

Conferencia General

GC(66)/INF/11
23 de septiembre de 2022

Distribución general
Español
Original: inglés

Sexagésima sexta reunión ordinaria

Punto 14 del orden del día provisional
(GC(66)/1, Add.1, Add.2, Add.3, Add.4, Add.5 y Add.6)

Comunicación de fecha 4 de agosto de 2022 del Presidente del Grupo Internacional de Seguridad Nuclear (INSAG)

El 4 de agosto de 2022, el Director General recibió una carta del Presidente del INSAG, Sr. Stephen Burns, en la que este ofrece su punto de vista sobre las cuestiones relativas a la seguridad que comienzan a plantearse. Mediante el presente documento se distribuye esa carta, para información de la Conferencia General.

Jueves 4 de agosto de 2022

Estimado Sr. Director General Grossi:

Me dirijo a usted en calidad de Presidente del Grupo Internacional de Seguridad Nuclear (INSAG). El mandato establece que el INSAG debería formular recomendaciones sobre cuestiones relativas a la seguridad que comienzan a plantearse. Como Presidente recién nombrado, tengo la intención de cumplir esta obligación como lo hizo mi predecesor, el Dr. Richard A. Meserve, no solo mediante los distintos informes del INSAG sino también a través de una carta anual. La presente es la aportación del año en curso a las cartas anuales. Las cartas anteriores pueden consultarse en el sitio web del INSAG, en la dirección: <http://goto.iaea.org/insag>.

La presente carta se redacta en el marco de la posible amenaza a la seguridad nuclear tecnológica y física debido a acciones militares en los alrededores de instalaciones nucleares.

Un ataque a una instalación nuclear contraviene las normas recogidas en el derecho internacional humanitario, codificadas en los Convenios de Ginebra y, en particular, en su Protocolo Adicional I relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, en el que se prohíbe específicamente un ataque a las centrales nucleares de energía eléctrica. La Conferencia General del OIEA ha aprobado declaraciones, la última en 2009, en las que se prohíben este tipo de ataques¹. Conforme se indica en las declaraciones de la Conferencia General, “cualquier ataque armado o amenaza contra instalaciones nucleares dedicadas a fines pacíficos constituye una violación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, del derecho internacional y del Estatuto del Organismo”.

En el centro del régimen internacional de los usos pacíficos de la energía nuclear se encuentran los principios fundamentales que dan cuenta de la responsabilidad tanto de los explotadores como de los gobiernos en cuanto a la operación segura de las instalaciones nucleares y el uso del material radiactivo. Por ejemplo, la Convención sobre Seguridad Nuclear encarga a las Partes Contratantes que proporcionen un marco legislativo y reglamentario sólido para regular la seguridad y que establezcan una autoridad reguladora competente e independiente para aplicar el marco nacional; además, el titular de la licencia es el principal responsable de garantizar la seguridad de una instalación nuclear². Las operaciones militares pueden afectar negativamente a la capacidad de los explotadores responsables de las instalaciones y a la de las autoridades nacionales para garantizar una seguridad y protección adecuadas en las instalaciones afectadas.

Si bien no se espera de los Estados que dañen intencionadamente una instalación nuclear, incluso durante un período de conflicto armado, la integridad de una instalación sigue estando probablemente amenazada por las operaciones militares que se realicen en sus inmediaciones. Las características de diseño de la instalación nuclear o las medidas administrativas adoptadas por el explotador pueden por

¹ GC(53)/DEC/13, “Prohibición de ataque armado o amenaza de ataque armado contra instalaciones nucleares en explotación o en construcción” (2009); GC(XXXIV)/RES/533, “Prohibición de todos los ataques armados contra instalaciones nucleares dedicadas a fines pacíficos, en construcción o en explotación” (1990); GC(XXIX)/RES/444, “Protección de las instalaciones nucleares dedicadas a fines pacíficos contra los ataques armados” (1985).

² Convención sobre Seguridad Nuclear (1994), documento INFCIRC/449 del OIEA, artículos 7 a 9. Esos principios básicos también se recogen en la Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos (1997), documento INFCIRC/546 del OIEA, así como en el Código de Conducta sobre la Seguridad Tecnológica y Física de las Fuentes Radiactivas (2004), documento IAEA/CODEOC/2004 del OIEA, y el Código de Conducta sobre la Seguridad de los Reactores de Investigación (2006), documento IAEA/CODEOC/RR/2006 del OIEA.

