



IAEA

60 años

Átomos para la paz y el desarrollo

Conferencia General

GC(60)/INF/10

25 de septiembre de 2016

Distribución general

Español

Original: inglés

Sexagésima reunión ordinaria

Punto 13 del orden del día provisional
(GC(60)/1, Add.1, Add.2 y Add.3)

Comunicación de fecha 20 de julio de 2016 del Presidente del Grupo Internacional de Seguridad Nuclear (INSAG)

El 20 de julio de 2016, el Director General recibió una carta del Presidente del INSAG, el Sr. Richard Meserve, en la que este ofrece su punto de vista sobre las cuestiones relativas a la seguridad que están empezando a plantearse. Mediante el presente documento se distribuye esa carta, para información de la Conferencia General.

INSTITUCIÓN CARNEGIE PARA LA CIENCIA

20 de julio de 2016

Señor Director General:

Me dirijo a usted en calidad de Presidente del Grupo Internacional de Seguridad Nuclear (“INSAG”). De conformidad con nuestro 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 no solo mediante los diversos informes del INSAG sino también mediante una carta anual. Mis cartas anteriores están disponibles en el sitio web del INSAG, en la dirección: <http://goto.iaea.org/insag>. La presente carta es la aportación del año en curso.

Mis cartas anteriores por lo general se han centrado en cuestiones específicas sobre temas de actualidad concretos. Por ejemplo, mi carta de 21 de agosto de 2015 se centraba en los sucesos externos naturales y los desafíos que plantean para los sistemas de seguridad. La carta de este año tendrá un enfoque diferente. Tiene que ver con un tema más estratégico, a saber, la necesidad de afrontar las deficiencias institucionales y culturales que pueden constituir la causa primaria de accidentes nucleares. Se presenta en ella un resumen de un informe del INSAG que se publicará en breve. *Ensuring Robust National Nuclear Safety Systems – Institutional Strength in Depth*, 2016 (en imprenta) (INSAG-27).

Como señaló el OIEA en su exhaustivo informe, hay muchas lecciones técnicas que es necesario reconocer y reaprender como resultado del accidente de Fukushima Daiichi. Sin embargo, en el informe también se hizo una observación general que sirve como trampolín para continuar nuestra labor en el INSAG. En el informe se señalaba que “[u]n enfoque sistémico de la seguridad debe tomar en consideración las interacciones de los factores humanos, organizativos y técnicos”. Si bien para lograr altos niveles de seguridad deben existir, por necesidad, normas de seguridad e instrumentos rigurosos y completos, también es importante en última instancia tener una red de instituciones, e interacciones en ellas y entre ellas, que aseguren que esos instrumentos y normas se apliquen con diligencia y eficacia. Esto es lo que nosotros denominamos “solidez institucional en profundidad” (“ISiD”). La solidez institucional en profundidad complementa y contribuye a la filosofía de la defensa en profundidad por la que se rige el análisis de los estratos de los sistemas técnicos para evitar accidentes en las centrales nucleares o para mitigarlos. Véase *La defensa en profundidad en seguridad nuclear* (INSAG 10) (1997).

La filosofía de la solidez institucional en profundidad se basa en tres subsistemas institucionales independientes que sirven, si son eficaces, para evitar un accidente nuclear. Estos subsistemas institucionales comprenden: 1) una industria nuclear sólida; 2) un regulador nuclear capaz y eficaz, y 3) partes interesadas que refuerzan y garantizan un marco institucional robusto. La responsabilidad primordial de la seguridad incumbe al explotador, la de la supervisión de la seguridad, al regulador, y las partes interesadas, que pueden verse directamente afectadas por un accidente, sirven para asegurarse de que los otros subsistemas estén cumpliendo sus obligaciones. Véase en general la publicación del OIEA *Principios fundamentales de seguridad* (2007). Cada uno de los subsistemas cumple una función crucial y cada uno sirve para reforzar el buen desempeño de los demás.

Sr. Yukiya Amano
Director General
OIEA

Estos tres subsistemas se inscriben en un marco que es establecido por el gobierno. El gobierno debe asegurar que cada sistema tenga facultad y responsabilidad para desempeñar sus claras y separadas funciones, y debe vincularlos entre sí para que cada subsistema fortalezca y refuerce a los demás. Es decir, el gobierno establece por ley las obligaciones del licenciario/explotador, crea y refuerza al regulador y, mediante leyes que rigen el acceso a la información, las audiencias públicas y los procesos judiciales de impugnación del regulador, permite al público supervisar todo el proceso.

A continuación se describen algunos detalles de los tres subsistemas:

El subsistema de la industria. El licenciario/explotador tiene la responsabilidad primaria de la seguridad, que se refuerza mediante procesos internos de examen de la seguridad con múltiples comprobaciones. Este subsistema tiene estratos adicionales que incluyen la presión de los homólogos a nivel nacional o regional, la presión de los homólogos a nivel industrial de ámbito internacional (p. ej., la WANO) y el examen a nivel internacional (p. ej., las misiones OSART del OIEA). Para que este subsistema sea eficaz, el licenciario/explotador debe tener una filosofía interna de solidez en profundidad eficaz. Sus elementos incluyen: una sólida capacidad técnica en la que los puestos relacionados con la seguridad se cubren con personal competente y que posee la experiencia adecuada; un sistema de gestión que incorpora múltiples comprobaciones en los sistemas y actividades relacionados con la seguridad; una supervisión interna de la seguridad independiente que incluye dependencias jerárquicas independientes hasta los niveles directivos más altos (incluida la junta en circunstancias excepcionales); una supervisión activa del comportamiento de la seguridad por la junta, y una vibrante cultura de la seguridad liderada desde la cúpula.

