

# Código de Práctica sobre movimientos internacionales transfronterizos de desechos radiactivos

*Varios países adoptan una respuesta global al presunto "vertimiento" de desechos radiactivos*

por Odette Jankowitsch

**E**l interés público en los últimos años ha propiciado con frecuencia la adopción de decisiones en los niveles nacional, gubernamental e internacional. No obstante, en ocasiones ha sido difícil dar expresión a este interés público, encauzarlo de modo que se convierta en una fuerza positiva y hallar la respuesta adecuada.

En junio de 1988, el Secretario General de la Organización de la Unidad Africana (OUA) escribió al Director General del OIEA, Dr. Hans Blix:

"Me anima a escribirle una grave situación que es motivo de honda preocupación para mí y para el continente africano en particular, y que deseo señalar a su atención en su calidad de Director General del OIEA", expresaba el Secretario General en su carta. El asunto de que se trataba era "la práctica de evacuar desechos industriales y nucleares en los países africanos". En la misiva se señalaba que "existen varias esferas de cooperación entre la OUA y numerosas organizaciones internacionales pertinentes dedicadas a cuestiones relacionadas con el medio ambiente. La que usted dirige es una de ellas". La medida que se pedía al Director General era "la intervención y el apoyo en todos los foros internacionales donde se presente este tema a debate", y "como cuestión de suma urgencia, un llamamiento de alerta internacional al respecto con el fin de excluir dicha práctica en el futuro".

Adjunto a su carta, el Secretario General de la OUA envió asimismo al Organismo la resolución aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de África en su reunión en la cumbre de 1988. En ella se pedía a la OUA, entre otras cosas, que en "estrecha colaboración con el Director General del OIEA" ayude a los países africanos a implantar los mecanismos adecuados para la vigilancia y el control del movimiento y la evacuación de desechos nucleares e industriales en África".

### Necesidad de un código internacional

El Director General distribuyó el texto de la resolución de la OUA y de la carta de su Secretario General a todos los Estados Miembros del Organismo; a petición de Nigeria, la resolución también fue objeto de debate en la reunión de la Junta de Gobernadores del OIEA celebrada en junio de 1988.

Pocos meses después, la Conferencia General del OIEA, en su trigésima segunda reunión ordinaria de septiembre de 1988, aprobó por consenso una resolución patrocinada por el Grupo africano titulada "Vertimiento de desechos nucleares". En ella se pedía al Director General del Organismo que "establezca un grupo técnico de trabajo representativo compuesto por expertos con el objetivo de elaborar un código de práctica internacionalmente acordado para las transacciones internacionales relacionadas con desechos nucleares, basado, entre otras cosas, en un examen de las actuales legislaciones y reglamentos nacionales e internacionales sobre la evacuación de desechos". Se pedía asimismo a "todos los Estados Miembros que adopten las medidas necesarias para asegurar que sus transacciones internacionales de desechos nucleares se atengan a los requisitos adecuados de los Estados exportadores, importadores y de tránsito".

En el curso del debate general que precedió a la formulación y adopción de esa resolución de la Conferencia General, los Estados Miembros de todas las regiones compartieron la preocupación expresada por los países africanos y su llamamiento a elaborar un código de conducta, un acuerdo internacional o algún otro tipo de directrices internacionalmente aceptadas. El origen de la resolución y los debates celebrados sobre sus objetivos y propósitos dieron claras pruebas del criterio imperante entre los Estados Miembros respecto de la necesidad de elaborar un instrumento que orientara a los Estados en sus transacciones internacionales de desechos radiactivos y en la elaboración de sus legislaciones y reglamentos nacionales.

Los países africanos dirigieron también a los órganos decisorios de otras organizaciones intergubernamentales el llamamiento para que se ayudase a proteger su medio ambiente y se prohibiese toda evacuación ilícita de desechos en sus territorios. Ese llamamiento fue formulado, por ejemplo, en la reunión de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (Río de Janeiro, agosto de 1988), en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países No Alineados (Nicosia, septiembre de 1988), y en el cuadragésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York, octubre de 1988).

### El grupo internacional de expertos

De conformidad con la resolución de la Conferencia General, el Director General del OIEA estableció un grupo

---

La Sra. Jankowitsch es funcionaria de la División de Asuntos Jurídicos del OIEA.

internacional compuesto por expertos de 20 Estados Miembros, designados por sus gobiernos, a quienes se encomendó la tarea de elaborar con urgencia un código de práctica que cumpliera el objetivo fijado por la Conferencia General. Al establecer el grupo de expertos e iniciar la labor preparatoria, conforme a la petición de la Conferencia General, la Secretaría del OIEA tuvo que cerciorarse de que dichos expertos estuviesen familiarizados no sólo con los aspectos técnicos de la gestión de desechos radiactivos, sino, sobre todo, con las estructuras reglamentarias y los regímenes jurídicos en vigor, y con las posibles consecuencias jurídicas y políticas internacionales de un Código que serviría de directriz básica a la comunidad internacional en esta esfera. Al mismo tiempo, fue preciso realizar un estudio de las legislaciones nacionales.

