IAEA
Átomos para la paz

Conferencia General

GC(58)/INF/20
15 de septiembre de 2014

Distribución general
Español
Original: inglés

Quincuagésima octava reunión ordinaria

Punto 13 del orden del día provisional
(GC(58)/1, Add.1, Add.2 y Add.3)

Comunicación de fecha 20 de agosto de 2014 del Presidente del Grupo Internacional de Seguridad Nuclear (INSAG)

El 20 de agosto de 2014, el Director General recibió una carta del Presidente del INSAG en la que este le ofrece su punto de vista sobre las cuestiones actuales y nuevas que se plantean en relación con la seguridad. Mediante el presente documento se distribuye esa carta, para información de la Conferencia General.

INSTITUCIÓN CARNEGIE PARA LA CIENCIA

20 de agosto de 2014

Sr. Director General:

Me dirijo a usted en calidad de Presidente del Grupo Internacional de Seguridad Nuclear (INSAG). De conformidad con su mandato, el INSAG debe facilitar "recomendaciones y opiniones sobre cuestiones actuales y nuevas relativas a la seguridad" al OIEA y a otras partes. Durante mi mandato como Presidente, he tratado generalmente de cumplir esta obligación en nombre del INSAG complementando los distintos informes de este con una carta anual de evaluación de la seguridad. Mis cartas anteriores están disponibles en el sitio web del INSAG, en la dirección: http://goto.iaea.org/insag.

Como es de su conocimiento, la comunidad nuclear mundial ha concentrado su atención en el accidente ocurrido en la central de Fukushima Daiichi y ha procurado asegurarse de que las enseñanzas dimanantes de ese accidente se asimilen y apliquen. La comunidad mundial ha adoptado firmes medidas para mejorar la seguridad de las centrales nucleares mediante "pruebas de resistencia", planes de acción nacionales, sistemas de seguridad reforzados, una mejor planificación para casos de emergencia y muchas otras iniciativas. La respuesta ha sido enérgica y completa. Al mismo tiempo, el OIEA ha aplicado un Plan de Acción en respuesta al accidente de Fukushima que comprende la elaboración de un informe que está previsto dar a conocer en la Conferencia General de 2015. Diversos miembros del INSAG, entre los que me cuento, están participando activamente en el examen de ese informe. En vista del amplio esfuerzo que está desplegando el OIEA y de los muchos otros informes y actividades que se han dedicado a examinar el accidente, la presente carta no se centrará en este. En lugar de ello, el objeto de esta carta será analizar los puntos débiles de algunos de los sistemas institucionales para garantizar la seguridad nuclear.

Es ya un hecho ampliamente aceptado que para lograr la excelencia en materia de seguridad es indispensable fortalecer la cultura de la seguridad. (Véase, por ejemplo, *Key Practical Issues in Strengthening Safety Culture* (2002) (INSAG-15), pág. 5). Hay muchos atributos que es preciso instaurar para crear una adecuada cultura de la seguridad, pero los más importantes son: 1) un compromiso con el aprendizaje continuo, que lleve a buscar y aprovechar las oportunidades de mejorar la seguridad, y 2) un espíritu de cuestionamiento que induzca a los reguladores, los explotadores y las personas a poner continuamente en duda la idoneidad de las condiciones existentes para encontrar formas de mejorar la seguridad. Naturalmente, la principal responsabilidad de la seguridad compete a los explotadores de las centrales nucleares y, por lo tanto, la existencia de una adecuada cultura de la seguridad entre ellos es sometida a escrutinio por órganos reguladores experimentados y por la Asociación Mundial de Operadores Nucleares (WANO). Pero ¿se exigen las autoridades de los Estados Miembros a sí mismas el mismo grado de apertura que esperan de los explotadores de las centrales nucleares? Los hechos no son del todo tranquilizadores.

Aunque los Estados Miembros (y la industria nuclear) han efectuado muchos cambios encomiables tras el accidente de Fukushima, hay señales a nivel internacional de que el impulso a favor del cambio y la mejora podría estar menguando. Hubo alguna indicación de ello en relación con la sexta reunión

Sr. Yukiya Amano
Director General
OIEA

de examen de la Convención sobre Seguridad Nuclear, que tuvo lugar del 24 de marzo al 4 de abril de 2104. Cada Parte Contratante tiene la obligación de preparar un informe y de responder a las preguntas de las demás. Esta interacción de las partes es el único medio de que dispone la Convención para velar por que se cumplan las obligaciones que de ella dimanan. Como ya ha señalado el INSAG:

> Para que el proceso de la Convención sea provechoso, es necesario que todas las Partes Contratantes den muestra de una actitud de apertura y de una auténtica determinación a efectuar las mejoras que sus homólogos les recomienden. El principal objetivo de cada Parte Contratante en las reuniones de examen debería consistir en hacer acopio de la mayor cantidad posible de ideas y enseñanzas útiles para mejorar aún más la seguridad, y no en demostrar la presunta excelencia de su propio régimen.

Strengthening the Global Nuclear Safety Regime (2006) (INSAG-21), pág. 10. La sexta reunión de examen fue decepcionante en este sentido.

