

Conferencia General

GC(57)/INF/12
12 de septiembre de 2013

Distribución general
Español
Original: Inglés

Quincuagésima séptima reunión ordinaria

Punto 15 del orden del día provisional
(GC/57)/1, Add.1, Add.2 y Add.3)

Comunicación de fecha 21 de agosto de 2013 del Presidente del Grupo Internacional de Seguridad Nuclear (INSAG)

El 21 de agosto de 2013, el Director General recibió una carta del Presidente del INSAG, Sr. Richard Meserve, en la que presenta su punto de vista sobre los nuevos problemas que se plantean en relación con la seguridad. Mediante el presente documento se distribuye la mencionada carta para información de la Conferencia General.

INSTITUCIÓN CARNEGIE PARA LA CIENCIA

21 de agosto de 2013

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 formular “recomendaciones y opiniones sobre cuestiones actuales y nuevas relativas a la seguridad” para el OIEA y otras partes. Durante mi mandato como Presidente, he tratado habitualmente de cumplir esta obligación en nombre del INSAG, complementando los distintos informes del INSAG con una carta anual sobre la evaluación de la seguridad. Mis cartas anteriores están disponibles en el sitio web del INSAG en la dirección: <http://goto.iaea.org/insag>.

Mis dos últimas cartas se han centrado en los desafíos que ha planteado el accidente de Fukushima Daiichi. En la carta de 2011, comentaba algunas de las cuestiones de fondo suscitadas por el accidente y, en la de 2012, formulaba algunas observaciones más amplias sobre este y la labor internacional que está en marcha. Como usted bien sabe, se está realizando un gran esfuerzo a nivel mundial para aprovechar y aplicar las lecciones que nos ha enseñado ese accidente. A la luz del esfuerzo que ha realizado el OIEA para aplicar el plan de acción y elaborar, con mi ayuda y la de varios miembros del INSAG, un informe exhaustivo y creíble del mismo, me limitaré ahora en mis comentarios a recomendar que prosigan con vigor y dedicación las diversas actividades emprendidas como respuesta al accidente. Este representa un suceso decisivo que provocará y debe provocar cambios sustanciales en las obligaciones y los enfoques relativos a la seguridad.

La carta de 2010 se centraba en la dificultad especial que plantea la aplicación de la energía nucleoelectrica por numerosos países que carecen de experiencia previa con reactores de potencia, es decir, aquellos que inician programas nucleoelectricos. Aunque el accidente de Fukushima dio lugar a una interrupción en sus actividades, muchos de ellos siguen ahora adelante con sus planes de aplicación. Como explicaba en mi carta de 2010, todos los participantes en el proyecto nuclear tienen interés por garantizar que esos países puedan cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad tecnológica, seguridad física y salvaguardias. La ayuda a esos países sigue siendo una obligación internacional, aun cuando prosigan las respuestas al accidente de Fukushima. Las actividades del OIEA al respecto han de proseguir con determinación.

En esta carta voy a centrarme en un aspecto distinto de las actividades del OIEA que es primordial para el éxito de su misión de seguridad: los servicios de apoyo del Organismo y su sistema para proporcionar información basada en la experiencia operacional. Lo hago así porque algunos Estados Miembros no están utilizando estos servicios como convendría ni ponen suficiente interés en aprender de la experiencia de otros.

I. Servicios de examen del OIEA

El OIEA y sus Estados Miembros hacen grandes esfuerzos para promulgar normas de seguridad que abarcan todos los aspectos del diseño, el funcionamiento, la clausura y la reglamentación nucleares. Las normas comprenden los requisitos que toda entidad explotadora, todo regulador y todo Estado Miembro se espera que cumplan y guías que informan de las mejores prácticas que todos deberían procurar aplicar. Constituyen un esfuerzo muy considerable por sentar una base de conocimiento sobre la que el OIEA pueda cumplir plenamente su misión relativa a la seguridad.