El grupo de expertos, que convocó su primera reunión en mayo de 1989, estuvo integrado por unos 20 especialistas jurídicos, jefes y representantes de oficinas nacionales para la protección radiológica y la gestión de desechos radiactivos, autoridades de reglamentación nuclear y asesores en cuestiones nucleares de misiones diplomáticas. Estuvieron representados veinte países con programas nucleares y sistemas jurídicos distintos, así como la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), la Agencia para la Energía Nuclear de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (AEN/OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Marítima Internacional (OMI). El grupo de expertos eligió como Presidente al Sr. David Smythe, Director General para la Reglamentación del Ciclo del Combustible y los Materiales de la Junta de Control de la Energía Atómica del Canadá, y en su segunda reunión completó su labor y aprobó el Código de Práctica por consenso.

### Legislación nacional vigente sobre desechos radiactivos

De conformidad con la resolución de la Conferencia General, el Código de Práctica estaría "basado, entre otras cosas, en un examen de las actuales legislaciones y reglamentos nacionales e internacionales sobre evacuación de desechos". En su primera reunión, el grupo de expertos pidió a la Secretaría del OIEA que llevara a cabo un estudio entre los Estados Miembros con miras a definir la legislación sobre transacciones internacionales relacionadas con desechos radiactivos, y los principios pertinentes de aplicación general que deberían considerar los expertos.

Cerca de 40 Estados Miembros enviaron al Organismo los textos de legislaciones, códigos nacionales, directrices y reglamentaciones, cuyo examen reveló que la legislación sobre desechos radiactivos, cuando existía, era de origen reciente y con frecuencia había sido enmendada para que reflejara los avances tecnológicos y el aumento de la preocupación por el medio ambiente. Algunos países comunicaron al Organismo que no habían promulgado legislación alguna sobre gestión de desechos radiactivos porque las instalaciones nucleoelectricas no los habían generado y los desechos de actividad baja provenientes de hospitales y centros de investigación se enviaban a otros países en virtud de acuerdos bilaterales o se almacenaban en emplazamientos adecuados, con arreglo a las normas de seguridad establecidas por las instituciones interesadas. Algunos países habían elaborado directrices nacionales sobre gestión y control de desechos radiactivos.

Los principios generales más importantes encontrados en la legislación examinada conciernen a la protección del hombre y el medio ambiente, es decir, a la seguridad de todas las

operaciones relacionadas con desechos radiactivos. En la legislación de algunos países se expresa explícitamente el objetivo de minimizar la producción de desechos, como el asimismo de reducir el volumen de tales desechos. Algunas legislaciones también contienen los principios relativos a la responsabilidad (del explotador, o del generador). En varios países se han promulgado disposiciones sobre el vertimiento de desechos en el mar, así como normas relativas a la evacuación en la tierra. Otros países informaron que eran Partes en el Convenio de Londres sobre Vertimientos de 1972, o en convenios regionales pertinentes relacionados con el vertimiento en el mar o con la contaminación en el océano en general.

Según los resultados, son muy pocos los casos en que se han estipulado disposiciones concretas directamente asociadas con la transferencia transfronteriza de desechos radiactivos. No obstante, independientemente de que existan normas concretas sobre movimientos transfronterizos de desechos radiactivos, varios países prohíben la importación de tales desechos y su almacenamiento o evacuación en su territorio nacional. Por lo general, dicha prohibición se formula de manera indirecta, es decir, se reconoce el derecho de evacuar o almacenar sólo los desechos que se originen en el país.

