

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear»**

COM(2011) 841 final

(2012/C 229/19)

Ponente: **Richard ADAMS**

El 7 de diciembre de 2011 de conformidad con el artículo 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear»*

COM(2011) 841 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 146 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité aplaude la propuesta de Reglamento y apoya con condiciones la aplicación más amplia de la experiencia de la UE en materia de seguridad nuclear en terceros países.

1.2 El Comité observa que la supervisión del considerable importe de referencia financiera de 631 millones de euros en el periodo 2014-2020 es responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid y que se registrará por las normas y procedimientos comunes a todas las políticas de ayuda y desarrollo. El Comité espera que ello mejore la responsabilidad, transparencia y coherencia con respecto a otros programas de ayuda.

1.3 El Comité observa que cada dos años, a partir de 2016, recibirá un informe de la Comisión sobre la aplicación, los resultados, los principales logros y repercusión de este programa en la ayuda financiera exterior de la Unión, y espera participar plenamente en este proceso de control y revisión. Una planificación oportuna de las revisiones intermedias de los programas maximizará su capacidad de dar resultados y cabe suponer que tendrá lugar en colaboración con los programas geográficos y las delegaciones de la UE en los países socios.

1.4 Se señala que los puntos de vista de la sociedad civil europea sobre el desarrollo de la energía nuclear en general varían considerablemente de un Estado miembro a otro, y el reconocimiento de este hecho debería ser más evidente en determinados aspectos del Reglamento.

1.5 En particular debería aclararse al ciudadano europeo como contribuyente que la mayoría del gasto del programa se destinará a la descontaminación y que solo una pequeña parte del gasto se destinará a programas de asesoramiento en materia de seguridad en las economías emergentes donde pueda asegurarse la estabilidad política y civil.

1.6 Para ofrecer asistencia a los países emergentes, la Comisión debería proponer una convención internacional sobre criterios y condicionalidad en relación con el asesoramiento en materia de seguridad nuclear que debería desarrollarse entre el pequeño número de países capaces de ofrecer dicho asesoramiento. Al margen de tal convención, en el Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (ICSN) deberían establecerse unos criterios claros que permitan tomar una decisión sobre si un país emergente:

- cumple los criterios mínimos de estabilidad nacional e internacional;
- está en condiciones de y está preparado para garantizar la instalación de la estructura administrativa, científica y técnica necesaria para realizar la opción nuclear;
- puede poner a disposición, de forma duradera, los recursos financieros, técnicos e industriales necesarios para garantizar un alto nivel de competencia reguladora, garantizar todos los medios para un funcionamiento seguro y ofrecer un programa seguro de gestión de residuos a largo plazo.

1.7 Estos criterios no deberían formar parte del anexo del Reglamento, sino que deberían incluirse en el texto principal porque contienen principios generales, de gran importancia, relacionados con la seguridad nuclear internacional, la seguridad de las relaciones internacionales y la seguridad internacional.

1.8 Los proyectos de asistencia solo deben aplicarse en un país emergente si es parte signataria del Tratado de No Proliferación y sus Protocolos, la Convención sobre Seguridad Nuclear y la Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado.

1.9 Los recursos para la adquisición de equipo técnico solo deberían proporcionarse en circunstancias excepcionales relacionadas con la garantía de seguridad. La Comisión debería desarrollar criterios e informar al respecto. No debería darse asistencia a los operadores.

1.10 Para fomentar la transparencia se recomienda que se pongan a disposición estudios de casos del programa actual, al tiempo que se mejora la presentación y las referencias cruzadas en el sitio web de EuropeAid.

1.11 El programa del Instrumento de Cooperación en Seguridad Nuclear (ICSN) debería alentar y evaluar la capacidad de que los instrumentos obligatorios se conviertan en leyes en cada país cubierto por sus actividades cuando estos apliquen o mejoren los tratados, convenciones y acuerdos del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

1.12 El CESE recomienda en particular la inclusión de apoyo a organizaciones independientes de la sociedad civil en países beneficiarios o adyacentes a estos que deseen mejorar la responsabilidad y transparencia de la cultura de la seguridad nuclear mediante acciones específicas.

