación, el sistema de información reuniría datos exhaustivamente sobre todas las etapas del ciclo del combustible nuclear, desde el momento en que se extrae o importa el material nuclear, en todos los estados de elaboración y hasta el momento en que se da disposición final al combustible gastado, se almacena a largo plazo o se hace irrecuperable. También se exigiría que los Estados poseedores de armas nucleares compartieran la información inicial sobre sus existencias estratégicas de combustible y sus instalaciones estratégicas, a la espera del acuerdo sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisionable, que se prevé incluya disposiciones de transparencia y verificación totales.

15. En el caso de los Estados que carecen de programas de energía nuclear, el sistema reuniría información sobre toda fuente o material fisionable especial destinado a aplicaciones no relacionadas con la energía. Además, aunque algunos Estados que tienen depósitos de minerales pertinentes para los programas nucleares pueden no tener programas de esa índole, también estarían incluidos en el sistema.

16. El tipo de información que todos los Estados deberían proporcionar incluye:

- Información periódica sobre todos los medios y la capacidad operacional nacionales en cada una de las etapas del ciclo del combustible nuclear, incluida la extracción de material básico, tratamiento, almacenaje y transporte, conversión, enriquecimiento, fabricación de combustible, conjuntos combustibles, funcionamiento de reactores, reelaboración, y disposición y almacenaje de combustible gastado y otros desechos radiactivos.
- Información en tiempo real sobre todas las transacciones nacionales y transnacionales que entrañen material básico o material fisionable especial y servicios del combustible nuclear.
- Información periódica o en tiempo real, según corresponda, sobre todas las actividades y transacciones relacionadas con aplicaciones no energéticas de la energía nuclear.

17. con la información que actualmente reúne el OIEA como parte de su labor de verificación y en cumplimiento de otros mandatos y programas, la información adicional obtenida mediante el sistema de principio a fin proporcionaría al OIEA y a los Estados un panorama mundial completo. El OIEA publicaría una evaluación periódica del mercado mundial del combustible nuclear y los servicios del combustible basada en la información que se le hubiera proporcionado. La transparencia resultante, facilitada por la multilateralización gradual prevista con arreglo a la segunda vía, constituiría una medida de creación de confianza significativa.

## **Segunda vía: Multilateralización del ciclo del combustible nuclear**

### **A. Objetivo**

18. Una gran parte de la actual desconfianza existente en los asuntos internacionales tiene su origen en programas nucleares nacionales. La historia ofrece numerosas pruebas de que las actividades de cooperación entre Estados pueden reducir la desconfianza, ya que introducen controles. En lo que se refiere al ciclo del combustible nuclear, el mejor modo de proporcionar seguridad sostenible para todos es que los Estados colaboren en todas las etapas del ciclo. Las instalaciones explotadas conjuntamente tienen también la ventaja de que los Estados clientes no dependen de las políticas nacionales del Estado proveedor de que se trate. Las instalaciones multilaterales pueden así ofrecer seguridad de suministro sin poner en tela de juicio los derechos existentes con arreglo al artículo IV, al tiempo que se atienden las cuestiones relativas a la no proliferación.

### **B. Método y plazo**

19. La labor de preparación de la multilateralización se iniciaría con el establecimiento de una reserva de combustible nuclear, como medida de creación de confianza. Simultáneamente, el OIEA iría asumiendo de forma gradual las funciones de intermediario virtual de todas las transacciones relacionadas con el ciclo del combustible. Con el tiempo las instalaciones existentes se transformarían en entidades nuevas de propiedad multilateral o regional y se establecerían instalaciones nuevas que serían multilaterales desde el principio. Por último, se decidiría que los derechos consagrados en el artículo IV, en la medida en que se aplican al ciclo del combustible nuclear, únicamente se ejercerían mediante actividades multilaterales.

### **C. Elementos fundamentales**

#### *1. Reserva de combustible nuclear controlada por el OIEA*

20. Para atender de forma inmediata las preocupaciones expresadas por algunos Estados sobre las posibilidades de perturbación del suministro de combustible nuclear por motivos políticos, se establecería una reserva o banco de combustible nuclear controlado por el OIEA, como proponen la Iniciativa sobre la Amenaza Nuclear y otros. La creación de una reserva de uranio poco enriquecido como último recurso para los Estados cuyo suministro se haya interrumpido, y que tengan buenos antecedentes en el OIEA, puede ser muy tranquilizadora.