Sr. Yukiya Amano
Director General
OIEA

Una contraparte importante de las normas de seguridad son los servicios de examen del OIEA, que representan la manera de contribuir a la aplicación de las normas de seguridad y de evaluar su cumplimiento, así como de garantizar que se alcanzan sus objetivos. El servicio más duradero es la labor que realizan los Grupos de examen de la seguridad operacional (OSART), cuyas misiones evalúan la conformidad con las normas de seguridad en las centrales nucleares, al mismo tiempo que efectúan exámenes del comportamiento de la seguridad operacional, revisan factores que afectan a su gestión y a la actuación del personal, y evalúan las “buenas prácticas” en las centrales. El Servicio integrado de examen de la situación reglamentaria (IRRS) efectúa una evaluación de contraparte de la infraestructura reguladora nacional. La designación de unos reguladores con poder y capacidad es una obligación primordial de los Estados Miembros, y de este modo los exámenes del IRRS están al servicio de una función central del OIEA. Existe una gran variedad de servicios auxiliares que cubren casi todos los aspectos de las actividades nucleares. Véase <http://www-ns.iaea.org/reviews/default.asp?s=7&l=57>.

Esos servicios proporcionan numerosas ventajas:

- Ante todo, los servicios son el medio de que un grupo de homólogos evalúe la conformidad con las normas de seguridad, permitiendo descubrir así posibles deficiencias. Es muy fácil que un explotador o un regulador nucleares se tornen complacientes e inconscientes de las deficiencias. Un examen practicado por personas de fuera con otros ojos puede hacer que se preste atención a cuestiones que, de no ser así, podrían ser ignoradas o mal entendidas. Es también una oportunidad de mejorar constantemente gracias a la aplicación de las mejores prácticas que otros han enseñado.
- La preparación para un examen es un ejercicio útil en sí mismo, ya que implica habitualmente una autoevaluación que puede sacar a la luz cuestiones merecedoras de atención incluso si no fuera a haber un examen. Una auditoría preparatoria periódica es una disciplina eficaz por sí misma.
- El grupo de expertos que realiza el examen aprende de la experiencia. La participación como experto en los servicios de examen puede servir para ampliar la experiencia y el conocimiento, forjando así capacidad y capacitación que ayudan tanto al Estado Miembro que es examinado como al Estado Miembro que proporciona los expertos que ayudan a efectuar el examen.
- La disponibilidad para el público de los informes elaborados por un servicio de examen puede aumentar la transparencia y contribuir así a generar confianza pública. Por lo general se alienta a los Estados Miembros a poner a disposición del público los informes de estas misiones. Los resultados de una misión del OSART se facilitan habitualmente al público 90 días después de la transmisión oficial al país huésped, a no ser que se indique otra cosa. El acceso abierto a un informe puede servir de estímulo para corregir cualquier deficiencia.
- Todos los países con centrales nucleares tienen responsabilidad no solo ante sus propios ciudadanos, sino también ante los Estados vecinos y la comunidad nuclear internacional. El examen internacional por medio de los servicios del OIEA puede generar confianza en la seriedad y el cumplimiento de esas obligaciones.
- La participación en los servicios de examen es un medio de mostrar que el compromiso con la seguridad es real. Los Estados Miembros que tienen ya la energía nucleoelectrónica establecida tienen que resultar un ejemplo para los que inician programas nucleoelectrónicos, esforzándose constantemente por mejorar la seguridad y por dar visibilidad a sus esfuerzos.
- Un examen de seguimiento es un medio de garantizar que se han aprendido adecuadamente las lecciones, así como de dar al público la seguridad de que se han corregido todos los problemas. Un plan de acción ejecutado por el Estado Miembro, en combinación con una misión de seguimiento para evaluar las medidas adoptadas como respuesta a un examen, forma parte esencial del proceso.

En resumen, los servicios de examen son un medio extraordinariamente útil de asegurarse de que la elaboración de normas de seguridad es algo más que un mero ejercicio sobre el papel y se aplica en la realidad en los programas nucleoelectricos de los Estados Miembros.