## 2. Introducción

2.1 En ocasiones, la atención se focaliza en problemas relacionados con la seguridad nuclear más allá de Europa, especialmente con los accidentes de Three Mile Island en 1979, Chernóbil en 1986 y Fukushima en 2011. Tales accidentes tienen un impacto global y subrayan las consecuencias catastróficas de un diseño deficiente, una mala cultura de la seguridad y una seguridad de funcionamiento y un marco regulador inadecuados.

2.2 En 2010 había 441 reactores nucleares comerciales funcionando en 30 países de todo el mundo, muchos se construyeron en las décadas de los setenta y los ochenta, con una vida media de unos 35 años. Además, 56 países tienen en funcionamiento unos 250 reactores de investigación civil y se están construyendo otros 60 reactores nucleares, aunque hay previstos más de 150. Los nuevos reactores se construirán principalmente en China, la India y Rusia, pero posiblemente también en el Sureste de Asia, Sudamérica y Oriente Medio. La demanda de electricidad aumenta inexorablemente y es posible que los países también intenten aumentar sus exportaciones de electricidad generada a partir de la energía nuclear.

2.3 Independientemente de si tiene lugar o no un «renacimiento» nuclear, mientras siga habiendo centrales nucleares en funcionamiento, seguirán planteándose importantes problemas de seguridad que pueden tener un impacto global. Por ello, la UE considera que los aspectos de la seguridad nuclear internacional constituyen un ámbito legítimo de su interés e implicación, en particular dado que, a partir del Tratado de Euratom de 1957, la Unión ha desarrollado conocimientos en investigación, y conocimientos técnicos, operativos y reguladores en este ámbito. Con aproximadamente una tercera parte de la capacidad

nuclear mundial instalada y la experiencia más amplia en diversos regímenes dinámicos de regulación y seguridad, Europa cuentan con una importante reserva de conocimientos en este ámbito. El desastre de Chernóbil fomentó un enfoque dinámico y proactivo de la cooperación y la difusión de la seguridad nuclear al ilustrar de forma trágica los posibles puntos débiles de los regímenes de seguridad de terceros países.

2.4 Desde 1991, como parte del programa TACIS de la UE (asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes), se ha ofrecido un importante apoyo a terceros países en el ámbito de la seguridad nuclear. El apoyo iba enfocado a análisis de la seguridad; asistencia *in situ* a las centrales nucleares y, en algunos casos, suministro de equipos para mejorar el control del funcionamiento de la central; actividades de regulación y concesión de licencias; y gestión de residuos. También se contribuyó a actividades internacionales más amplias, en particular la acción en Chernóbil. Se asignaron cerca de 1 300 millones de euros a la ayuda en materia de seguridad nuclear, en especial en Rusia y Ucrania y, en menor grado, en Armenia y Kazajstán.

2.5 Desde 2007, el ICSN <sup>(1)</sup>, al estar especialmente dedicado a la promoción y al desarrollo de la seguridad nuclear, sucedió a TACIS y dejó de limitarse a los Estados que surgieron a raíz de la desintegración de la Unión Soviética. El ICSN está dotado con un presupuesto de 524 millones de euros para el periodo 2007-2013 y financia acciones para mejorar la seguridad nuclear, el transporte, el tratamiento y la eliminación seguros de los residuos radiactivos, la descontaminación de antiguas centrales nucleares y la protección contra la radiación ionizante emitida por los materiales radioactivos, la preparación en caso de emergencias y la promoción de la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad nuclear.

2.6 La UE trabaja estrechamente con el OIEA, a menudo ofreciendo financiación para la ejecución de programas recomendados que, de lo contrario, se quedarían sin fondos.

2.7 Un nuevo reto lo presenta la intención de terceros países de reforzar la capacidad de generar energía nuclear. Algunos de estos países emergentes no siempre tienen estructuras políticamente estables y pueden carecer de separación de poderes, control democrático, estructuras administrativas experimentadas y conocimientos en la gestión de tecnologías de alto riesgo. Estimular indirectamente a estos países a que desarrollen tecnología nuclear otorgando a sus programas nucleares un barniz de credibilidad a través de la asistencia de la UE podría generar nuevos riesgos para la seguridad nuclear.