21. Debe pedirse al OIEA que proporcione un plan detallado del funcionamiento de la reserva de combustible lo antes posible. Los factores que deben considerarse incluyen los siguientes:

- Las condiciones para acceder al combustible de la reserva
- La ubicación física de las existencias de uranio poco enriquecido
- Un procedimiento para determinar el precio
- Las cuestiones relacionadas con la seguridad y las salvaguardias.

22. Las condiciones para acceder a la reserva de uranio poco enriquecido deben convencer a los Estados de los beneficios que entraña depender de combustible de fuentes multilaterales en lugar de realizar internamente todo el ciclo del combustible nuclear, sin que se perturben los mercados funcionales. La participación del OIEA debe asegurar a los posibles Estados clientes que toda decisión de suministrar combustible del banco de combustible nuclear se adoptaría de forma no discriminatoria y no política. Se establecerían criterios por adelantado, que se aplicarían objetiva y sistemáticamente.

2. *El OIEA como intermediario virtual*

23. Paralelamente a la decisión de establecer el sistema de información de principio a fin a que se hace referencia en el contexto de la primera vía, se asignaría al OIEA el mandato de actuar como intermediario virtual obligatorio en todas las transacciones relacionadas con el ciclo del combustible nuclear.

24. Las disposiciones relativas al intermediario virtual se aplicarían a todas las transacciones de material básico o fisionable, independientemente de la etapa de tratamiento, así como a los servicios del ciclo del combustible, como la conversión del uranio, el enriquecimiento del uranio, la reelaboración, y la disposición y almacenamiento del combustible gastado y otros desechos radiactivos.

25. En cuanto intermediario virtual, el OIEA no tomaría posesión física ni legal del material nuclear ni de los servicios en cuestión. No obstante, el Organismo estaría en una situación óptima para ayudar a dar seguridades de suministro a los Estados clientes. Si un cliente no pudiera obtener combustible o servicios de un proveedor determinado, el OIEA podría ayudarlo a hallar proveedores alternativos utilizando la información a su disposición, que incluiría la capacidad de las instalaciones de cada uno de los países en cada una de las etapas del ciclo del combustible, y mediante arreglos de reserva acordados previamente. Como último recurso, también estaría disponible el banco de combustible nuclear.

3. *Multilateralización de las instalaciones existentes del ciclo del combustible nuclear*

26. En lo que se refiere a las instalaciones nacionales existentes, deberían proporcionarse incentivos para alentar una participación más amplia de los Estados interesados, por ejemplo permitiéndoles convertirse en accionistas, influir en las decisiones estratégicas que se adopten en las instalaciones en cuestión y compartir los beneficios y responsabilidades. La tenencia de acciones podría constituir un importante incentivo para los Estados en que el suministro garantizado es una consideración primordial.

27. Con arreglo a este modelo, el funcionamiento de la planta seguiría siendo responsabilidad de los Estados de que se tratara, pero en todos los casos el OIEA aplicaría salvaguardias al menos del mismo rigor que las aplicadas a las instalaciones de Estados signatarios de un acuerdo de salvaguardias amplias y en los que hubiera en vigor un protocolo adicional. También se tendrían en cuenta medidas adicionales de salvaguardia en que se reconocieran nuevos tipos de propiedad multilateral. El OIEA actuaría en la certificación de las instalaciones regionales con el fin de garantizar niveles elevados de seguridad.

28. Para evitar posibles conflictos con el artículo IV del Tratado, la participación en una instalación multilateral o regional del ciclo del combustible no exigiría que el Estado renunciara oficialmente al derecho a establecer instalaciones nacionales, pero se prevé que el incentivo para establecer tales instalaciones nacionales disminuiría mucho, en particular a medida que con el tiempo aumentara la confianza en la capacidad de una instalación regional para satisfacer todas las demandas de combustible y de servicios del combustible. Simultáneamente, la participación de asociados múltiples actuaría como barrera de las intenciones de apartarse de los programas civiles de energía nuclear en favor de programas de armas nucleares.

29. A fin de asegurar el funcionamiento sin trabas de las instalaciones regionales y reflejar las nuevas estructuras de propiedad, se modificarían adecuadamente la legislación nacional de control de las exportaciones y las directrices de los regímenes pertinentes de control de las exportaciones.

