

Solo para uso oficial

Punto 3 b) del orden del día provisional de la Junta

(GOV/2011/46)

Punto 14 b) del orden del día provisional de la Conferencia

(GC(55)/1 y Add.1 y 2)

Proyecto de Plan de Acción del OIEA sobre seguridad nuclear

Informe del Director General

Resumen

- En conformidad con los párrafos 23 y 24 de la declaración aprobada por la Conferencia Ministerial sobre Seguridad Nuclear celebrada del 20 al 24 de junio de 2011, se solicitó al Director General que preparara y presentara a la Junta de Gobernadores y la Conferencia General en sus reuniones de septiembre de 2011 un informe sobre la conferencia ministerial y un proyecto de plan de acción que se basara en la declaración ministerial, las conclusiones y recomendaciones de las sesiones de trabajo de la conferencia ministerial, y la competencia técnica y los conocimientos disponibles en ellas, y que facilitara las consultas entre los Estados Miembros acerca del proyecto de plan de acción.
- El proyecto de plan de acción adjunto es el resultado de un amplio proceso de consultas con los Estados Miembros y responde a la petición hecha en la declaración ministerial.

Medida que se recomienda

- Se recomienda que la Junta apruebe el plan de acción y recomiende que la Conferencia General refrende la decisión de la Junta.

Proyecto de Plan de Acción del OIEA sobre seguridad nuclear

En junio de 2011 se celebró una Conferencia Ministerial sobre Seguridad Nuclear para dirigir, bajo la función rectora del OIEA, el proceso de aprendizaje y actuar en función de las enseñanzas extraídas del accidente en la central nuclear de Fukushima Daiichi de la TEPCO con miras a fortalecer la seguridad nuclear, la preparación para emergencias y la protección radiológica de las personas y el medio ambiente en todo el mundo. En la conferencia se aprobó una declaración ministerial en la que, entre otras cosas:

- “Se pide al Director General del OIEA que prepare un informe relativo a la Conferencia Ministerial sobre Seguridad Nuclear del OIEA de junio de 2011 y un proyecto de plan de acción que se base en la declaración de la conferencia ministerial y las conclusiones y recomendaciones de las tres sesiones de trabajo, así como en la competencia técnica y los conocimientos disponibles en ellas; y que fomente la coordinación y cooperación, según convenga, con otras organizaciones internacionales competentes para dar seguimiento a los resultados de la conferencia, así como facilitar las consultas entre los Estados Miembros acerca del proyecto de plan de acción”;
- “Se pide al Director General del OIEA que presente el informe y el proyecto de plan de acción que abarque todos los aspectos pertinentes relativos a la seguridad nuclear, la preparación y respuesta para casos de emergencia y la protección radiológica de las personas y el medio ambiente, así como el marco jurídico internacional pertinente, a la Junta de Gobernadores y la Conferencia General del OIEA en sus próximas reuniones de 2011”;
- “Se insta a la Junta de Gobernadores y a la Conferencia General del OIEA a reflejar el resultado de la conferencia ministerial en sus decisiones y a apoyar la aplicación efectiva, sin demora y con recursos suficientes del plan de acción”.

Al examinar este plan de acción, es importante tener en cuenta que:

- La responsabilidad de garantizar la aplicación de las normas más estrictas de seguridad nuclear y de proporcionar una respuesta oportuna, transparente y adecuada a las emergencias nucleares, particularmente la necesidad de abordar las vulnerabilidades puestas de manifiesto por los accidentes, recae en cada Estado Miembro y entidad explotadora.
- Las normas de seguridad del OIEA sientan la base de lo que constituye un alto grado de seguridad para proteger a las personas y el medio ambiente contra los efectos nocivos de la radiación ionizante, y seguirán siendo objetivas, transparentes y tecnológicamente neutras.
- La transparencia en todos los aspectos de la seguridad nuclear mediante el intercambio y la difusión oportunos y permanentes de información objetiva, comprendida información sobre las emergencias nucleares y sus consecuencias radiológicas, es particularmente importante para poder mejorar la seguridad y atender las altas expectativas del público. Los accidentes nucleares pueden tener efectos transfronterizos, por lo que es importante dar respuestas adecuadas basadas en conocimientos científicos y plena transparencia.
- A medida que se vayan obteniendo más conocimientos sobre el accidente, se analizarán más a fondo sus causas básicas. Quizá se puedan extraer más enseñanzas mediante la actualización del plan de acción y estas se podrían incorporar, según convenga, en las medidas propuestas. La Conferencia de alto nivel que organizarán el Japón y el OIEA en 2012 ofrecerá la oportunidad de extraer más enseñanzas y de aumentar la transparencia.

