

# Convenciones multilaterales: Instrumentos de la cooperación global

*Por conducto del OIEA, los Estados han establecido importantes marcos jurídicos*

Las convenciones multilaterales constituyen la piedra angular de las relaciones internacionales y, en la esfera nuclear, hace tiempo que el OIEA colabora activamente en su elaboración y cumplimiento. Aunque en el Estatuto del Organismo no se alude expresamente a la formulación de convenciones multilaterales como una de las funciones de la organización, con frecuencia esos instrumentos han promovido los objetivos del OIEA.

Quizás por tener lugar a raíz del accidente de Chernobyl en 1986, fue muy notorio el papel preponderante que el OIEA y sus Estados Miembros desempeñaron en la elaboración de dos convenciones internacionales sobre una respuesta oportuna a los accidentes nucleares y sobre la prestación de asistencia en casos de emergencia. La *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares* y la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica* sirven actualmente de modelo para elaborar convenciones análogas en otras esferas. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) las ha tomado como base para proponer convenciones que serían aplicables a los accidentes químicos.

A continuación se ofrece una breve reseña de estas convenciones y de otros convenios y acuerdos multilaterales seleccionados que están bajo los auspicios del OIEA o en virtud de los cuales se asignan determinadas responsabilidades al Organismo.\*

**Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.** Desde 1959 el OIEA ha establecido un plan de acción conforme al cual se tomarían las disposiciones pertinentes para prestar asistencia a cualquier Estado Miembro a raíz de un accidente que afectase a materiales radiactivos. Asimismo, se ha alentado a los Estados Miembros a concertar arreglos bilaterales y multilaterales de asistencia con los Estados vecinos a fin de suministrarles servicios técnicos que podrían necesitar pero que no están al alcance de sus recursos. En 1963, los cuatro Estados nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) y el OIEA firmaron el *Acuerdo entre*

*los Países Nórdicos para la Asistencia Mutua de Urgencia en caso de Accidente Nuclear.*

Con el fin de estimular la celebración de esos acuerdos de asistencia en caso de emergencia entre dos o más Estados Miembros y el OIEA, un comité de expertos elaboró un proyecto modelo de acuerdos bilaterales y multilaterales que, tras haber sido aprobado por la Junta del OIEA, se distribuyó entre los Estados Miembros en 1967. A partir de 1977 se han firmado en Europa varios acuerdos bilaterales que establecen la notificación temprana, el intercambio de información y la ayuda mutua.

A mediados del decenio de 1980 se elaboró aún más el concepto de la cooperación internacional en caso de accidente nuclear, y se materializó en dos documentos del OIEA: *Directrices sobre sucesos notificables, planificación integrada e intercambio de información en casos de liberación transfronteriza de materiales radiactivos* (1985, INFCIRC/321), y *Directrices relativas a las medidas de asistencia en caso de un accidente nuclear o una emergencia radiológica* (1984, INFCIRC/310).

Poco después de ocurrir el accidente de Chernobyl en abril de 1986, en una reunión especial de la Junta de Gobernadores se propuso convocar una reunión de expertos gubernamentales de alto nivel encargados de redactar con carácter urgente dos convenciones internacionales sobre la respuesta a accidentes y sobre la asistencia en casos de emergencia. En un período de cinco semanas, a mediados de agosto de 1986, expertos procedentes de 62 países elaboraron los proyectos de convención. Posteriormente, en una reunión extraordinaria de la Conferencia General del OIEA celebrada el 26 de septiembre de 1986, ambos proyectos de convención fueron aprobados y quedaron inmediatamente abiertos a la firma. (*Véase en el recuadro adjunto su situación actual.*)

La convención sobre la pronta notificación, que entró en vigor el 27 de octubre de 1986, establece un sistema de "alerta temprana" para todos los accidentes nucleares que entrañen posibles consecuencias transfronterizas. La convención sobre asistencia en caso de emergencia, que entró en vigor el 26 de febrero de 1987, establece el marco internacional para facilitar una asistencia rápida al prescribir que los Estados notifiquen con antelación al OIEA los expertos, equipo y otros recursos de que dispongan. El OIEA actuará como centro de coordinación de la cooperación encauzando la información, coordinando la asistencia y ayudando a los Estados Miembros a elaborar programas de capacitación y de vigilancia de la radiación.