30. Ya se han previsto instalaciones multilaterales o regionales, como el Centro Internacional de Enriquecimiento de Uranio que está estableciendo la Federación de Rusia en el emplazamiento del Complejo Químico de Electrólisis de Angarsk. La propuesta de Alemania relativa a un proyecto multilateral de parque de servicios de enriquecimiento constituye también un modelo que puede contribuir a este fin.

4. *Todas las instalaciones nuevas del ciclo del combustible bajo control multilateral*

31. Las instalaciones del ciclo del combustible de nueva construcción estarían bajo control multilateral obligatorio desde el principio. Los acuerdos con el OIEA establecerían las medidas más estrictas de verificación y seguridad.

32. Las nuevas instalaciones multilaterales deberán ofrecer diversos servicios del combustible nuclear, en ambos extremos del ciclo del combustible. Los servicios del extremo final podrían tener particular interés para los Estados que carecen de medios para disponer de los desechos o almacenarlos. Se prevé que cuando, en los próximos años, mejoren las tecnologías relacionadas con la reelaboración del combustible gastado, se hallarán métodos nuevos de almacenamiento y disposición de combustible gastado y desechos radiactivos.

5. *Multilateralización completa de todas las instalaciones*

33. Al concluir el proceso, todas las instalaciones del ciclo del combustible del mundo estarían bajo control multilateral. La verificación del OIEA sería más eficiente y menos costosa, ya que cabe prever el cierre de diversas instalaciones, con lo cual el número de instalaciones grandes se reduciría a las que requiriera la demanda mundial.

34. Un instrumento internacional jurídicamente vinculante limitaría la producción o reelaboración de todo el material nuclear destinado a programas nucleares civiles a las instalaciones bajo control multilateral. Un acuerdo independiente sobre un tratado de prohibición de la producción de material fisionable verificable aseguraría que en esta etapa si no antes, también se interrumpiera la producción de material nuclear destinado a programas nucleares estratégicos, con lo cual podría darse un uso civil bajo control multilateral a las instalaciones estratégicas, o incluso cerrarse. Estas medidas garantizarían la igualdad de condiciones para todos.

35. Seguirían dándose seguridades de suministro de combustible nuclear a los Estados con buenos antecedentes en el OIEA y, teniendo en cuenta el carácter multilateral del control, dejaría de ser necesaria la reserva de combustible del Organismo.

36. La multilateralización completa reduciría de modo significativo la amenaza de proliferación de las armas nucleares causada por la desviación de los programas civiles de energía nuclear, sin dividir al mundo entre Estados buenos y malos o entre los que tienen y los que no tienen. Los regímenes de control de las exportaciones, como el Grupo de Suministradores Nucleares, dejarían de ser necesarios una vez se hubiera logrado la multilateralización completa.

37. En el extremo final del ciclo del combustible nuclear, las instalaciones multilaterales de almacenamiento reducirían el peligro de proliferación reuniendo el material nuclear de alto riesgo en un número limitado de instalaciones en todo el mundo, bajo las salvaguardias del OIEA. La multilateralización también puede posibilitar un almacenamiento más seguro y más racional desde el punto de vista ambiental y la disposición del combustible gastado y los desechos radiactivos con arreglo a las normas internacionales más estrictas.

#### **IV. Mirando hacia delante**

38. El debate sobre los enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear se enriquecerá en el proceso de examen del Tratado y en el OIEA. Hay que hacer un esfuerzo especial para asegurar que los Estados que no son partes en el Tratado participen plenamente en la elaboración de todo marco nuevo y debe estudiarse la celebración, en el momento oportuno, de una conferencia de las Naciones Unidas para aprobar un marco conducente a la multilateralización del ciclo del combustible nuclear.

39. Austria reconoce que el marco presentado en este documento es ambicioso. Pero si se cumplen las previsiones sobre el aumento de la capacidad en materia de energía nuclear, es importante actuar. El concepto amplio aquí enunciado ya se ha puesto a prueba. Hace más de 50 años, los miembros fundadores de la Unión Europea decidieron colocar bienes potencialmente desestabilizadores —carbón y acero— bajo la supervisión de una nueva institución supranacional y democrática, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, inaugurando de ese modo una nueva era de paz duradera entre los países participantes. Este modelo puede aplicarse a la tecnología nuclear en una escala mundial y realizar una contribución significativa a la paz y la seguridad para todos.