Aunque muchos países presentaron informes excelentes, está claro que para algunos de ellos la participación plena en la reunión de examen representó una carga más que una oportunidad de aprender. Las estadísticas son inquietantes: de las 76 Partes Contratantes, solo 69 participaron en la reunión de examen; 11 no presentaron un informe nacional; 22 lo presentaron fuera de plazo (limitando así el examen por las otras Partes Contratantes); y 34 no formularon ninguna pregunta u observación. Desde luego, muchas de las Partes Contratantes no tienen centrales nucleares, y tal vez consideren que eso justifica su pasividad. Sin embargo, la falta de participación es decepcionante, porque la realidad es que también los países que no poseen centrales nucleares tienen poderosos motivos para velar por la idoneidad de los controles de seguridad en las centrales situadas fuera de sus fronteras. Huelga decir que la propia Convención obliga a las Partes Contratantes a presentar informes y a asistir a las reuniones de examen (Convención sobre Seguridad Nuclear, artículos 5 y 24).
Es preocupante que no se haya logrado la participación de todos en una reunión celebrada tan solo tres años después del accidente de Fukushima Daiichi, cuando todavía quedan lecciones importantes que compartir.

Esa misma falta de atención se refleja en la experiencia con los servicios de examen del OIEA. En mi carta del año pasado, me referí a los numerosos beneficios que reportan los servicios de examen y expresé preocupación por el hecho de que algunos Estados Miembros no los utilizan en la medida que sería de desear. (Carta dirigida al Director General Amano por R.A. Meserve, 21 de agosto de 2013). Esos servicios tienen numerosas ventajas:

- Un examen practicado por personas de fuera y con otra perspectiva puede sacar a relucir cuestiones importantes que de lo contrario podrían pasarse por alto o ser mal entendidas.
- La preparación para un examen alienta a realizar una saludable autoevaluación que de por sí puede revelar problemas de seguridad;
- El examen sirve para ampliar la experiencia de los participantes;
- La disponibilidad pública de los informes asegura la transparencia y fomenta la confianza de la población;
- La participación en los exámenes refleja la responsabilidad de cada Estado Miembro no solo con respecto a sus propios ciudadanos sino también respecto de sus países vecinos;
- La participación demuestra el compromiso en relación con la seguridad; y
- Los exámenes de seguimiento permiten cerciorarse de que las enseñanzas extraídas se apliquen efectivamente.

Aunque somos conscientes de que los servicios de examen por homólogos del OIEA son solo uno de los medios para desempeñar una función de regulación eficaz, consideramos que son particularmente útiles. Por desgracia, aún quedan algunos países que no han aprovechado la oportunidad de aprendizaje que esos exámenes ofrecen, aunque me complace observar que la demanda de estos ha aumentado. Algunos órganos reguladores de países con centrales nucleares no han recibido nunca una misión del Servicio Integrado de Examen de la Situación Reglamentaria (IRSS) y algunos países han hecho un uso limitado del examen de las centrales nucleares por un Grupo de Examen de la Seguridad Operacional (OSART). Otros han realizado exámenes de alcance limitado, que pueden no detectar vulnerabilidades importantes. Esta renuencia a efectuar exámenes completos es incompatible con el compromiso respecto del aprendizaje continuo y el espíritu de cuestionamiento, que son aspectos importantes de la cultura de la seguridad.

Hay otra dimensión del uso de los servicios de examen que merece atención. Varios miembros del INSAG, de los cuales muchos tienen amplia experiencia en las misiones de examen, han observado que algunos de los beneficiarios de esos exámenes son reacios a aceptar evaluaciones francas. Como parte del proceso normal, se facilita al beneficiario una versión preliminar del examen para que se corrijan los posibles errores en los datos. Por supuesto, es del todo adecuado, en este contexto, que el país procure eliminar las afirmaciones equivocadas. Pero tenemos entendido que la negociación subsiguiente sobre el texto del examen puede a veces ir mucho más allá de la rectificación de los errores y representar un intento agresivo de parte del país objeto de examen de atenuar o suprimir las críticas. Uno de los atributos esenciales de una cultura de la seguridad es la disposición a afrontar los hechos. Por lo tanto, esa reacción ante un examen es profundamente desalentadora.

Una de las lecciones generales extraídas del accidente de Fukushima es la necesidad fundamental de promover una adecuada cultura de la seguridad entre todas las personas que trabajan en la esfera nuclear. Ya está ampliamente aceptado que ese es un elemento clave para los titulares de las licencias. Pero la responsabilidad no abarca solo a los titulares de las licencias, sino también a las autoridades de los Estados Miembros. Una de las enseñanzas fundamentales del accidente de Fukushima Daiichi es la necesidad de reforzar la "seguridad en profundidad" para incluir las barreras institucionales, a fin de mantener elevados niveles de seguridad nuclear mediante una cultura de la seguridad firme y vigorosa. El INSAG está llevando a cabo una labor que esperamos ofrezca al OIEA y a otros una base para acrecentar sus esfuerzos en esta esfera.

Han transcurrido ya tres años desde que se aprobó el Plan de Acción del OIEA sobre Seguridad Nuclear. En este período se han hecho avances considerables. Conviene ahora reflexionar sobre lo que puede hacer la comunidad nuclear para mantener el impulso generado por el Plan de Acción y por las muchas otras iniciativas que se han realizado. Ello debería entrañar el fortalecimiento de los mecanismos ya existentes para aumentar la seguridad, junto con la elaboración de enfoques nuevos. Por ejemplo, se podría comenzar a examinar si la serie actual de exámenes por homólogos del OIEA debería modificarse de manera que se ajuste a los avances en la aplicación del Plan de Acción.

Espero que esta carta sea de utilidad. Como siempre, no dude en ponerse en contacto conmigo si el INSAG puede ofrecer asistencia en esta u otras cuestiones.

Le saluda atentamente,

[Firmado]

Richard A. Meserve

cc.: Miembros del INSAG
Denis Flory