

Antonio NÚÑEZ GARCÍA-SAÚCO



EMBAJADOR REPRESENTANTE PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CON SEDE EN VIENA

Con motivo de la aprobación de la Convención sobre Seguridad de la gestión del combustible gastado y de los desechos radiactivos, nos hemos dirigido al Embajador de España ante los Organismos Internacionales en Viena con objeto de conocer el alcance de esta Convención, el funcionamiento del OIEA y el papel que España tiene y debe representar en este Organismo internacional.

Antonio Núñez es Doctor en Filosofía y Letras y Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM. Diplomado en Altos Estudios Internacionales, ha cursado estudios especializados en Derecho en diversas universidades extranjeras.

Ingresa en la carrera diplomática en 1970, asumiendo responsabilidades en diversas áreas de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Educación y Ciencia, hasta 1979, año en el que fue nombrado Secretario General del Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes, con rango de Secretario de Estado, dependiente de Presidencia del Gobierno.

Ha sido consultor y experto de organismos como OCDE y UNESCO. Fue presidente del Comité Organizador de la Conferencia Mundial de la UNESCO de 1981.

En 1984 fue nombrado asesor del Ministro de Asuntos Exteriores, iniciando posteriormente sus actividades como embajador en la República de Guinea Ecuatorial, Rumania y Australia.

En 1996 asumió la Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, y en 1988 la de Relaciones Culturales y Científicas del mismo Ministerio.

Desde junio de 2000 es Embajador Representante Permanente de España ante los Organismos Internacionales con sede en Viena.

El Organismo Internacional para la Energía Atómica es una referencia fundamental para todos los que trabajamos en el mundo de la energía nuclear. El 29 de julio de 1957, y con la adhesión de 26 Estados, entraba en vigor el estatuto del OIEA, siendo 59 los Estados que asistieron meses después a su primera Conferencia General en Viena. A lo largo de estos casi 45 años transcurridos, ¿qué logros se han conseguido?, ¿ha evolucionado el mandato que impulsó su constitución?

El Estatuto del OIEA de 1957, determina que "El Organismo procurará acelerar y aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad en el mundo entero. En la medida que le sea posible, se asegurará que la asistencia que presta, o la que se preste a petición suya o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares".

Dos ideas básicas subyacen en ese mandato: libre acceso a las tecnologías nucleares y, en contrapartida, renuncia a su uso militar por parte de los países receptores de esas tecnologías. Casi medio siglo después y, a pesar de que las circunstancias políticas, económicas y tecnológicas son radicalmente distintas a las que prevalecían en el año 1957, el objetivo estatutario sigue teniendo plena validez y no ha requerido modificaciones.

Para impulsar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, el OIEA dispone de un Programa de Cooperación Técnica, de cuya magnitud da idea el hecho de que en el año 2000 se hallaban en curso de ejecución

un total de 887 proyectos, en los que el OIEA se gastó 66 millones de dólares. La mayor parte de esos proyectos se refieren a las aplicaciones isotópicas (medicina, agricultura, ganadería, etc.), mientras que los relativos a energía y seguridad nuclear supusieron el 39,5% del total del gasto. La realización de estos proyectos de ámbitos nacional, regional e interregional supuso la acogida en países desarrollados de 1.637 becarios, el suministro de 3.050 expertos para misiones de asistencia técnica, la celebración de 162 cursos de capacitación.

Respecto al uso pacífico de la energía nuclear, el sistema de salvaguardias del OIEA permite dar a la comunidad internacional garantías sobre el cumplimiento de todos los países con los Acuerdos de Salvaguardias que hayan establecido con el Organismo a tal efecto. Para ello, un equipo de 191 inspectores verifica regularmente un total de 1.085 instalaciones nucleares, cifra que incluye 236 reactores de potencia y 169 reactores de investigación.

Las actividades relativas a la seguridad nuclear y protección radiológica, lo que podría llamarse el tercer pilar del OIEA, están contempladas implícitamente en el objetivo estatutario y tienen igualmente carácter prioritario. En este terreno, los esfuerzos del OIEA desde su creación se han centrado en la elaboración de un conjunto de recomendaciones, que han servido de base a la elaboración de legislaciones nacionales, así como en la prestación de servicios de asesoramiento a los países que lo solicitan.

¿Cuál es la organización del OIEA, cómo se relaciona con la Organización de las Naciones Unidas, con otros Organismos Internacionales y con los Gobiernos nacionales?

El OIEA es una organización intergubernamental perteneciente al sistema de Naciones Unidas, de la que forman parte 130 Estados miembros. Su Secretaría, que cuenta con 2.196 personas, de las cuales 947 son técnicos superiores, está dirigida por el Director General, asistido por seis Directores Generales Adjuntos, que son al mismo tiempo Jefes de los seis Departamentos: Salvaguardias, Cooperación Técnica, Seguridad Nuclear, Energía Nuclear, Ciencias y Aplicaciones Nucleares, y Administración.