Nos decepciona observar, sin embargo, que algunos Estados Miembros no están recurriendo a los servicios de examen tanto como sería deseable. Aunque el plan de acción que surgió del accidente de Fukushima Daiichi preveía que los Estados Miembros con centrales nucleares recibirían al menos una misión de OSART antes de septiembre de 2014, estas misiones no se han programado en 15 de esos 31 países. Observamos, además, que varios Estados Miembros no han recibido una misión de OSART en ninguna central nuclear en más de 10 años (si bien las centrales han aprovechado las inspecciones efectuadas bajo los auspicios de la Asociación Mundial de Operadores Nucleares (WANO)).

La participación en las misiones del IRRS es también incompleta. Algunos países que tienen centrales nucleares no han aprovechado nunca las ventajas que se derivan de una misión, y muchos que sí lo han hecho no han programado un seguimiento. Por ejemplo, se descubrieron problemas importantes en una misión del IRRS al Japón en 2007, o sea, mucho antes del accidente de Fukushima, pero nunca se programó una misión de seguimiento para evaluar la suficiencia de las medidas correctoras. Merece la pena señalar que los defectos de la estructura reguladora del Japón que se descubrieron en diversos análisis después del accidente de Fukushima habían sido ya señalados en el informe del IRRS de 2007, pero no fueron subsanados.

Reconozco que los preparativos de una misión de servicio pueden llevar mucho tiempo y que supone unos gastos y un trabajo considerables recibir a una misión y aplicar después las medidas que requieren los problemas descubiertos. No obstante, esos servicios son un medio importante de garantizar la seguridad y hay que recurrir más a ellos. No utilizarlos puede ser en sí un indicio de la posibilidad de que haya deficiencias básicas en la infraestructura de seguridad de un Estado Miembro.

En este sentido, conviene reconocer que la WANO efectúa exámenes periódicos de las centrales nucleares. Los explotadores nucleares están más involucrados en la WANO que en el OSART; a partir de 2015, se efectuarán exámenes de la WANO en cada unidad a intervalos de cuatro años (actualmente tienen lugar cada seis). Las actividades de la WANO son dignas de encomio y deben fomentarse ampliamente. Ahora bien, lo importante es que el centro de atención de los exámenes del OIEA es algo diferente de los que practica la WANO. El examen de las centrales nucleares del OIEA se realiza principalmente, aunque no exclusivamente, para verificar la conformidad con las normas de seguridad del Organismo, en tanto que los de la WANO se basan en gran medida en las mejores prácticas de la industria. Los dos tipos de examen son complementarios y se refuerzan mutuamente. Además, el OIEA presta servicios que sobrepasan los que ofrece la WANO, entre ellos, sobre todo, un examen de la infraestructura reglamentaria global. Señaló asimismo que los exámenes de la WANO son confidenciales y, por ende, no se facilitan a los reguladores ni al público, de modo que no proporcionan el mismo grado de confianza por parte del público que cabe esperar de una misión del OIEA.

En suma, instamos a los Estados Miembros a recurrir más a estos servicios de examen. Tal vez considere usted oportuno comunicarse en privado con aquellos Estados Miembros que no los están aprovechando plenamente.

II. Información basada en la experiencia operacional

Un complemento importante del uso de los servicios de examen es el compromiso de compartir la experiencia operacional y aprender de ella. Muchos de los Estados Miembros que utilizan energía nucleoelectrica cuentan únicamente con unas pocas centrales. Por consiguiente, la experiencia operacional adquirida en otras partes del mundo permite aportar conocimientos que no se obtienen de

la experiencia directa. Esta experiencia operacional puede ser una importante fuente de información porque los sucesos graves suelen ir precedidos por sucesos precursores menos graves en otros lugares. La probabilidad de que se produzca un accidente grave se reduce considerablemente si se aprenden y aplican las lecciones aprendidas de los sucesos precursores.