El subsistema de reglamentación. El subsistema de reglamentación debe tener una serie de estratos parecidos a los del subsistema de la industria. Entre las capacidades que acrecientan la autoridad reguladora figuran: 1) los paneles de expertos externos sobre cuestiones técnicas (p. ej., paneles de expertos que presten asesoramiento sobre peligros naturales, sistemas de instrumentación y control digitales, y otras cuestiones complejas) y sobre cuestiones de gestión de procesos y gestión de la calidad; 2) la presión de los homólogos internacionales (p. ej., la Convención sobre Seguridad Nuclear), y 3) los exámenes por homólogos internacionales (p. ej., las misiones IRRS del OIEA).

El regulador debe tener la autoridad, los conocimientos técnicos y la capacidad que le permitan garantizar que la protección del público y el medio ambiente está asegurada en todo momento. Ello supone necesariamente un regulador con una solidez institucional en profundidad equiparable en gran medida a las capacidades internas del licenciario/explotador. El regulador debe ser un ejemplo para el explotador en lo que se refiere a aspirar a mejoras, estar abierto al cuestionamiento tanto interno como externo, y desafiarse a sí mismo para aumentar la seguridad. Al mismo tiempo, el regulador necesita interactuar con las partes interesadas proporcionando información, escuchando y respondiendo. Véase *Stakeholder Involvement in Nuclear Issues* (INSAG 20) (2006).

El subsistema de las partes interesadas. El gobierno nacional tiene una función especial como arquitecto y patrocinador del sistema global de solidez institucional en profundidad y como fuente y medio de influencia de las partes interesadas. Entre los estratos que entraña este subsistema se incluyen el gobierno nacional, el gobierno local, los vecinos, los medios de comunicación, grupos de interés especiales e incluso partes interesadas del licenciario/explotador. Véase *íd.*

Las partes interesadas podrían verse negativamente afectadas por las deficiencias en las estructuras institucionales del explotador/licenciario o el regulador. Por lo tanto, el sistema debe incluir la participación de las partes interesadas como medio de asegurar que se alcancen elevadas

cotas de seguridad nuclear y establecer un mecanismo de retroinformación correctiva si existen deficiencias en los otros subsistemas. Si bien el público puede no siempre tener la formación técnica que permita juzgar la seguridad nuclear de una central, los esfuerzos para mantener al público plenamente informado y para responder de manera honesta y completa a sus problemas son el medio a través del cual se asegura el cumplimiento de las obligaciones del licenciataria/explotador y del regulador. Véase íd.

El sistema global

Hay varios aspectos del sistema de solidez institucional en profundidad y de los nexos entre los subsistemas que merecen atención:

- Cada subsistema es independiente de los demás, pero debe ser abierto y transparente para los otros subsistemas. Debe haber una comunicación eficaz dentro de los diversos subsistemas y entre estos.
- Para que el sistema funcione eficazmente, todo él debe ser robusto. Todos los subsistemas y todos los estratos y sus componentes deben ser sólidos y funcionar eficazmente.
- El establecimiento de una cultura de la seguridad vibrante es una responsabilidad primordial de los líderes tanto de la industria como del regulador. Las culturas están interconectadas. La manera en que la industria responde al regulador refleja la cultura dentro de la industria y, de forma análoga, la manera en que el regulador se maneja en el ejercicio de sus funciones puede tener efectos en la cultura dentro de la industria.
- Tanto para la industria como para el regulador, la amplitud de miras, la transparencia y la rendición de cuentas a las partes interesadas deben ser valores muy arraigados. Los líderes de la industria y el regulador, más que simplemente proporcionar información, deben estar abiertos al cuestionamiento de las partes interesadas, escuchar, responder abiertamente, aprender y mejorar. De este modo se puede ganar la confianza de las partes interesadas.

* * *

En el informe del INSAG se expresa la opinión de que un punto de vista holístico de cada uno de los tres subsistemas y las interacciones de estos entre sí presenta un aspecto de la seguridad nuclear que anteriormente no se había analizado con la exhaustividad que la cuestión merece. Aunque los mecanismos internacionales de seguridad existentes, como las normas de seguridad y los procesos de examen por homólogos, son cuestionados y mejorados constantemente, el accidente de Fukushima demuestra que esos procesos no son suficientes por sí mismos para asegurar que se está consiguiendo una “ISiD” robusta.

Instamos a los Estados Miembros a dar aplicación a las siguientes recomendaciones:

- El OIEA debería elaborar directrices oficiales en relación con la solidez institucional en profundidad que abarquen el modelo global y los tres subsistemas.
- El OIEA debería revisar las disposiciones existentes para las normas, las orientaciones y los exámenes por homólogos con el objeto de detectar lagunas en la aplicación del modelo de solidez institucional en profundidad.
- Las directrices deberían servir como base para la inclusión de la solidez institucional en profundidad en los exámenes externos del explotador, el regulador y la infraestructura nacional.

- Se debería prestar especial atención a los países en fase de incorporación. El concepto de solidez institucional en profundidad se debería incorporar en los programas nucleares nuevos desde la fase inicial.
- Se debería considerar la posibilidad de alentar a las partes contratantes en la Convención sobre Seguridad Nuclear y la Convención sobre Combustible Gastado y Gestión de Desechos a que presenten informes sobre la consecución de la solidez institucional en profundidad como parte de las disposiciones de examen.

Esperamos que esta carta haya servido para estimular el interés en el próximo informe del INSAG. Como siempre, le ruego se ponga en contacto conmigo si el INSAG puede ser de ayuda en este u otro asunto.

Saludos cordiales.

Le saluda atentamente,
[Firmado]
Richard A. Meserve

cc.: J. C. Lentijo
Miembros del INSAG