Aun cuando el OIEA es autónomo dentro de Naciones Unidas, debe presentar un Informe Anual de actividades ante la Asamblea General e informar ocasionalmente al Consejo de Seguridad en ciertos temas relativos a la aplicación de las Salvaguardias. Mantiene estrecha colaboración con otros Organismos del sistema de Naciones Unidas, en particular la OMS, la FAO, el PNUMA y el PNUD, a fin de contribuir al aprovechamiento de las tecnologías nucleares, al desarrollo sostenible y en beneficio de la humanidad.

Los órganos de gobierno del OIEA son la Conferencia General, en la que están representados todos los países miembros y que se reúne una vez al año, y la Junta de Gobernadores, que actúa como Comité Ejecutivo y que está compuesta por 35 miembros, de los cuales 12 son "de facto" permanentes y el resto, incluida España, rota siguiendo diversos criterios.

La representación de los Gobiernos ante el OIEA, tanto en lo que refiere a su participación en los órganos de gobierno como en su relación con la Secretaría, la ostentan las Representaciones Permanentes respectivas que, en la mayoría de los casos, coinciden con las Embajadas en Viena.

¿Cuál es la organización de la representación española y su coordinación con el resto de la Administración central?

España dispone de una Representación Permanente ante el OIEA independiente de nuestra Embajada bilateral, en cuya plantilla figura un Consejero Técnico procedente de la Administración energética (Ministerio de Economía). La coordinación con éste y otros Departamentos, así como con las Instituciones públicas relacionadas con la energía nuclear, fundamentalmente el Consejo de Seguridad Nuclear y el CIEMAT, se canaliza a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. Conviene señalar que, aun cuando en los órganos de gobierno la representación española la ostenta nuestra Administración,

existe una participación muy importante de otras Entidades españolas públicas y privadas en las múltiples actividades del OIEA.

Centrándonos en la utilización pacífica de la energía nuclear y, en concreto, en la producción de la energía nucleoelectrónica, ¿cuáles son las actuales líneas de trabajo?

La elaboración de la propuesta del programa de trabajo y, en particular, el del Departamento de Energía Nuclear, es responsabilidad de la Secretaría que, a tal efecto, además de su propio equipo de técnicos, dispone del asesoramiento de un Grupo de Expertos de alto nivel "SAGNE" (Standing Advisory Group on Nuclear Energy), del que España forma parte, que se reúne periódicamente. La aprobación del programa de trabajo es competencia de la Conferencia General, que se basa en las recomendaciones de la Junta de Gobernadores. Resultado del proceso de elaboración y examen es un programa que pretende contribuir al objetivo de un desarrollo sostenible respondiendo a las necesidades y peticiones de los países miembros.

Dentro del Programa de Trabajo del Departamento de Energía Nuclear hay tres áreas

básicas: energía nucleoelectrónica, ciclo/residuos, y evaluación comparativa para el desarrollo energético sostenible. En la primera de ellas, son dignos de mención los trabajos relativos a la optimización del comportamiento de las centrales, gestión de la vida útil, clausura, mantenimiento de la infraestructura nuclear, incluidos los recursos humanos y la conservación de los conocimientos, desarrollo de tecnologías nucleoelectrónicas innovadoras, etc.

La parte final del ciclo del combustible, en particular el almacenamiento seguro del combustible gastado y la eliminación de los residuos de alta actividad de manera aceptable para la sociedad, son puntos centrales de la actividad en esta área.

Respecto a la evaluación comparativa de la energía nucleoelectrónica frente a otras tecnologías de producción de electricidad, los trabajos del OIEA están encaminados a ofrecer a los Estados miembros una visión coherente y equilibrada, basada en consideraciones económicas, seguridad, riesgo, sostenibilidad e impacto ambiental, con el fin de asistirles en los procesos de adopción de decisiones.

Teniendo en cuenta que los lectores de esta revista son, en su mayoría, profesionales del mundo de la ciencia y de la técnica, ¿cuál es el marco jurídico en

que soporta la aplicación de las decisiones del Organismo y cómo interacciona con las soberanías nacionales en el momento de su aplicación?

La mayoría de las Decisiones y Resoluciones de los órganos de gobierno del OIEA se refieren al Programa de Trabajo del Organismo o a sus actividades de Cooperación Técnica. No suponen, por tanto, obligaciones para el Estado español, aparte del pago de la cuota, ni para las entidades españolas.