En cuanto a estas dos convenciones, se han tomado medidas para que el OIEA pueda cumplir las funciones y responsabilidades que se le han encomendado.\*

**Convención sobre la protección física de los materiales nucleares.** En 1972, el OIEA emitió un conjunto de recomendaciones en relación con las medidas organizativas y técnicas que se debían aplicar para la protección física de los materiales nucleares en uso o almacenados dentro de un Estado o durante su transporte nacional e internacional. Las recomendaciones, en su

El Sr. Watanabe, interno de investigaciones de la División de Información Pública del OIEA, colaboró de manera destacada en esta reseña general.

\* En este artículo no se examina el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) ni el Tratado de Tlatelolco, en virtud de los cuales el OIEA cumple responsabilidades en materia de salvaguardias. Ambos instrumentos son objeto de un artículo conexo escrito por el Prof. H. Grumm para esta edición del *Boletín del OIEA* y también del *Boletín del OIEA*, Vol. 26, No. 3 (1984).

\* En el *Boletín del OIEA*, Vol. 28, No. 4 (1986) se reproduce el texto íntegro de ambas convenciones.

forma actual, introducen el concepto de "clasificación" de los materiales nucleares en categorías con el fin de asegurar que se establezca una relación apropiada entre el material de que se trate y las medidas de protección. La clasificación se basa en el riesgo potencial del material, riesgo que depende del tipo, forma física y química, nivel de radiación y cantidad del material.

En 1975, la Primera Conferencia de las Partes encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) reconoció la importancia de este tema y la posibilidad de que se concertara una convención internacional. Esta toma de conciencia compartida propició que se celebraran, bajo los auspicios del Organismo, negociaciones internacionales respecto de la *Convención sobre la protección física de los materiales nucleares*. La Convención se aprobó en 1979 y entró en vigor en febrero de 1987.

De conformidad con la Convención, cada Parte debe tomar medidas para asegurarse de que, durante el transporte internacional, los materiales nucleares queden protegidos al nivel acordado mientras se encuentren dentro de su territorio o a bordo de un buque o aeronave que esté bajo su jurisdicción. Cada Parte conviene asimismo en no exportar ni importar materiales nucleares, ni permitir el tránsito de éstos por su territorio, a menos que haya recibido la seguridad de que los materiales nucleares estarán protegidos durante el transporte internacional a los niveles basados en la clasificación de los materiales nucleares por categorías. Toda parte debe aplicar también estos niveles de protección a los materiales que transiten de un lugar de su territorio a otro cuando se utilicen como vías las aguas o el espacio aéreo internacionales. La Parte que haya de recibir la seguridad requerida debe notificar la transferencia con antelación a los Estados por cuyo territorio hayan de pasar los materiales nucleares.

En caso de hurto, robo o sabotaje, o de cualquier amenaza de uno de estos actos, las Partes se comprometen a brindar cooperación y asistencia a cualquier Estado que lo pida para proteger y recuperar los materiales de que se trate. Así pues, incluso los Estados no Partes en la Convención pueden invocar el derecho de este compromiso. Ello refleja el objetivo de facilitar la mayor cooperación internacional posible. Cada parte debe hacer que su legislación contemple como delitos penales graves algunos actos relacionados con los materiales nucleares, y someter a los transgresores a proceso judicial o extradición. Entre esos actos se encuentran el hurto o robo, la malversación, la extorsión y el sabotaje, es decir, cualquier acto ilegal que cause, o es probable que cause, la muerte o lesiones graves a personas o daños materiales sustanciales. Se aplicarán sanciones acordes con estos actos, independientemente de si los materiales nucleares de que se trate estén destinados al uso, almacenamiento y tránsito nacionales o al transporte internacional. Así pues la Convención ha adoptado la estrategia de "no conceder asilo" para hacer frente a los actos delictivos cometidos en esas circunstancias.\*