2.8 Aparte de ello e independientemente de las intenciones de terceros países de reforzar la capacidad de producción de energía nuclear, el CESE es consciente del hecho de que el uso civil de la energía nuclear está vinculado a la producción de plutonio u otros materiales radiactivos, así como al desarrollo de conocimientos técnicos que podrían provocar amenazas nucleares internacionales e incrementar las tensiones internacionales. Dichos riesgos podrían acentuarse en terceros países inestables.

<sup>(1)</sup> DO L 81 de 22.3.2007, p. 1.

### 3. Síntesis de la propuesta de Reglamento

3.1 La actual propuesta de Reglamento, una refundición del Reglamento del ICSN de 2007, propicia, entre otras cosas, una revisión del ámbito geográfico para que se incluya a todos los terceros países del mundo, y especifica las prioridades y los criterios de la cooperación. La responsabilidad de la aplicación de las acciones recae en la Dirección General de Desarrollo y Cooperación (DG DEVCO) – EuropeAid, con la colaboración del Servicio Europeo de Acción Exterior, la DG Energía y el Centro Común de Investigación. En particular, el Reglamento estará sujeto a las *normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la acción exterior* (COM(2011) 842 final). Ello facilita asimismo un enfoque de aplicación simplificado del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), el Instrumento de Estabilidad (IE), el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) y el Instrumento de Asociación (IA).

3.2 El Reglamento apoya la promoción de un alto nivel de seguridad nuclear, protección frente a las radiaciones y salvaguardias nucleares en los terceros países. Ello abarca cuestiones como la extracción de combustible, la construcción, el funcionamiento y la clausura de instalaciones y la eliminación de residuos: un enfoque amplio. En opinión de la Comisión, los avances se evaluarán a través de las revisiones inter pares del OIEA, el estado de desarrollo de las estrategias en materia de combustible gastado, residuos nucleares y clausura nuclear, el respectivo marco legislativo y regulador y la ejecución de proyectos y el número e importancia de problemas identificados en los informes relevantes del OIEA sobre la aplicación de las salvaguardias nucleares.

3.3 El Reglamento pretende garantizar la coherencia en pos de unos objetivos de política de la UE y otras medidas de desarrollo de terceros países mediante la formulación de documentos estratégicos seguidos de programas indicativos plurianuales que abarcan un periodo inicial de cuatro años, seguidos de otros tres años.

3.4 Un anexo define las medidas específicas apoyadas y los criterios para la cooperación, incluyendo las prioridades, en virtud de las que se gastará un presupuesto de 631 millones de euros a lo largo de siete años.

### 4. Observaciones generales

4.1 El Comité toma nota del proceso por el cual se han desarrollado los programas de asistencia y cooperación en materia de seguridad nuclear a lo largo de los últimos 20 años. La actual propuesta de Reglamento sigue esa tendencia e intenta dejar claro que el objetivo primordial es la seguridad y no la promoción de la energía nuclear (COM(2011) 841 final, Anexo – Criterios – último punto). El Comité entiende que el objetivo del programa no es alentar a los países emergentes a aplicar la tecnología nuclear. Para tal fin, habría que dar un lugar más destacado a la presentación detallada del desglose de gastos en

el programa anterior y el propuesto del ICSN. En particular ayudaría a reducir algunas preocupaciones si se pudiera aclarar que la mayor parte del gasto del programa se destinará a la descontaminación y una pequeña parte a programas de asesoramiento sobre la seguridad en las economías emergentes.

4.2 De ese modo se reconocería también la posibilidad de que, en anteriores fases del programa, los argumentos de seguridad dominantes para apoyar determinadas medidas operativas —que también contribuyen necesariamente al funcionamiento prolongado y seguro de las centrales nucleares— no hayan sido del todo claros ni se hayan explicado adecuadamente. La explotación de la energía nuclear sigue siendo una cuestión que divide a la opinión pública europea, mientras que el fomento de los máximos niveles de seguridad es apoyado de forma universal.