Por el contrario, sí generan obligaciones los Acuerdos que España ha firmado con el OIEA, así como las Convenciones Internacionales suscritas bajo sus auspicios. Bien entendido que para que esas obligaciones (que pueden afectar al Estado, a entidades españolas, o a ambos) adquieran fuerza legal, deben superarse determinados trámites internos según el tipo de instrumento jurídico. Cabe citar entre estos compromisos internacionales, en el área de salvaguardias, el vigente Acuerdo

de Salvaguardias entre España, OIEA y EURATOM y, próximamente, su Protocolo Adicional, así como la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares.

Respecto a la seguridad nuclear y protección radiológica, como es sabido, las Guías y Es-

tándares del OIEA tienen carácter de recomendación, pero los Gobiernos, incluida España, los suelen tomar como base de referencia al elaborar sus legislaciones. Distinto es el caso de las Convenciones Internacionales relativas a la seguridad nuclear elaboradas en el marco del OIEA, por las que los Estados han asumido obligaciones concretas, que pueden tener repercusiones sobre entidades públicas y privadas. Entre estas Convenciones cabe destacar la "Convención sobre Seguridad Nuclear" y la "Convención sobre la seguridad de la gestión del combustible gastado y de los desechos radiactivos".

Tras 6 años de trabajos, el 18 de junio entra en vigor la "Convención Internacional sobre la Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre la Seguridad en la Gestión de los Desechos Radiactivos". ¿Cuál ha sido la historia de esta importante Convención, sus dificultades y sus protagonistas? ¿Cuáles son las claves de esta Convención?

La necesidad de negociar una Convención sobre la gestión segura del combustible gastado y los residuos radiactivos se puso de manifiesto con ocasión de la adopción, en 1994, de la

“EL OBJETIVO DEL DIRECTOR GENERAL ES HACER TODO LO QUE ESTÉ A SU ALCANCE PARA QUE LA NUCLEAR SIGA SIENDO EN EL FUTURO UNA OPCIÓN VIABLE. A TAL EFECTO, TRATA DE ASEGURAR QUE EN LOS DEBATES SOBRE LA COMPARACIÓN DE LAS DISTINTAS FUENTES DE ENERGÍA LA NUCLEAR RECIBA UN TRATAMIENTO OBJETIVO.”

Convención sobre la Seguridad Nuclear. A partir de entonces, tres años de trabajo de un grupo internacional de expertos jurídicos y técnicos, bajo los auspicios del OIEA, permitieron llegar a un texto que fue presentado ante una Conferencia Diplomática, celebrada en Viena en septiembre de 1997. Allí tuvieron lugar vivos debates, que condujeron a diversas modificaciones en el texto presentado, pudiéndose al final llegar a un acuerdo, adoptándose la Convención. Temas particularmente controvertidos fueron la inclusión de las instalaciones de reprocesado, a la que India, Pakistán, Rusia y China se oponían (quedó finalmente como voluntaria), así como el transporte transfronterizo, donde un grupo de países, liderado por Turquía, intentaron con poco éxito extender el ámbito de la Convención. El proceso de firma y ratificación ha sido más lento de lo deseable, como evidencia el hecho de que su entrada en vigor ha tenido lugar el 18 de junio, casi cuatro años después de su adopción.

Esta Convención constituye la primera norma internacional obligatoria sobre la gestión, almacenamiento y eliminación seguros del combustible gastado y de los residuos radiactivos, incluidas las descargas programadas al medio ambiente. De forma similar a la Convención sobre Seguridad Nuclear, establece un mecanismo de examen en cuya virtud los países deberán presentar informes periódicos evidenciando el cumplimiento de los Principios allí contenidos, informes que serán objeto de examen por las otras Partes contratantes en reuniones que se celebrarán periódicamente. Los Principios en cuestión siguen de cerca las recomendaciones contenidas en diversas Normas del OIEA, en particular los "Principios para la gestión de los residuos radiactivos" y el "Código de prácticas en el transporte transfronterizo de residuos radiactivos".

¿Cómo se ve desde este Organismo Internacional el desafío que anuncian los informes de prospectiva sobre el importante crecimiento poblacional y energético que debemos afrontar en los próximos 20 años?

Antes de nada, es importante hacer dos precisiones para situar el contexto en que se mueve el OIEA. En primer lugar, las salvaguardias y las aplicaciones isotópicas —temas que interesan a todos los países miembros— absorben la mayor parte de los recursos de que dispo-

ne el Organismo, mientras que las actividades relacionadas con la energía nucleoelectrónica cuentan con limitados recursos y sólo interesan a una parte de los miembros. En segundo lugar, es un hecho que dentro del OIEA existen diversos puntos de vista con respecto al papel de la energía nuclear como fuente de energía, reflejo de las distintas posiciones que en el ámbito nacional adoptan los Gobiernos de los países miembros.

