

Reunión de composición abierta de expertos técnicos y jurídicos sobre el intercambio de información en relación con la aplicación por los Estados del Código de Conducta sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas y las Directrices complementarias sobre la importación y exportación de fuentes radiactivas

Viena, del 25 al 29 de junio de 2007

Informe del Presidente

1. Del 25 al 29 de junio de 2007 se celebró en la Sede del OIEA en Viena, bajo la presidencia del Sr. McIntosh (Australia), una reunión de composición abierta de expertos técnicos y jurídicos sobre el intercambio de información en relación con la aplicación por los Estados del Código de Conducta sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas (el código) y sus Directrices sobre la importación y exportación de fuentes radiactivas (las directrices) complementarias.

2. Asistieron a la reunión 122 expertos de 70 Estados Miembros del OIEA (Albania, Alemania, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bélgica, Benin, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camerún, Canadá, China, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, España, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Hungría, India, Indonesia, Iraq, Irlanda, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Japón, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Líbano, Lituania, Malasia, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mongolia, Myanmar, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Palau, República Checa, República de Corea, República Dominicana, República Eslovaca, Reino Unido, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Tailandia, Tayikistán, Túnez, Turquía, Ucrania, Estados Unidos de América, Uruguay, Venezuela y Viet Nam) y dos Estados no miembros del OIEA (Camboya y Burundi). También asistieron a la reunión observadores de la Comisión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Los Secretarios Científicos de la reunión fueron el Sr. J. Wheatley (División de Seguridad Radiológica, del Transporte y de los Desechos) y el Sr. W. Tonhauser (Oficina de Asuntos Jurídicos).

3. El Sr. Taniguchi, Director General Adjunto, Jefe del Departamento de Seguridad Nuclear Tecnológica y Física, fue el encargado de abrir la reunión. En sus observaciones introductorias, el Sr. Taniguchi recordó el éxito del intercambio de información oficioso sobre los criterios nacionales en lo referente al control de las fuentes radiactivas, habido en ocasión de la Conferencia Internacional sobre seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas, celebrada en Burdeos (Francia) del 27 de junio al 1 de julio de 2005. Señaló que la Conferencia General del OIEA reconocía el valor de aquellas presentaciones, y que se había pedido a la Secretaría que celebrara consultas con los Estados Miembros con miras a establecer un proceso más formalizado de intercambio periódico de información y de las enseñanzas aprendidas, y de evaluación de los progresos realizados por los Estados en la aplicación de las disposiciones del código. Atendiendo a esa petición, del 31 de mayo al 2 de junio de 2006 la Secretaría organizó una reunión de composición abierta de expertos técnicos y jurídicos para celebrar esas consultas. Los participantes en esa reunión lograron un consenso acerca de un mecanismo para el intercambio voluntario y periódico entre los Estados de

información relativa a la aplicación del código y las directrices. Posteriormente, ese mecanismo fue refrendado por la Junta de Gobernadores del OIEA y proporcionó el marco para la reunión a que se refiere el presente informe.

4. El objetivo de la reunión fue promover un amplio intercambio de información sobre la aplicación del código y las directrices a nivel nacional. En consonancia con el carácter jurídicamente no vinculante del código y las directrices, la participación en la reunión y la presentación de documentos fue voluntaria y podían asistir todos los Estados Miembros y no miembros del OIEA, independientemente de que hubiesen o no asumido un compromiso político respecto del código y/o las directrices.

5. Durante la apertura de la reunión se presentaron informes de reuniones regionales celebradas en América Latina y el Sudeste de Asia. Tras la apertura, la reunión se dividió en tres grupos de países (asignados por orden alfabético) para facilitar la presentación voluntaria de documentos. Los grupos de países fueron presididos por el Sr. R. Gutterres (Brasil), el Sr. R. Jammal (Canadá) y el Sr. M. Markkanen (Finlandia), con la asistencia del Sr. S. Evans, la Sra. C. Heinberg y el Sr. A. Wetherall, de la Secretaría del OIEA. Expertos de 53 Estados presentaron documentos relativos a la aplicación del código y las directrices. Al finalizar la reunión, los tres grupos de países examinaron en sesión plenaria los resultados generales de la reunión. Las cuestiones de mayor trascendencia se resumen a continuación.