Una de las vías importantes que se han establecido para el intercambio de la experiencia operacional es el Sistema Internacional de Notificación relacionado con la Experiencia Operacional (IRS) administrado y gestionado conjuntamente por el OIEA y la Agencia para la Energía Nuclear (AEN) de la OCDE. El sistema se basa en los informes sobre la experiencia operacional que presentan los Estados Miembros. Si bien la calidad de los informes ha mejorado en los últimos años, tanto respecto de los pormenores como de la identificación de las causas directas y básicas de los sucesos, lamentamos observar que algunos Estados Miembros que tienen centrales nucleares no presentan informes o los presentan con poca frecuencia. Es importante que los Estados Miembros presenten informes completos y oportunos sobre los sucesos.

El criterio básico para la presentación de informes no debería ser la importancia del suceso relacionado con la seguridad sino la importancia de la lección que se puede aprender. Por consiguiente, sucesos de bajo nivel o “cuasi accidentes” pueden aportar enseñanzas que deberían comunicarse. Además, el sistema no debería limitarse a informar solamente sobre los sucesos; habría que recopilar e intercambiar otras experiencias vinculadas a cuestiones de organización, capacitación, gestión o cultura de la seguridad, así como información de importancia para la seguridad dimanante de investigaciones, pruebas o análisis. La difusión de las mejores prácticas por las personas que han logrado resultados excepcionales podría ser un complemento útil del intercambio de información.

Un elemento importante del sistema es la difusión de información de alta calidad y oportuna sobre las lecciones que han de aprenderse. En el sitio web del OIEA pueden consultarse informes periódicos resumidos sobre enseñanzas importantes, complementados por informes temáticos sobre sucesos similares recurrentes. Véase <http://wwwns.iaea.org/reviews/op-safety-reviews.asp?s=2&l=15#irs>. Además, algunos Estados Miembros están elaborando y presentando informes generales en los que aportan al IRS información sobre tendencias y programas de medidas correctoras. Se trata de una buena práctica y el INSAG alienta a todos los Estados Miembros a que la apliquen. Al mismo tiempo, la WANO está haciendo aportaciones útiles sobre la base de sus interacciones con los explotadores. El objetivo debería ser convertir el IRS en un medio vital e importante para proporcionar orientaciones útiles y prácticas a toda la comunidad nuclear. Además, la recepción y retención de las enseñanzas de la experiencia operacional debería considerarse una vía importante para facilitar la transferencia de conocimientos y aptitudes a la siguiente generación de explotadores y reguladores

El INSAG ha comentado anteriormente la importancia de la información basada en la experiencia operacional como medio para mejorar la seguridad. (*Improving the International System for Operating Experience Feedback* (2008, INSAG-23)). El fortalecimiento del sistema de suministro de información basada en la experiencia operacional sigue siendo una cuestión importante.

A este respecto, observamos que las reuniones de examen periódicas relacionadas con la Convención sobre Seguridad Nuclear ofrecen una valiosa oportunidad para el examen por homólogos de cuestiones técnicas y de gestión vinculadas al fomento de la seguridad nuclear. Las Partes Contratantes han de presentar un informe para la reunión de examen sobre las medidas adoptadas para cumplir las obligaciones de la Convención. Observo que algunas Partes Contratantes han presentado propuestas para aumentar la efectividad de la Convención. Aliento la promoción de las reuniones de examen como oportunidad para realizar exámenes abiertos y críticos por homólogos y aprender de las experiencias de otros.

Si se reciben más solicitudes para utilizar los servicios de examen del OIEA, el Organismo debe estar preparado para realizar exámenes exhaustivos sin demoras indebidas. Además, la introducción de nuevas mejoras en el IRS requerirá iniciativas específicas. Reconozco que esas actividades pueden suponer una carga para los recursos del Organismo. No obstante, confío en que los Estados Miembros reconozcan que los servicios y el IRS son un elemento importante de las actividades del OIEA y que necesitan suficiente apoyo presupuestario y de personal.

Confío en que esta carta le resulte de ayuda. Como siempre, no dude en ponerse en contacto conmigo si el INSAG puede resultarle útil en esta u otras cuestiones.

Le ruego acepte el testimonio de mi distinguida consideración.

[Firmado]

Richard A. Meserve

cc.: Miembros del INSAG
Denis Flory