4.3 El Comité considera que no se ha abordado plenamente la cuestión de si el compromiso de la UE a través del ICSN ofrece apoyo y aliento tácito a un programa nuclear incipiente, sobre todo en una economía emergente inestable. El Comité entiende que la financiación específica de proyectos en virtud del ICSN solo se realizará conforme a rigurosas condiciones; sin embargo, apoyaría un diálogo y debate inicial sobre cuestiones relacionadas con la energía nuclear con cualquier país tercero, sin condiciones.

4.4 La UE debe tener como objeto no contribuir al desarrollo de una capacidad nuclear en un país tercero que pudiera generar nuevos riesgos para la seguridad nuclear o amenazas nucleares que pudieran afectar a la seguridad internacional. En el apartado 1.6 se proponen criterios de admisibilidad. A través de la aplicación de las máximas normas de seguridad nuclear dentro de la Unión, la UE podría reclamar el liderazgo en defensa de una seguridad máxima en el uso civil de la energía nuclear en todo el mundo.

4.5 La contribución del programa ICSN a los países con una base industrial, científica y de investigación más limitada y que han emprendido o quieren emprender programas comerciales de generación nuclear y satisfacen los criterios mínimos de estabilidad, también se considera valiosa y en interés público de la UE. En asociación con el OIEA es posible que el apoyo a las mejores prácticas haya reforzado los regímenes técnicos y reguladores en terceros países con recursos más limitados. Sin embargo, puede resultar difícil hacerse una idea clara de cómo el actual programa del ICSN y programas futuros logran estos beneficios.

4.6 Por ello se propone que la Comisión emprenda medidas para aclarar el papel primordial de la seguridad en el próximo programa del ICSN. Ello implicaría la publicación de estudios de casos accesibles del actual programa, la mejora de la presentación y referencias cruzadas en el sitio web de EuropeAid y, en general, la búsqueda de una mayor presencia de este programa

sustancial. Tal enfoque fomentaría asimismo la transparencia y la responsabilidad. Dado que el Reglamento apoya la promoción de un alto nivel de seguridad nuclear, se propone que se hagan referencias modélicas a este tipo de normas rigurosas, por ejemplo la Declaración de la WENRA sobre los Objetivos de Seguridad de las Nuevas Centrales Nucleares.

## 5. Observaciones específicas

5.1 Cabe observar que las Directivas en materia de seguridad nuclear, en contra de la impresión que puede causar la propuesta de Reglamento, no contienen normas de seguridad técnica, al igual que las obligaciones del marco regulador solo comprenden algunos requisitos generales en línea con la Convención sobre Seguridad Nuclear.

5.2 La propuesta también señala que dentro de la UE se realizan exhaustivas evaluaciones de seguridad. Sin embargo, las actuales «pruebas de resistencia» son solo una evaluación de seguridad complementaria sin criterios de seguridad subyacentes que intenten responder a la pregunta «¿qué sucede cuando fallan los sistemas de seguridad?». Asimismo, se reconoce que el proceso se ve limitado debido al plazo extremadamente corto que se ha impuesto. Pese a esas limitaciones, los puntos fuertes del enfoque de la UE en materia de seguridad nuclear se basan en la intención de tomarse las «pruebas de resistencia» como primer paso para seguir evolucionando y mejorando la cultura de la seguridad, y hacer realidad las máximas normas de seguridad nuclear. Las conclusiones provisionales de las actuales «pruebas de seguridad» de las centrales nucleares europeas revelan que será preciso aportar cambios y mejoras y medidas reglamentarias que deberán reflejarse en la aplicación y el trabajo de asesoramiento del programa ICSN con la máxima rapidez.

5.3 Es preciso tener en cuenta que la UE, institucionalmente, tiene una experiencia muy limitada en cuestiones nucleares, y que los proyectos del ICSN suelen ser ejecutados por organizaciones de los Estados miembros. La Comisión puede estar en condiciones de ofrecer un valioso análisis crítico y una reflexión sobre la diversidad de las normas y prácticas europeas, pero también debería reforzar su propia capacidad interna y competencias independientes.