- La aplicación pronta y eficaz por el Organismo de las actividades previstas en el plan de acción se financiará mediante el establecimiento de prioridades y el uso eficiente habitual de los recursos del presupuesto ordinario, así como con cargo a contribuciones voluntarias de recursos extrapresupuestarios.

La finalidad del plan de acción es definir un programa de trabajo para fortalecer el marco mundial de seguridad nuclear. El plan consiste en medidas que se basan en la declaración ministerial, las conclusiones y recomendaciones de las sesiones de trabajo, y la experiencia y los conocimientos disponibles en ellas, comprendido el informe del INSAG (GOVIN/2011/11), y la facilitación de las consultas entre los Estados Miembros.

El éxito de este plan de acción en el fortalecimiento de la seguridad nuclear depende de su aplicación en el marco de la cooperación y participación plenas de los Estados Miembros y requerirá igualmente la participación de muchos otros interesados¹. Por lo tanto, se les alienta a trabajar en cooperación en la aplicación del plan de acción con miras a aprovechar al máximo las enseñanzas extraídas del accidente y a obtener resultados concretos lo antes posible. Los progresos en la aplicación del plan de acción se notificarán a la Junta de Gobernadores y la Conferencia General en sus reuniones de septiembre de 2012 y, posteriormente cada año, según sea necesario. Además, la reunión extraordinaria de las Partes Contratantes de la Convención sobre Seguridad Nuclear en 2012 ofrecerá la oportunidad de examinar nuevas medidas para fortalecer la seguridad nuclear.

El fortalecimiento de la seguridad nuclear a la luz del accidente se aborda mediante varias medidas propuestas en este plan de acción, entre ellas, 12 medidas principales, cada una con las submedidas correspondientes, que se centran en: las evaluaciones de la seguridad a la luz del accidente en la central nuclear de Fukushima Daiichi de la TEPCO; los exámenes por homólogos del OIEA; la preparación y respuesta en caso de emergencia; los órganos reguladores nacionales; las entidades explotadoras; las normas de seguridad del OIEA; el marco jurídico internacional; los Estados Miembros que están estudiando la posibilidad de iniciar un programa nucleoelectrico; la creación de capacidad; la protección de las personas y el medio ambiente contra la radiación ionizante; la comunicación y la difusión de información; y las actividades de investigación y desarrollo.

Evaluaciones de la seguridad a la luz del accidente en la central nuclear de Fukushima Daiichi de la TEPCO

Evaluar las vulnerabilidades de la seguridad de las centrales nucleares a la luz de las enseñanzas extraídas hasta la fecha del accidente

- Los Estados Miembros deberán realizar prontamente una evaluación a nivel nacional del diseño de las centrales nucleares en función de los riesgos naturales extremos específicos de sus emplazamientos y deberán aplicar las medidas correctoras necesarias de manera oportuna.
- Teniendo en cuenta las experiencias existentes, la Secretaría del OIEA deberá elaborar una metodología y ponerla a disposición de los Estados Miembros que quieran utilizarla en la realización de sus evaluaciones nacionales.
- La Secretaría del OIEA deberá prestar asistencia y apoyo a los Estados Miembros, previa solicitud, en la realización de una evaluación a nivel nacional del diseño de las centrales nucleares en función de los riesgos naturales extremos específicos de sus emplazamientos.
- La Secretaría del OIEA deberá realizar, previa solicitud, exámenes por homólogos de las evaluaciones nacionales y deberá prestar más apoyo a los Estados Miembros.

¹ Los interesados directos son, entre otros, los gobiernos, las organizaciones y asociaciones internacionales pertinentes, los órganos reguladores, las entidades explotadoras, la industria nuclear, las entidades encargadas de la gestión de los desechos radiactivos, las entidades encargadas de la seguridad y el apoyo técnico, las organizaciones de investigación, las instituciones de enseñanza y capacitación y otros órganos pertinentes.