Infraestructura para el control reglamentario

6. Se reconoció que el establecimiento y mantenimiento de un único órgano regulador, realmente independiente de otras funciones en cuanto a las fuentes radiactivas, es uno de los pasos más importantes para lograr la aplicación efectiva del código de conducta y las directrices conexas relativas a la importación y exportación de fuentes radiactivas. Al mismo tiempo, los participantes destacaron la importancia de que existan estrechas relaciones de trabajo entre los órganos reguladores y otros órganos con responsabilidades en materia de protección radiológica y/o de seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas, como las autoridades aduaneras y las agencias de seguridad.

7. Los documentos aportados a la reunión mostraron un claro avance generalizado en cuanto al fortalecimiento de la infraestructura legislativa y reglamentaria en la esfera de la seguridad tecnológica de las fuentes radiactivas. Al mismo tiempo, persistía la dificultad de disponer de los recursos y conocimientos técnicos suficientes para poner en práctica esa infraestructura legislativa y reglamentaria en muchos Estados.

8. No obstante, era evidente que el progreso en el desarrollo de esa infraestructura en la esfera de la seguridad física de las fuentes radiactivas no era uniforme, ya que algunos Estados Miembros, de todas las regiones, todavía no habían recogido plenamente en su legislación las disposiciones del código en esa esfera. Los participantes esperaban con interés que se finalizara y publicara la guía de seguridad física del OIEA sobre la seguridad física de las fuentes radiactivas, aunque reconocieron que sería necesario adaptar la aplicación de las directrices a las circunstancias de cada país e integrar las medidas de seguridad física en la reglamentación sobre seguridad tecnológica. Los participantes reconocieron que la creación y mejora de la reglamentación en materia de seguridad física y de la cultura de la seguridad física, y su integración en la estructura reglamentaria de seguridad tecnológica existente, se debían llevar a cabo de manera equilibrada sin limitar injustificadamente los usos beneficiosos de las fuentes radiactivas. Con frecuencia podría ser preciso que los órganos reguladores recabaran el asesoramiento de expertos especializados en seguridad física.

9. Los participantes se congratularon de contar con la asistencia del Organismo y de otros programas internacionales y regionales en la elaboración de la infraestructura legislativa y reglamentaria. Tal asistencia ha resultado muy valiosa para muchos Estados. En concreto, las misiones RaSSIA y los proyectos modelo del Organismo habían ayudado a los Estados a mejorar sus infraestructuras legislativas y reglamentarias. Al mismo tiempo, se señaló que en esos casos era importante que los Estados que se beneficiaban de esos programas también crearan capacidades nacionales en esa esfera.

10. Se cambiaron algunas impresiones acerca de la relación entre el código de conducta y la legislación de la Unión Europea (UE), por ejemplo la Directiva sobre las fuentes radiactivas selladas de actividad elevada (HASS). Dicha legislación es vinculante para los Estados Miembros de la UE, mientras que el código no es jurídicamente vinculante. Al mismo tiempo, se admitió que la legislación de la UE (como la Directiva HASS), en lo que respecta a la importación/exportación fuera de la UE y a la seguridad física de las fuentes radiactivas, no es tan detallada como lo son el código y las directrices. Se señaló que, para dar plena aplicación al código y las directrices, algunos Estados Miembros de la UE ya han complementado la legislación de la UE con leyes nacionales adicionales en las esferas antes mencionadas.