**La Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.** A nivel internacional, se

\* Véase en el *Boletín del OIEA*, Vol. 27, No. 1 (Primavera de 1985), una información más completa.

han adoptado dos convenciones con el propósito de regular la responsabilidad de terceros por daños nucleares. La *Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares*, que está bajo los auspicios del OIEA, fue aprobada en 1963 y entró en vigor en 1977. La *Convención acerca de la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear* (conocida como el Convenio de París) fue aprobada en 1960 y entró en vigor en 1968. El Convenio de París se inscribe en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Son partes en él Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia y Turquía. Las partes en la Convención de Viena son Argentina, Bolivia, Camerún, Cuba, Egipto, Filipinas, Níger, Perú, Trinidad y Tabago y Yugoslavia.

Las convenciones establecen un régimen especial encaminado a garantizar la compensación adecuada de los daños nucleares. El régimen se fundamenta en los siguientes principios: 1) responsabilidad absoluta y exclusiva del operador de la instalación nuclear de que se trate, 2) limitación de la responsabilidad del operador en cuantía y tiempo, 3) obligación del operador de cubrir su responsabilidad mediante seguro u otro tipo de seguridad financiera y 4) garantía de la participación del Estado para atender las reclamaciones de compensación que excedan los fondos de seguridad financiera del operador.\*

Si bien las dos convenciones son muy similares en esencia, pueden surgir conflictos legales en caso de que se apliquen simultáneamente a un accidente nuclear que afecte a Estados partes en ambos instrumentos. También en virtud de estas convenciones, los daños por los que se prevén responsabilidades y compensaciones se limitan a los que sufren las personas o su propiedad, y las actividades que entrañan responsabilidad se limitan a las del operador. El Comité Permanente del OIEA en materia de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, que fue creado para examinar las cuestiones pertinentes, trabaja en esta esfera con la Agencia para la Energía Nuclear de la OCDE. En la última reunión del Comité Permanente en materia de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, celebrada en marzo de 1987, se convino en que la tarea inmediata era lograr un protocolo conjunto adicional al Convenio de París y a la Convención de Viena; la elaboración de una convención mundial que abordara la cuestión de la responsabilidad del Estado por daños transfronterizos se consideró como una posibilidad a más largo plazo.

**Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (Convenio de Londres sobre Vertimientos, (CLV).** Aunque no se encuentra bajo los auspicios del OIEA, el CLV asigna responsabilidades y tareas fundamentales al Organismo\*\*. La necesidad de contar con normas y reglamentos internacionales aceptables para prevenir la contaminación del mar se reconoció por primera vez en

\* Véase en el *Boletín del OIEA*, Vol. 27, No. 1 (Primavera de 1985) una información más detallada sobre el régimen internacional de responsabilidad nuclear.

\*\* La Organización Marítima Internacional (OMI), con sede en Londres, está a cargo de las tareas de Secretaría relativas al CLV.

1958, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cuando ésta aprobó la *Convención sobre la Alta Mar*. En ella se dispone, entre otras cosas, que "todo Estado está obligado a tomar medidas para evitar la contaminación del mar debida a la inmersión de desperdicios radiactivos, teniendo en cuenta las normas y reglamentaciones que puedan dictar los organismos internacionales competentes". La Conferencia aprobó también una resolución que recomienda que el OIEA lleve a cabo estudios y adopte medidas para ayudar a los Estados a controlar el vertimiento de materiales radiactivos en el mar.