Exámenes por homólogos del OIEA

Reforzar los exámenes por homólogos del OIEA a fin de que los Estados Miembros se puedan beneficiar al máximo de ellos

- La Secretaría del OIEA deberá reforzar los exámenes por homólogos del Organismo existentes, incorporando las enseñanzas extraídas y velando por que estos exámenes aborden de manera adecuada la eficacia reglamentaria, la seguridad operacional, la seguridad del diseño y la preparación y respuesta en caso de emergencia; los Estados Miembros deberán proporcionar servicios de expertos para las misiones de exámenes por homólogos.
- La Secretaría del OIEA deberá, con el fin de aumentar la transparencia, proporcionar información resumida sobre los lugares y las fechas en que se han realizado exámenes por homólogos del OIEA, y deberá publicar de manera oportuna los resultados de esos exámenes con el consentimiento del Estado de que se trate.
- Deberá alentarse firmemente a los Estados Miembros a dar acogida voluntaria y periódicamente a los exámenes por homólogos del OIEA, comprendidos los exámenes de seguimiento; la Secretaría del OIEA deberá responder oportunamente a las solicitudes de ese tipo de exámenes.
- La Secretaría del OIEA deberá evaluar, y mejorar según convenga, la eficacia de los exámenes por homólogos del OIEA.

Preparación y respuesta en casos de emergencia

Fortalecer la preparación y respuesta en caso de emergencia

- Los Estados Miembros deberán realizar sin demora un examen a nivel nacional y, en lo sucesivo, exámenes periódicos de sus disposiciones y capacidades en materia de preparación y respuesta en caso de emergencia, y la Secretaría del OIEA deberá prestarles apoyo y asistencia mediante misiones de Examen de medidas de preparación para emergencias (EPREV), cuando se soliciten.
- La Secretaría del OIEA, los Estados Miembros y las organizaciones internacionales competentes deberán examinar y fortalecer el marco de preparación y respuesta en caso de emergencia, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en el informe final sobre el Plan de Acción Internacional destinado al fortalecimiento del sistema internacional de preparación y respuesta para casos de emergencia nuclear y radiológica, y fomentando una mayor participación de las organizaciones internacionales competentes en el Plan conjunto de las organizaciones internacionales para la gestión de emergencias radiológicas.
- La Secretaría del OIEA, los Estados Miembros y las organizaciones internacionales competentes deberán fortalecer los mecanismos de asistencia para asegurar que se preste la asistencia requerida sin demora. Deberá considerarse la necesidad de mejorar y de utilizar plenamente la Red del OIEA de asistencia en relación con las respuestas (RANET), particularmente la necesidad de ampliar sus capacidades de respuesta rápida.
- Los Estados Miembros deberán considerar la posibilidad de crear, con carácter voluntario, grupos de respuesta rápida a nivel nacional que también podrían utilizarse a escala internacional por medio de la RANET.
- En caso de una emergencia nuclear y con el consentimiento del Estado afectado, la Secretaría del OIEA deberá realizar oportunamente misiones de investigación y publicar los resultados de estas.

Órganos reguladores nacionales

Fortalecer la eficacia de los órganos reguladores nacionales

- Los Estados Miembros deberán realizar sin demora un examen a nivel nacional y, en lo sucesivo, exámenes periódicos de sus órganos reguladores, comprendida la evaluación de su independencia efectiva, la idoneidad de sus recursos humanos y financieros y sus necesidades de apoyo técnico y científico, a fin de que puedan desempeñar sus funciones.

- La Secretaría del OIEA deberá mejorar el Servicio integrado de examen de la situación reglamentaria (IRRS) en lo que atañe al examen por homólogos de la eficacia reglamentaria mediante una evaluación más exhaustiva de la coherencia de los reglamentos nacionales con las normas de seguridad del OIEA.
- Todo Estado Miembro que posea centrales nucleares deberá dar acogida periódicamente y de manera voluntaria a una misión IRRS del OIEA a fin de evaluar su marco nacional de reglamentación. Además, deberá realizarse una misión de seguimiento a los tres años de haberse llevado a cabo la misión IRRS principal.