11. Algunos participantes sugirieron que, con miras a facilitar la aplicación del código, convendría que la Secretaría preparara un documento en el que se indicara la correspondencia entre las disposiciones del código y las normas pertinentes del OIEA.

Instalaciones y servicios disponibles para las personas autorizadas a gestionar las fuentes radiactivas

12. Muchos participantes informaron que sus Estados habían establecido servicios de dosimetría para determinar la dosis ocupacional de los trabajadores, sistemas de vigilancia de la salud e instalaciones de calibración para los equipos utilizados en la protección radiológica, y que habían instalado dispositivos de seguridad física apropiados en las instalaciones que albergan fuentes radiactivas de actividad alta. Algunos otros participantes informaron que sus Estados carecen de equipos de protección radiológica adecuados a efectos de vigilancia, detección, manipulación y medición, o que no habían realizado mejoras relacionadas con la seguridad física en las instalaciones en donde podrían utilizarse fuentes radiactivas de actividad alta.

13. Se señaló que los Estados quizás podrían contar con apoyo multilateral y bilateral para el suministro de esos equipos, comprendida la mejora de la seguridad física en las instalaciones de alto riesgo. Ese apoyo debe hacerse efectivo de modo tal que el Estado receptor pueda lograr su sostenibilidad.

Capacitación del personal del órgano regulador, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las organizaciones de servicios de emergencia

14. Se reconoció universalmente la importancia de los programas de capacitación – que abarquen tanto la seguridad tecnológica como la seguridad física – para el personal del órgano regulador y otros organismos gubernamentales competentes (como los funcionarios de aduanas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el personal de los organismos de respuesta a emergencias). En la práctica, sin embargo, en algunos Estados todavía no se había impartido la capacitación pertinente al personal de esos otros organismos gubernamentales competentes. Se mencionó la importante función que desempeñan el Organismo y los programas regionales o bilaterales en la preparación y celebración de cursos

de capacitación y la facilitación de materiales y conocimientos técnicos. A más largo plazo, es esencial contar con programas nacionales de capacitación dirigidos por expertos nacionales en los que participen plenamente representantes de todas las instituciones competentes de un Estado, con miras a garantizar la sostenibilidad de la capacidad técnica del país. Con tal fin, los participantes se mostraron a favor de aplicar el enfoque de la *'capacitación de instructores'*.

15. Se subrayó la importancia de los programas de capacitación sistemáticos y continuos dirigidos al personal del órgano regulador. Esa capacitación podría asumirse en cooperación con las universidades locales y otras instituciones de enseñanza. Las actividades de readiestramiento deberían llevarse a cabo cuando se revise la reglamentación o así lo sugiera el análisis de las necesidades de capacitación.

Experiencia en el establecimiento de un registro nacional de fuentes radiactivas

16. Los participantes reconocieron la importancia de crear y mantener un registro nacional de fuentes radiactivas de las categorías 1 y 2, como recomienda el código. Muchos Estados han creado un registro de ese tipo pero, debido a las dificultades en materia de recursos u otros tipos de dificultades, algunos Estados están empezando ahora a crearlo y otros no han empezado aún. Algunos participantes observaron que los sistemas de seguimiento son un componente importante de sus registros nacionales. Los participantes aludieron a soluciones nuevas que están aprovechando la tecnología informática moderna, por ejemplo, los sistemas basados en la web de libre acceso para los usuarios, o los sistemas comunes con las aduanas y el seguimiento mediante GPS. Los participantes también reconocieron las posibles ventajas que ofrecería la incorporación de un registro nacional a un sistema integral de información (como podría ser el RAIS, Sistema de información para autoridades reguladoras del OIEA, o bien otros sistemas de informáticos) que permitiera utilizar una amplia gama de funciones de reglamentación.

17. Se estimó importante que las personas responsables de entrar la información en el registro reciban la capacitación adecuada y cuenten con suficiente experiencia y conocimientos en materia de fuentes radiactivas. Los participantes reconocieron las ventajas que podrían tener los métodos para asegurar la exactitud de los datos, comprendidas la verificación de las notificaciones de los usuarios y los suministradores, las inspecciones y las compañías de inventario.