### Instrumentos internacionales

En lo que a instrumentos internacionales se refiere, se comprobó que no existía código, guía o convenio alguno sobre el movimiento internacional transfronterizo de desechos radiactivos. En cambio, desde hacía algún tiempo, se venían realizando considerables esfuerzos a nivel internacional a fin de establecer normas y procedimientos para el movimiento internacional de desechos químicos e industriales y de otros desechos peligrosos. En 1983, en respuesta a un accidente de graves consecuencias ambientales ocurrido en una industria de productos químicos (de Seveso, Italia), tanto la OCDE como la CCE elaboraron textos para crear lo que podría convertirse en el futuro en un "sistema internacional" para el control eficaz de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. En ambos casos, en el alcance del instrumento (Proyecto de acuerdo internacional de la OCDE sobre el control del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y directriz de la CE) se excluían concretamente los desechos radiactivos. Se dio prioridad a la iniciativa del PNUMA de 1987, relativa a un "Convenio mundial sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos", basado, hasta cierto punto, en el proyecto de la OCDE, pero con alcance universal. La CCE aprobó una directriz sobre el movimiento de desechos peligrosos; la OCDE no prosiguió su labor por separado.\*

El Convenio Mundial, elaborado bajo los auspicios del PNUMA, se firmó el 22 de marzo de 1989 en Basilea y actualmente su entrada en vigor está sujeta a la ratificación de al menos 20 Estados. Los desechos radiactivos están excluidos específicamente del alcance del Convenio (en el párrafo 3 del artículo 1).

En una resolución de la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el PNUMA, el Convenio se señaló a la atención del OIEA con objeto de garantizar que se tuviesen en cuenta

\* Directriz 84/631/EEC del Consejo, de 6 de diciembre de 1984, sobre la supervisión y el control dentro de la Comunidad Europea de la expedición transfronteriza de desechos peligrosos, enmendada en 1986. O.J. L326 de 13.12.86 y O.J. L181 de 04.07.1986.

sus disposiciones al elaborar el Código de Práctica del OIEA que rige las actividades relacionadas con desechos radiactivos.

En 1988, la CEE comenzó el trabajo preparatorio para la formulación de una directriz por separado sobre las actividades de transporte relacionadas con los desechos radiactivos dentro de la Comunidad\*, a raíz de una iniciativa presentada por el Parlamento Europeo luego de recibir informes sobre presuntos movimientos ilícitos de desechos radiactivos. Esa Directriz ya está casi terminada y en espera de ser aprobada. En este contexto, cabe mencionar también el (Cuarto) Convenio entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y 68 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989, en que se dispone\*\*, que "la Comunidad prohibirá toda exportación directa o indirecta de tales desechos (radiactivos) a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico... sin perjuicio de los compromisos internacionales concretos que las Partes Contratantes hayan suscrito o puedan suscribir en el futuro... en los foros internacionales competentes". En cuanto a las definiciones de desechos radiactivos, el Convenio se refiere a "las que se establecen en el marco del OIEA".

### Disposiciones principales del Código de Práctica internacional

El Código de Práctica sobre movimientos transfronterizos de desechos radiactivos fue aprobado en septiembre de 1990 por la Conferencia General del OIEA en su trigésima cuarta reunión ordinaria (GC(XXXIV)/RES/530).

Se trata de un documento conciso, limitado a principios básicos y se aplica concretamente al movimiento internacional de desechos radiactivos. (Véase el texto íntegro del Código en la inserción en colores que figura en este número de *Boletín del OIEA*.) Este tipo de desechos se define como "cualquier material que contenga o esté contaminado por radionucleidos cuyas concentraciones o niveles de radiactividad rebasen las 'cantidades exentas' fijadas por las autoridades competentes, y para el que no se prevé aplicación alguna".

El fin de este Código es asesorar y su objetivo es que "sirva como directriz a los Estados para, entre otras cosas, la elaboración y armonización de políticas y legislación sobre el movimiento internacional transfronterizo de desechos radiactivos". El Código está en consonancia con los principios y normas pertinentes del derecho internacional y se basa en las normas internacionales vigentes para el transporte seguro de materiales radiactivos y la protección física de los materiales nucleares, las normas de seguridad nuclear y protección radiológica básica y la gestión de desechos radiactivos. En esencia, el Código se basa en el conjunto de reglamentos, normas de seguridad y reglas actuales que en su mayor parte han sido elaborados por el Organismo y aprobados por consenso, y a los cuales se han adherido los Estados Miembros. No era preciso crear nuevas normas en esta esfera.

En las disposiciones principales del Código se subraya lo siguiente:

\* CEC: COM (90) 328 de 17 de julio de 1990.

\*\* Párrafos 1 y 3 del Artículo 39. Véase también "Declaración conjunta (Anexo VIII) sobre movimientos de desechos peligrosos o desechos radiactivos" en que las partes en la Convención de Lomé reafirman, entre otras cosas, "su decisión de desempeñar un papel activo en el trabajo que se lleva a cabo en el OIEA para elaborar un código de buena práctica internacionalmente aprobado".

● **La seguridad ante todo.** El primer principio enunciado en el Código es que cada Estado debería tener la certeza de que los desechos radiactivos dentro de su territorio se gestionan y evacúan con seguridad, para garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente. En los movimientos internacionales transfronterizos, cada Estado debería garantizar que dichos movimientos se realizan de modo que se cumplan las normas internacionales de seguridad.