Entidades explotadoras

Fortalecer la eficacia de las entidades explotadoras con respecto a la seguridad nuclear

- Los Estados Miembros deberán asegurar la mejora, según corresponda, de los sistemas de gestión, la cultura de la seguridad, la gestión de recursos humanos y las capacidades científicas y técnicas de las entidades explotadoras; la Secretaría del OIEA deberá prestar asistencia a los Estados Miembros que la soliciten.
- Todo Estado Miembro que posea centrales nucleares deberá dar acogida voluntariamente a por lo menos una misión del Grupo de examen de la seguridad operacional (OSART) del OIEA en los próximos tres años, centrandose inicialmente la atención en las centrales nucleares más antiguas. Posteriormente, deberá darse acogida a las misiones OSART de manera periódica.
- La Secretaría del OIEA deberá fortalecer la cooperación con la WANO mediante la enmienda de su memorando de entendimiento a fin de mejorar el intercambio de información sobre la experiencia operacional y sobre otras esferas técnicas y de seguridad pertinentes y, en consulta con otros interesados pertinentes, deberá estudiar los mecanismos para mejorar la comunicación e interacción entre las entidades explotadoras.

Normas de seguridad del OIEA

Examinar y fortalecer las normas de seguridad del OIEA y mejorar su aplicación

- La Comisión sobre Normas de Seguridad y la Secretaría del OIEA deberán examinar, y revisar, según convenga, utilizando el procedimiento existente de manera más eficaz, las normas de seguridad pertinentes del OIEA², según su prioridad.
- Los Estados Miembros deberán utilizar con la mayor amplitud y eficacia posible las normas de seguridad del OIEA de manera flexible, oportuna y transparente. La Secretaría del OIEA deberá seguir prestando apoyo y asistencia en la aplicación de las normas de seguridad del OIEA.

Marco jurídico internacional

Mejorar la eficacia del marco jurídico internacional

- Los Estados Partes deberán buscar mecanismos para mejorar la aplicación eficaz de la Convención sobre Seguridad Nuclear, la Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos, la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, y deberán examinar las propuestas encaminadas a la enmienda de la Convención sobre Seguridad Nuclear y la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares.

² Este examen debería incluir, entre otras cosas, la estructura reglamentaria, la preparación y respuesta en caso de emergencia, la seguridad e ingeniería nucleares (selección y evaluación del emplazamiento, evaluación de los riesgos naturales extremos, comprendidos sus efectos combinados, gestión de accidentes muy graves, apagón de la central, pérdida del sumidero de calor, acumulación de gases explosivos, comportamiento del combustible nuclear y formas de garantizar la seguridad del almacenamiento de combustible gastado).

- Deberá alentarse a los Estados Miembros a adherirse a estas convenciones y a aplicarlas eficazmente.
- Los Estados Miembros deberán esforzarse para establecer un régimen mundial de responsabilidad por daños nucleares que aborde las preocupaciones de todos los Estados que podrían verse afectados por un accidente nuclear con miras a facilitar una indemnización adecuada por daños nucleares. El Grupo internacional de expertos sobre responsabilidad por daños nucleares (INLEX) del OIEA deberá recomendar medidas destinadas a facilitar el logro de dicho régimen mundial. Los Estados Miembros deberán tomar debidamente en consideración la posibilidad de adherirse a instrumentos internacionales de responsabilidad por daños nucleares como un paso hacia el logro de dicho régimen mundial.

Estados Miembros que están estudiando la posibilidad de iniciar un programa nucleoelectrico

Facilitar el establecimiento de la infraestructura necesaria en los Estados Miembros que inician un programa nucleoelectrico

- Los Estados Miembros deberán crear una infraestructura nuclear apropiada basada en las normas de seguridad del OIEA y otras orientaciones pertinentes, y la Secretaría del OIEA deberá prestar la asistencia que se le solicite.
- Los Estados Miembros deberán dar acogida voluntariamente a los Exámenes integrados de la infraestructura nuclear (INIR) y las misiones de examen por homólogos pertinentes, comprendidos los exámenes de la seguridad del emplazamiento y el diseño, antes de poner en servicio la primera central nuclear.

Creación de capacidad

Fortalecer y mantener programas de creación de capacidad

- Los Estados Miembros con programas nucleoelectricos y los que tienen previsto iniciar un programa de ese tipo deberán fortalecer, elaborar, mantener y ejecutar programas de creación de capacidad que incluyan actividades de enseñanza y capacitación y ejercicios a los niveles nacional, regional e internacional; deberán garantizar de manera permanente la disponibilidad de los recursos humanos suficientes y competentes necesarios para asumir sus obligaciones en cuanto al uso seguro, responsable y sostenible de las tecnologías nucleares; la Secretaría del OIEA deberá prestar la asistencia que se le solicite. Esos programas deberán abarcar todas las esferas relacionadas con la seguridad nuclear, comprendidas la explotación segura, la preparación y respuesta en caso de emergencia y la eficacia reglamentaria, y deberán basarse en las infraestructuras de creación de capacidad existentes.
- Los Estados Miembros con programas nucleoelectricos y los que tienen previsto iniciar un programa de ese tipo deberán incorporar las enseñanzas extraídas del accidente en sus infraestructuras nucleoelectricas; la Secretaría del OIEA deberá prestar la asistencia que se le solicite.