Estrategias nacionales para adquirir o recuperar el control de las fuentes huérfanas, incluidas las disposiciones para notificar la pérdida del control, y para promover el conocimiento de las fuentes huérfanas y la vigilancia para detectar esas fuentes

18. Las fuentes radiactivas pueden quedar huérfanas por muchos motivos. Cuando se encuentran fuentes de ese tipo, a veces no está claro en quién recae la responsabilidad de su gestión en un país, por lo que es preciso establecer políticas nacionales.

19. Muchos participantes informaron que sus Estados han establecido servicios para buscar fuentes huérfanas y recuperar el control de las fuentes encontradas, si bien en muchos casos esa búsqueda sería más eficaz si se dispusiese de recursos adicionales, especialmente en cuanto al personal capacitado y a equipos de vigilancia. Se observó que en relación con las actividades de recuperación de fuentes se cuenta con asesoramiento y apoyo multilateral y bilateral. La información técnica sobre los tipos de fuentes radiactivas y los dispositivos conexos puede ser valiosa para una serie de organizaciones y órganos que podrían encontrar fuentes huérfanas. Se reconoció la dificultad que entraña, en algunas ocasiones, lograr un

equilibrio entre la necesidad de compartir dicha información y la necesidad de proteger información estratégica acerca de la fuente.

20. Varios participantes informaron que sus Estados habían detectado fuentes en las fronteras del país, concretamente fuentes huérfanas en envíos de chatarra. No obstante, las situaciones de ese tipo se abordaban en gran medida de forma individual. Los participantes señalaron que la gestión de las fuentes huérfanas encontradas en la frontera debería ser coherente con los objetivos generales de seguridad tecnológica y física, en particular en cuanto a la necesidad de velar por que las fuentes no vuelvan a quedar nuevamente huérfanas.

21. Varios participantes observaron que, dado que la vigilancia de la chatarra es un método importante de detección de fuentes huérfanas, convenía que se llevara a cabo de conformidad con el marco legislativo y reglamentario de cada país. En la mayoría de los casos, sin embargo, los comerciantes de chatarra no están regulados por el mismo órgano nacional que las fuentes radiactivas. A pesar de ello, se estimó que la colocación de equipos de vigilancia radiológica en los accesos a las instalaciones de esos comerciantes iría claramente en beneficio de su interés comercial, y muchos de ellos ya lo habían hecho.

22. Algunos participantes reconocieron la utilidad de la base de datos sobre tráfico ilícito (ITDB) del OIEA, e instaron a todos los Estados a que presentaran la información sobre los incidentes pertinentes mediante este sistema de notificación.

Métodos para gestionar las fuentes al final de sus ciclos de vida

23. Muchos participantes indicaron que la devolución de las fuentes al suministrador al final de su vida útil era una condición de la autorización para mantener esas fuentes en sus Estados. Se hizo notar que, en algunos casos, la legislación nacional de algunos otros Estados podría dificultar o impedir la devolución de esas fuentes a su país de origen. Esos Estados podrían considerar la posibilidad de modificar su legislación para facilitar la devolución de las fuentes. También podrían ser problemáticos los casos en que el suministrador hubiese cesado en el negocio, y cuando las fuentes se hubiesen importado con anterioridad a la entrada en vigor de dichas prescripciones.

24. Entre los métodos alternativos para gestionar las fuentes al final de sus ciclos de vida figuran el reciclaje, la reventa, el almacenamiento o la disposición final de las fuentes. En lo que respecta a estos dos últimos, muchos Estados no disponen de instalaciones de almacenamiento a largo plazo o de disposición final. A menudo, en esos Estados el usuario autorizado debe almacenar la fuente en sus propias instalaciones por un tiempo indefinido; esto, sin embargo, representa riesgos evidentes y de carácter continuo en cuanto a la seguridad tecnológica y física. Se admitió que sería deseable crear instalaciones centrales de almacenamiento adecuadas para las fuentes de actividad alta.