Director General, Rafael Mariano Grossi
OIEA

sí solas no ser suficientes para evitar una emisión importante desde la instalación. Existe una probabilidad significativamente mayor de que se produzca un accidente o se ponga en peligro la seguridad de la instalación como consecuencia de la aparición de peligros externos, como explosiones, la emisión de gases tóxicos o inflamables o el impacto de misiles. La probabilidad de que estos sucesos ocurran será aún mayor si hay infraestructuras militares o industriales cerca de la instalación nuclear que puedan ser blanco de una operación militar. Aparte de la amenaza que suponen las operaciones militares, la integridad física y la capacidad operativa de una instalación nuclear pueden verse debilitadas por la interrupción del suministro del equipo y los servicios críticos necesarios para mantener la integridad de los sistemas de seguridad tecnológica y de seguridad física de la instalación.

Además, un conflicto armado puede tener sin duda repercusiones negativas en los factores humanos esenciales para el funcionamiento física y tecnológicamente seguro de las instalaciones nucleares. La plena disponibilidad del personal y las condiciones generales de trabajo pueden verse perjudicadas por las operaciones militares. Indudablemente estas circunstancias impondrán una carga física y psicológica adicional al personal. Además de la amenaza que suponen las operaciones militares, los efectos negativos en la seguridad física de la instalación pueden aumentar las vulnerabilidades. Los grupos marginales que actúan con independencia del Estado pueden ver aquí una oportunidad para perpetrar actos terroristas, como un acto de sabotaje en la instalación. Un acto de sabotaje puede adoptar la forma de acto de hostilidad directa o de provocación. Si otro país toma posesión de una instalación nuclear, el peligro que suponen las amenazas de agentes internos también puede aumentar considerablemente.

Las acciones militares en tiempos de conflicto armado pueden provocar la interrupción de comunicaciones críticas entre las autoridades responsables y los explotadores de las instalaciones, así como de la monitorización del estado de estas. Estas circunstancias también pueden poner trabas a la capacidad del OIEA para obtener información rápida y suficiente que permita garantizar que la comunidad internacional tenga conocimiento del estado de seguridad tecnológica y física de las instalaciones afectadas. Es fundamental disponer de dicha información y realizar actividades de monitorización ininterrumpida para cumplir las obligaciones de salvaguardias.

La situación actual ha llevado a la comunidad internacional a reflexionar sobre los principios básicos que son esenciales para mantener la seguridad tecnológica, la seguridad física y la integridad de las instalaciones nucleares, especialmente cuando están bajo la amenaza de un conflicto armado. En este sentido, en una reunión de la Junta de Gobernadores del OIEA celebrada el 2 de marzo de 2022 en el contexto de la situación en Ucrania, usted describió siete pilares indispensables de la seguridad nuclear tecnológica y física:

1. se debe mantener la integridad física de las instalaciones, ya sean los reactores, las piscinas de combustible o los almacenes de desechos radiactivos;
2. todos los sistemas y equipos de seguridad tecnológica y física deben permanecer en pleno funcionamiento en todo momento;
3. el personal de operación tiene que poder desempeñar sus funciones en materia de seguridad tecnológica y física y tener la capacidad de tomar decisiones sin presiones indebidas;
4. se debe garantizar el suministro eléctrico desde el exterior a partir de la red para todos los emplazamientos nucleares;
5. debe haber cadenas y transporte ininterrumpidos de suministro logístico hacia y desde los emplazamientos;
6. deben existir sistemas eficaces de monitorización radiológica dentro y fuera del emplazamiento, así como medidas de preparación y respuesta para casos de emergencia, y
7. debe haber una comunicación fiable con el regulador y otras entidades.

Tenemos ante nosotros la tarea de garantizar en la mayor medida posible que las amenazas que suponen los conflictos armados no afecten negativamente a la seguridad tecnológica y la seguridad física de las instalaciones nucleares. Aunque puede ser relativamente poco frecuente que se den las circunstancias de un conflicto armado, estas justifican un enfoque reflexivo sobre las medidas necesarias para evitar daños a las instalaciones nucleares y asegurar la debida preparación y la adopción de medidas oportunas para prevenir y mitigar el peligro. En este contexto, quizá el OIEA y los Estados Miembros deseen emprender iniciativas adicionales, como se describe a continuación.