5.4 La propuesta establece que el objetivo del ICSN es eliminar el riesgo nuclear, pero cabría observar que, técnicamente, al igual que sucede con la eliminación del riesgo en cualquier proceso industrial complejo, no puede garantizarse que se logrará este objetivo, sobre todo en lo que respecta a la prevención de accidentes nucleares catastróficos. Es preciso aclarar que el objetivo es la prevención de incidentes y accidentes según las normas más conocidas. Asimismo, hay que tener en cuenta que la creencia de que se ha eliminado el riesgo en cualquier proceso no alienta una cultura de la seguridad de alto nivel.

5.5 La Comisión propone misiones del Servicio Integrado de Examen de la Situación Reguladora (IRRS) y del Equipo de Revisión de la Seguridad Operativa (OSART) como indicadores, aunque estas misiones tienen tan solo un valor limitado puesto

que no están previstas para fines de supervisión. Por ejemplo, no ofrecieron protección contra el accidente de Fukushima. Además, ambos tipos de misiones no tienen por objeto el estado de seguridad nuclear de las centrales nucleares. La supervisión internacional de las centrales nucleares sigue siendo una cuestión compleja y contenciosa.

5.6 Los programas ICSN también deberían considerar, en su caso, la posibilidad de fomentar en los países en los que intervienen que los instrumentos obligatorios se conviertan en leyes, siempre que mejoren los tratados, convenios y acuerdos del OIEA.

5.7 La exposición de motivos del Reglamento revela que, en la consulta pública sobre la acción exterior, una mayoría aplastante de los consultados apoya un enfoque más centrado en sistemas de seguimiento y evaluación en los futuros instrumentos y en la aplicación de proyectos/programas. El Comité reconoce que, aunque su establecimiento es reciente, la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid se basa en la amplia experiencia y conocimientos en este ámbito que, sin duda, se aplicarán plenamente.

5.8 Sin embargo, el Comité señala que la lista de medidas específicas no incluye el apoyo a las organizaciones independientes de la sociedad civil dentro o fuera de los Estados beneficiarios que quieran mejorar la responsabilidad y transparencia de la cultura de la seguridad nuclear a través de acciones específicas. Esto es admisible con arreglo al Instrumento de Estabilidad y también el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, y el Comité recomienda encarecidamente que el programa ICSN incluya este tipo de apoyo en sus medidas admisibles.

5.9 El Comité toma nota de la flexibilidad que se ha creado al agrupar las medidas apoyadas y los criterios de cooperación en el Anexo que puede modificarse conforme al procedimiento de examen contemplado en el Reglamento de Ejecución común. Sin embargo, habría que estudiar la posibilidad de incluir las cuestiones clave de principio relacionadas con la seguridad nuclear internacional en la parte principal del Reglamento.

5.10 Los criterios de cooperación se trazan con cierta flexibilidad. El Comité lo aplaude para todos los países que tengan centrales nucleares en funcionamiento. También puede ser adecuado comprometerse en una fase exploratoria y preliminar con una gama muy amplia de terceros países. Imponer más criterios restrictivos sobre qué países pueden ser beneficiarios del ICSN no redunda en interés de la seguridad de los ciudadanos europeos. En relación con los países que están determinados a dar los primeros pasos en la producción nuclear de electricidad, creemos que el acceso, la experiencia, el análisis y el asesoramiento de la UE pueden y deben aplicarse siempre que se encuentren puntos fuertes en una sociedad civil activa, independiente y organizada. Sin embargo, es preciso prestar la máxima atención a la cuestión de la estabilidad política a largo plazo y la capacidad de garantizar la seguridad civil en los países socios.

5.11 El Comité propone, por consiguiente, que se definan unas condiciones mínimas para la asistencia en el marco del ICSN y que se desarrolle una convención internacional sobre la condicionalidad relativa al trabajo de asesoramiento en materia de seguridad nuclear entre la UE y el pequeño número de Estados en condiciones de ofrecer dicho asesoramiento (los debates del Grupo de Trabajo de Seguridad Nuclear del G-8 y debates similares en el seno del OIEA así como en la UE constituirían un punto de partida).

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---