Dentro de ese contexto, es comprensible que el OIEA no formule previsiones concretas respecto a la producción nucleoelectrónica futura, lo que no le impide desarrollar un nada desdeñable programa de actividades en el área de esta energía nucleoelectrónica, respondiendo a las peticiones de los países que recurren o prevén recurrir a esta energía. El objetivo del Director General es hacer todo lo que esté a su alcance para que la opción nuclear siga siendo en el futuro una opción viable. A tal efecto, trata de asegurar que en los debates sobre la comparación de las distintas fuentes de energía la nuclear reciba un tratamiento objetivo y, por otro, apoya las iniciativas tendentes al desarrollo de los nuevos tipos de reactores que requerirá el mercado futuro, tanto avanzados como innovadores, apoyo que se concreta en el establecimiento de foros para el intercambio de información, en la coordinación del desarrollo tecnológico y en la elaboración de los correspondientes estándares de seguridad.

Como colofón, ¿podría resumir en pocas palabras la presencia que España tiene en el OIEA y las perspectivas?

“ESPAÑA ES EL 8º CONTRIBUYENTE AL PRESUPUESTO REGULAR DEL OIEA Y EL 11º PAÍS EN POTENCIA NUCLEAR INSTALADA. SIN EMBARGO, LA PRESENCIA DE TÉCNICOS ESPAÑOLES EN LA PLANTILLA ESTÁ POR DEBAJO DE LO QUE A NUESTRO PAÍS LE CORRESPONDE, PROBLEMA CUYA SOLUCIÓN REQUIERE QUE SE PRODUZCAN BUENAS CANDIDATURAS.”

El hecho de que seamos el 8º contribuyente al presupuesto regular y, por otra parte, el 11º país en potencia nuclear instalada, nos da en el Organismo un peso notable, aun cuando no pertenezcamos al club de miembros permanentes de la Junta de Gobernadores y de la que, en la actualidad, somos miembros designados. La discontinuidad en nuestra presencia en la Junta, fruto del contexto en que surgió el OIEA en 1957, se ve, sin embargo, compensada por la presencia de expertos españoles en la mayoría de los Grupos Asesores del Director General, en particular en los relativos a la Seguridad Nuclear, Protección Radiológica y Energía Nuclear.

Aparte de la Administración central, nuestras Instituciones nucleares

(Consejo de Seguridad Nuclear y CIE-MAT) y varias de nuestras empresas públicas y privadas (algunas de las cuales han puesto a disposición del OIEA expertos de forma permanente), están muy presentes en las actividades y programas del OIEA, contribuyendo a ellos de forma muy importante, mediante el suministro de expertos para reuniones técnicas y misiones de cooperación técnica, la acogida de becarios y la organización en España de cursos de entrenamiento para técnicos de países en desarrollo y en transición. Otros entes públicos (Universidades, Hospitales, Centros de Investigación, etc.) también tienen cierta presencia en el OIEA, en particular en reuniones técnicas y en misiones de asistencia técnica. Mi deseo sería conseguir ampliar el ámbito e intensidad de esa presencia y, a tal efecto, desde esta Representación Permanente hacemos todo lo que está a nuestro alcance para asegurar que la información sobre el OIEA y sus actividades llega más allá de la propia Administración e Instituciones nucleares, en particular, al mundo de las empresas. Esa labor de difusión de información se ve facilitada por los esfuerzos que en ese sentido realiza el propio OIEA a través, esencialmente, de su revista trimestral y sus publicaciones técnicas y, últimamente, a través de su portal en Internet

(www.iaea.org/worldatom).

Los resultados hasta ahora alcanzados para conseguir una mayor implicación de España en las actividades del OIEA, tanto en las aplicaciones isotópicas como en las energéticas, son considerables, como evidencia el hecho de que en el año 2000 España acogió 57 becarios, se celebraron cuatro cursos de capacitación en nuestro país, se suministraron 61 expertos para misiones de asistencia técnica y asistieron un total de 218 expertos españoles a reuniones técnicas del OIEA. También se ha conseguido ampliar la presencia de técnicos españoles en la plantilla, aunque la cifra actual (14) sigue estando por debajo de lo que a nuestro país le corresponde, problema cuya solución requiere que se produzcan buenas candidaturas, lo que, a su vez, va ligado a un mayor conocimiento e implicación de la Administración, Instituciones y empresas españolas en las actividades del OIEA.

En resumen, España tiene una presencia activa en el OIEA, pero existe todavía un considerable potencial inexplorado en esa relación y todos los que de una u otra forma tenemos que ver con ello, debemos unir nuestros esfuerzos para que nuestro país aproveche al máximo lo que la Organización le ofrece.