El OIEA ha desempeñado una función fundamental en la labor de obtener y difundir información sobre el estado de las instalaciones en zonas de conflicto. Cuando una acción militar amenaza una instalación nuclear, los Estados vecinos en particular querrán disponer de la información necesaria para proteger a su población y su entorno. El OIEA ha adaptado las orientaciones existentes, como las relacionadas con la respuesta a emergencias, para ofrecer una comunicación fiable con los Estados Miembros, y esa función seguirá siendo importante en el futuro. Parece justificado e importante formalizar esa función del OIEA por medio de orientaciones e instrucciones adicionales a fin de prepararse para situaciones futuras.

Como ya se ha indicado, en las normas internacionales y las anteriores declaraciones refrendadas por la Conferencia General del OIEA se ha subrayado que las instalaciones nucleares no deberían ser objeto de amenazas de ataque por operaciones militares. Tal vez merezca la pena elaborar un instrumento oficial, quizá incluso un código de conducta, que se añada al marco internacional ya existente, para consagrar aún más los objetivos de los “siete pilares” y para ampliarlos teniendo en cuenta cualquier otro principio básico relacionado con el objetivo de garantizar la seguridad tecnológica y la seguridad física de las instalaciones que puedan verse amenazadas por un conflicto armado. Asimismo debería tomarse en consideración la posibilidad de que futuros compromisos internacionales incluyeran una declaración por parte de los Estados acerca de las instalaciones nucleares que deberían estar protegidas de una acción militar, tomando como modelo, por ejemplo, el acuerdo de 1988 entre la India y el Pakistán.

En cualquier caso, los Estados, con apoyo del OIEA, deberían considerar la formulación de planes de contingencia para mitigar los riesgos que supone una acción militar y prepararse para capacitar al personal encargado de ejecutar dichos planes. Estas orientaciones incluirían, por ejemplo, cuestiones como:

- la evaluación de las condiciones que justificarían suspender la operación de una instalación;
- la garantía de un suministro eléctrico redundante para mantener los sistemas críticos y asegurar un estado de parada continuado en condiciones de seguridad (por ejemplo, el combustible para los generadores diésel de emergencia);
- la disponibilidad de las piezas y los materiales necesarios para mantener y reparar los sistemas, estructuras y componentes críticos para prepararse ante un posible aislamiento prolongado de la instalación;
- el almacenamiento de alimentos, suministros médicos y de otro tipo, así como el alojamiento necesario para dar apoyo al personal de la central,
- la disponibilidad de personal adicional, y capacidad para que se desplace al emplazamiento, que pueda prestar asistencia a los operadores o realizar las tareas de mantenimiento necesarias.

Se adoptaron medidas similares en respuesta a las enseñanzas extraídas del accidente de la central nuclear de Fukushima Daiichi y a la pandemia de COVID-19. Esas experiencias deberían evaluarse como parte del proceso de consideración de planes de contingencia aplicables a las instalaciones nucleares en zonas amenazadas por una acción militar.

Además, estas orientaciones también deberían abordar la garantía en el emplazamiento de unas capacidades de comunicación y monitorización fiables y sólidas para asegurar el intercambio continuo de información con el regulador y con otros puntos de contacto críticos, la robustez de la monitorización radiológica a distancia, así como la monitorización de salvaguardias continuada, y la capacidad de iniciar una respuesta de emergencia si fuera necesario. Debería considerarse la posibilidad de establecer medios para garantizar la verificación independiente de la situación y el estado de una instalación.

Un conflicto armado puede dar lugar a desafíos inesperados para la seguridad nuclear tecnológica y física, y los Estados Miembros deberían comprometerse a prepararse para garantizar en esas situaciones la seguridad tecnológica, la seguridad física y las salvaguardias de las instalaciones nucleares. Habida cuenta de que cada vez más países aspiran a construir instalaciones nucleares civiles, desarrollar entendimientos sólidos en relación con las instalaciones en zonas en las que se podrían producir conflictos armados es cada vez más importante.

El INSAG seguirá vigilando la situación, y está dispuesto a ofrecer más orientación. El Foro del INSAG, que se celebrará durante la Conferencia General de este año en septiembre, tratará sobre los aspectos de la seguridad de las instalaciones nucleares en situaciones de conflicto armado. En cualquier caso, no duden en ponerse en contacto conmigo si desean que el INSAG examine alguna cuestión en particular.

Saludos cordiales.

Muy atentamente,

[Firmado]

Stephen G. Burns

c. c.: DDG Lydie Evrard
Miembros del INSAG