25. Los participantes observaron que, con arreglo al párrafo 22 b) del código, algunos Estados habían introducido el requisito de una disposición financiera para la disposición final como condición de autorización. Sin embargo, ha resultado ser difícil determinar el importe de dicha disposición financiera, por lo que esos regímenes no están muy extendidos actualmente.

Experiencia respecto de la aplicación de las disposiciones en materia de importación y exportación previstas en el código y las Directrices sobre la importación y exportación de fuentes radiactivas

26. Las disposiciones sobre importación y exportación del código y las directrices constituyen una parte importante de la infraestructura reglamentaria mundial relativa a las fuentes radiactivas. Todos los Estados son posibles exportadores de fuentes radiactivas, aunque sólo sea para devolver una fuente en desuso al fabricante. Así pues, es importante que los Estados establezcan en su marco legislativo y reglamentario sistemas de control tanto de las exportaciones como de las importaciones. Se reconoció la necesidad de cooperación y coordinación entre los órganos nacionales competentes, como los de aduanas, inmigración, inteligencia y otros órganos de seguridad.

27. Las conversaciones pusieron de manifiesto la importancia de que los Estados designen a sus puntos nacionales de contacto y los notifiquen al OIEA, como elemento fundamental de esos sistemas para facilitar la exportación y/o importación de fuentes radiactivas, en consonancia con el párrafo 4 de las directrices complementarias. En los casos en que esos puntos de contacto ya han sido designados y han respondido activamente a las comunicaciones enviadas por los países exportadores, la aplicación de las directrices se ha visto facilitada. Por otra parte, si no se ha designado al punto de contacto, si la información suministrada sobre el mismo es incompleta o incorrecta, o si éste no tiene pleno conocimiento de cuáles son sus funciones y responsabilidades, pueden darse demoras o dificultades en relación con la exportación y/o importación de fuentes. Los Estados que tengan distintos órganos reguladores y puntos de contacto para distintas partes de su territorio o regiones autónomas deben suministrar dicha información al Organismo. Algunos Estados tienen hasta cuatro puntos de contacto y, a veces, la división del trabajo no está clara. Se destacó que para designar un punto de contacto no se requiere que los Estados asuman previamente el compromiso de aplicar el código y/o las directrices. Se recomendó, por tanto, que las designaciones del punto nacional de contacto (preferiblemente por cargo y no por nombre), de sus responsabilidades si en un mismo Estado hubiese más de uno, y cualquier cambio en esta información, se notificaran con prontitud al Organismo para que éste pudiera seguir manteniendo una lista de puntos de contacto de los Estados, según lo dispuesto en el párrafo 19 de las directrices complementarias. Algunos participantes sugirieron que la Secretaría podría verificar de manera regular la información relativa a los puntos de contacto.

28. Los participantes tomaron nota de que el uso generalizado de los formularios de notificación y de aprobación, que están a disposición de los puntos de contacto en la página web segura del Organismo, facilitaría la aplicación práctica de las directrices.

29. Se señaló que había cierta incertidumbre respecto del significado de “aprobación” frente al de “autorización” en relación con la exportación de fuentes de la categoría 1. Los participantes señalaron que se trata de dos requisitos distintos: no sólo es preciso que el Estado importador dé su aprobación para la importación de la fuente, sino que también debe aportar pruebas de que el destinatario previsto tiene la autorización requerida para mantener la fuente en su poder.