En respuesta a esta resolución, en 1958 el OIEA organizó un grupo de expertos encargado de recomendar las medidas necesarias para garantizar que la evacuación de desechos radiactivos en el mar no entrañara un grado de peligrosidad inaceptable para los seres humanos. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se expresó especial preocupación respecto de las medidas internacionales para el control de la contaminación marina y la necesidad de conservar los recursos del mar. Posteriormente, durante ese mismo año se convocó una conferencia intergubernamental en Londres, en la que fue aprobado el CLV.

El convenio estipula el control internacional de todas las fuentes de contaminación del medio marino, especialmente cualquier evacuación deliberada de desechos u otras materias en el mar, desde buques, aeronaves, plataformas u otras estructuras artificiales en el mar cualquier evacuación premeditada de esos propios buques, aeronaves, etc. Se definen tres categorías de materiales: 1) aquellos cuyo vertimiento en el océano está prohibido, 2) aquellos para cuyo vertimiento se requiere un permiso especial, 3) otros desechos y materias para cuyo vertimiento sólo se requiere un permiso general de la autoridad nacional. Los derechos radiactivos y otras materias radiactivas están incluidos en las dos primeras categorías.

El convenio prohíbe específicamente, la evacuación en el océano de desechos radiactivos de *alta actividad*, y confía al OIEA la responsabilidad de definir qué es un material radiactivo de alta actividad impropio para el vertimiento en el mar, y de formular recomendaciones para la expedición de permisos especiales para el vertimiento de otros materiales radiactivos\*. En 1974 el OIEA formuló la definición y las recomendaciones provisionales, y las revisó en 1978 y 1985. Las recomendaciones prevén la realización de evaluaciones ecológicas y ambientales detalladas antes del vertimiento, y establecen requisitos para la selección de los lugares de vertimiento, para el acondicionamiento y embalaje de los desechos, y para los propios barcos. Asimismo, prevén la supervisión de las operaciones por oficiales de escolta a bordo de los barcos. El OIEA subraya que no debe interpretarse que la definición y las recomendaciones alienten el vertimiento de desechos radiactivos u otras materias radiactivas en el mar. Los países partes en el CLV han aprobado resoluciones no vinculantes en las que se insta a la suspensión de los vertimientos de desechos radiactivos en el mar en espera

de nuevos estudios científicos, y en estos momentos está vigente una moratoria sobre la evacuación de desechos en el nordeste del Océano Atlántico. La Agencia para la Energía Nuclear de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (AEN/OCDE) supervisa el vertimiento de desechos radiactivos en el nordeste del Atlántico, en virtud de su mecanismo multilateral de consulta y vigilancia.

#### Situación de tres convenciones internacionales del OIEA

El pasado año entraron en vigor tres importantes convenciones internacionales bajo los auspicios del OIEA, a saber: la *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, y la *Convención sobre la protección física de los materiales nucleares*. Hasta el 18 de agosto de 1987 la situación de cada convención es:

##### **Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares**

Firmas y ratificaciones: Afganistán, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Irán, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Jordania, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, Malí, Marruecos, México, Mónaco, Mongolia, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Árabe Siria, República Democrática Alemana, República Federal de Alemania, República Popular Democrática de Corea, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Santa Sede, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia, Zaire y Zimbabwe.

##### **Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica**

Firmas y ratificaciones: Afganistán, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Irán, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Jordania, Líbano, Liechtenstein, Malí, Marruecos, México, Mónaco, Mongolia, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Árabe Siria, República Democrática Alemana, República Federal de Alemania, República Popular Democrática de Corea, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Santa Sede, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Zaire y Zimbabwe.

##### **Convención sobre la protección física de los materiales nucleares**

Firmas y ratificaciones: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hungría, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Marruecos, Mongolia, Níger, Noruega, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, República Democrática Alemana, República Dominicana, República Federal de Alemania, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia, y la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom).

\* En el *Boletín del OIEA*, Vol. 28, No. 1 (Primavera 1986), figura un artículo acerca de la función del OIEA.