En resumen, los desechos radiactivos sólo deberían transportarse de un sistema de control hacia otro. En armonía con este principio, el Código dispone que si una transferencia no puede llevarse a cabo de conformidad con el Código, y no puede concertarse un arreglo alternativo seguro, debería permitirse que el desecho radiactivo previamente transferido sea readmitido en su lugar de origen. La responsabilidad primordial recae sobre el Estado exportador.

● **Consentimiento.** El Código recuerda el principio de que es derecho soberano de cada Estado prohibir los movimientos de desechos radiactivos hacia, a través o a partir de su territorio. El Código dispone que los movimientos internacionales transfronterizos de desechos radiactivos deberían tener lugar únicamente con notificación y consentimiento previos de los Estados exportadores, importadores y de tránsito.

● **Estructura reglamentadora.** El movimiento de desechos radiactivos exige controles estrictos. Cada Estado importador, exportador o de tránsito que intervenga en los movimientos internacionales transfronterizos de desechos radiactivos, debería contar con una autoridad reglamentadora y adoptar los procedimientos, la legislación y las reglamentaciones que sean necesarios para controlar dichos movimientos. Los Estados deberían asimismo introducir en su legislación disposiciones en cuanto a responsabilidad e indemnización por daños que puedan derivarse de los movimientos internacionales de desechos.

● **Capacidad técnica.** Para la importación de desechos radiactivos es indispensable disponer de la capacidad técnica y administrativa y la estructura reglamentaria adecuadas. El Código estipula este principio tanto para el Estado importador como para el exportador antes de que se acuerde cualquier movimiento de desechos radiactivos.

● **Cooperación internacional.** Los Estados deberían cooperar a nivel bilateral, regional e internacional con el fin de evitar cualquier movimiento internacional transfronterizo de desechos radiactivos que no satisfaga el Código. El OIEA debería continuar proporcionando asesoramiento y asistencia sobre todos los aspectos de la gestión y evacuación de desechos radiactivos, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

### Red internacional más sólida

En un plazo breve, el OIEA pudo dar una respuesta satisfactoria a un problema que suscitaba gran preocupación pública; a pesar de no haberse descubierto ningún caso de evacuación ilícita de desechos radiactivos, era menester abordar la posibilidad de que ocurrieran movimientos y "vertimientos" no autorizados de tales desechos, especialmente en los territorios de países en desarrollo.

Como medida preventiva, era preciso lograr un consenso amplio en cuanto a lo que constituye una "buena práctica" en el movimiento transfronterizo necesario de desechos radiactivos. Para los Estados que carecen de la capacidad técnica para la gestión y evacuación seguras de desechos radiactivos,

por ejemplo, los provenientes de usos médicos, el Código prevé la posibilidad de exportar tales desechos a países que disponen de la capacidad requerida.

Incluso en muchos países donde no existía una legislación concreta sobre el movimiento de desechos radiactivos, fue posible adoptar el Código gracias a la existencia de una red reconocida de reglamentos y normas del OIEA aprobados y suscritos por la comunidad internacional. La aprobación del Código también fue posible dada la voluntad política de los Estados Miembros de cooperar para detener el tráfico ilícito.

El Código de Práctica suscrito voluntariamente por los Estados Miembros del Organismo constituye hoy otro elemento del "orden internacional de la energía nuclear" que contiene principios y normas con fuerza obligatoria y no obligatoria.\*

---

\* La frase citada fue tomada de "The Role of the IAEA in the Development of International Law", por Hans Blix, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 58. (1989) pág. 238.

La decisión del Organismo de optar en esta etapa por un código y no por un convenio (aunque dejando abierta la posibilidad de trabajar en el futuro en la elaboración de un acuerdo jurídicamente obligatorio) estuvo motivada por varias razones; en primer lugar, numerosos Estados, en particular países en desarrollo, no disponen aún de legislaciones nacionales sobre el particular; en segundo lugar, el largo proceso que entraña la concertación de un convenio no habría permitido la rápida acción esperada por los Estados Miembros; y, en tercer lugar, la experiencia del Organismo ha demostrado que los códigos que reflejan verdadero consenso son también mecanismos eficaces para reglamentar la práctica de los Estados, aunque no sean jurídicamente obligatorios.

El Código de Práctica sobre movimientos internacionales transfronterizos de desechos radiactivos es actualmente un instrumento válido y un mecanismo eficaz de uso práctico en los Estados. Con todo, su valor real dependerá del grado de cumplimiento que se logre.