30. Algunos participantes sugirieron que sería útil celebrar una reunión internacional para armonizar la aplicación de las directrices. Algunos participantes sugirieron que podría ser útil intercambiar la información sobre los motivos por los que, en casos específicos, no se hubiese autorizado la importación o la exportación, y sobre los casos en los que éstas se hubiesen autorizado en “circunstancias excepcionales”. Los participantes mencionaron que en la

actualidad no existe ningún método común en virtud del cual el Estado exportador pueda asegurarse de que el Estado importador está técnica y estructuralmente capacitado para recibir fuentes de las categorías 1 y 2.

Conclusiones

31. Se llegó a algunas conclusiones, a saber:

- 31.1. Hay un respaldo internacional generalizado al código y a las directrices sobre importación/exportación. Se alentó a los Estados que aún no hubiesen asumido un compromiso político respecto del código o las directrices a considerar la posibilidad de asumirlo. Se señaló que un compromiso político respecto del código no equivalía automáticamente a un compromiso político respecto de las directrices – si bien era posible asumir un compromiso con respecto a ambos documentos mediante una sola comunicación al Director General.
- 31.2. La adopción y aplicación del código por los Estados y el programa de cooperación técnica del Organismo han dado lugar a mejoras significativas en la infraestructura reglamentaria de muchos Estados y en su capacidad en relación con las fuentes radiactivas.
- 31.3. En cuanto a la importación y exportación de fuentes de las categorías 1 y 2, muchos Estados ya han notificado sus puntos de contacto a la Secretaría, y esta información está disponible en la página web del OIEA dedicada al código. Se reconoció que esa información es beneficiosa tanto para los Estados importadores como para los exportadores, y se alienta a todos los Estados a notificar sus puntos de contacto a la Secretaría, así como cualquier actualización o modificación futuras de dicha información.
- 31.4. El establecimiento de un registro nacional de fuentes es un componente esencial del proceso de control reglamentario y debería dársele alta prioridad.
- 31.5. Las fuentes huérfanas que se detecten en las fronteras nacionales deben gestionarse de forma tecnológica y físicamente segura. En esta esfera de interés, la continuidad de las conversaciones multilaterales sería beneficiosa.
- 31.6. Se hizo hincapié en la importancia de que todos los aspectos del código se apliquen de forma sostenible. Para alcanzar esa sostenibilidad, es preciso crear capacidad técnica a escala nacional en todos los Estados y disponer de apoyo continuo internacional, multilateral y bilateral. Algunos participantes alentaron al Organismo a supervisar los progresos en curso a este respecto.
- 31.7. Los participantes convinieron en que la reunión alcanzó el objetivo de facilitar el intercambio de información entre los Estados. El proceso de autoevaluación inherente a la preparación de los documentos también fue provechoso. Los participantes agradecieron el carácter abierto de los debates, y alentaron a la Secretaría a celebrar reuniones similares en el futuro – quizás cada tres años – en función de la disponibilidad de fondos.

32. En cuanto a la financiación de la reunión, en el informe del Presidente sobre la reunión de expertos técnicos y jurídicos de 2006 se señalaba que el presupuesto ordinario del Organismo no contaba con los fondos necesarios para financiar el mecanismo de intercambio de información propuesto, y que éste debería financiarse en gran medida con fondos extrapresupuestarios. Se alentó a los Estados Miembros a considerar la posibilidad de proporcionar voluntariamente esos recursos financieros, y como mencionara el Sr. Taniguchi en sus observaciones introductorias, el Canadá y los Estados Unidos habían proporcionado al OIEA fondos extrapresupuestarios destinados específicamente a financiar la participación de expertos de Estados que, de otro modo, no podrían haber asistido a la reunión. En caso de que se prevea volver a celebrar la reunión en el futuro, los Estados Miembros deben estudiar cuál sería la mejor manera de financiar la participación de los expertos.

33. Según lo previsto en el mecanismo aprobado por la Junta, los expertos sugirieron que el Director General presentara este informe a los órganos rectores del Organismo, para su información.

Steven McIntosh
Presidente
29 de junio de 2007