Protección de las personas y el medio ambiente contra la radiación ionizante

Garantizar la protección permanente de las personas y el medio ambiente contra la radiación ionizante tras una emergencia nuclear

- Los Estados Miembros, la Secretaría del OIEA y otros interesados pertinentes deberán facilitar el uso de la información, los conocimientos especializados y las técnicas disponibles en materia de monitorización, descontaminación y restauración tanto dentro como fuera de los emplazamientos nucleares y la Secretaría del OIEA deberá examinar estrategias y programas que permitan mejorar los conocimientos y fortalecer las capacidades en estas esferas.
- Los Estados Miembros, la Secretaría del OIEA y otros interesados pertinentes deberán facilitar el uso de la información, los conocimientos especializados y las técnicas disponibles en lo que

respecta a la retirada de combustible nuclear dañado y la gestión y disposición final de los desechos radiactivos resultantes de una emergencia nuclear.

- Los Estados Miembros, la Secretaría del OIEA y otros interesados pertinentes deberán intercambiar información acerca de la evaluación de las dosis de radiación y las repercusiones conexas en las personas y el medio ambiente.

Comunicación y difusión de información

Aumentar la transparencia y eficacia de las comunicaciones y mejorar la difusión de información

- Los Estados Miembros deberán, con la asistencia de la Secretaría del OIEA, fortalecer el sistema de notificación de emergencias, y las disposiciones y capacidades en materia de notificación e intercambio de información.
- Los Estados Miembros deberán, con la asistencia de la Secretaría del OIEA, aumentar la transparencia y eficacia de las comunicaciones entre los explotadores, los reguladores y las diversas organizaciones internacionales, y fortalecer la función de coordinación del OIEA a este respecto, poniendo de relieve que la circulación más libre posible y la difusión amplia de información técnica y tecnológica relacionada con la seguridad refuerzan la seguridad nuclear.
- La Secretaría del OIEA deberá proporcionar a los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y el público en general información oportuna, clara, correcta, objetiva y fácil de comprender durante una emergencia nuclear sobre las posibles consecuencias de esta, comprendidos el análisis de la información disponible y el pronóstico de posibles escenarios sobre la base de las pruebas, los conocimientos científicos y las capacidades de los Estados Miembros.
- La Secretaría del OIEA deberá organizar reuniones de expertos internacionales para analizar todos los aspectos técnicos pertinentes y deducir las enseñanzas del accidente ocurrido en la central nuclear de Fukushima Daiichi.
- La Secretaría del OIEA, en cooperación con el Japón, deberá facilitar a los Estados Miembros y seguir compartiendo con ellos una evaluación plenamente transparente del accidente en la central nuclear de Fukushima Daiichi de la TEPCO.
- La Secretaría del OIEA y los Estados Miembros, en consulta con la AEN de la OCDE y el Comité Asesor de la Escala Internacional de Sucesos Nucleares y Radiológicos (INES) del OIEA, deberán examinar la aplicación de la INES como instrumento de comunicación.

Actividades de investigación y desarrollo

Utilizar eficazmente las actividades de investigación y desarrollo

- Los interesados pertinentes deberán llevar a cabo, con la asistencia prestada por la Secretaría del OIEA, según corresponda, las actividades de investigación y desarrollo necesarias en las esferas de la seguridad nuclear, la tecnología e ingeniería³, comprendidas las relacionadas con aspectos de diseño específicos existentes y nuevos.
- Los interesados pertinentes y la Secretaría del OIEA deberán utilizar los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y compartirlos, según proceda, en beneficio de todos los Estados Miembros.

³ Por ejemplo, riesgos naturales extremos, gestión de accidentes muy graves, apagón de la central, pérdida del sumidero de calor, sistema de inyección y sangrado, sistema de venteo de la contención, integridad estructural del edificio de contención y estructura de la piscina de combustible gastado, comportamiento del conjunto combustible, y sistema de monitorización tras los accidentes en condiciones atmosféricas severas extremas.