

El derecho internacional y la energía nuclear: Panorama del marco jurídico

El orden jurídico mundial para la utilización segura y pacífica del átomo se basa en una combinación de normas obligatorias y regulaciones consultivas

por Mohamed
ElBaradei,
Edwin
Nwogugu y
John Rames

Resulta paradójico que las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos y toda la esperanza que ellas entrañan para la humanidad se perciban a menudo en yuxtaposición con la perspectiva de la proliferación de las armas y de la guerra nucleares. Es comprensible que se mezclen esos conceptos puesto que a menudo los materiales, el conocimiento y los especialistas necesarios para producir armas nucleares no pueden distinguirse de los que se requieren para generar energía nucleoelectrónica y realizar investigaciones nucleares.

Como resultado de ello, la comunidad internacional siempre se ha centrado en garantizar que la energía nuclear se utilice con fines pacíficos y en condiciones de seguridad. Este enfoque está definido por una compleja red de medidas nacionales e internacionales ya que, si bien se ha aceptado que la responsabilidad primordial de la reglamentación del uso de la energía nuclear incumbe a las autoridades nacionales, se ha reconocido igualmente que otros países pueden resultar afectados también. En consecuencia, la regulación de la energía nuclear, al igual que muchas otras actividades humanas que podrían tener repercusiones transfronterizas, exige que se asigne a la comunidad internacional la responsabilidad residual o, en determinados casos, la responsabilidad compartida de garantizar, entre otras cosas, la uniformidad de las normas, la coordinación, la combinación de recursos y servicios, así como el cumplimiento.*

En ese sentido, el OIEA, entre otras organizaciones internacionales y regionales, ha servido de coordinador. En el artículo II del Estatuto del OIEA se estipula 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" y

asegurar en la medida que le sea posible, "que la asistencia que preste, o la que se preste a petición suya, o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares".

En los últimos tres decenios, la cooperación internacional en la esfera de la energía nuclear ha dado lugar a una combinación de disposiciones con fuerza legal y normas y reglamentaciones de carácter consultivo. En este artículo se presenta un panorama de ese marco jurídico mundial para el desarrollo pacífico y seguro de la energía nuclear. En específico se abordan las esferas de la seguridad nuclear, la protección radiológica, la gestión de desechos radiactivos, el transporte de materiales radiactivos, la asistencia y planificación para casos de emergencia, la responsabilidad civil por daños nucleares, la protección física de los materiales nucleares, los ataques armados contra instalaciones nucleares, así como las salvaguardias y la verificación del OIEA.

Utilización de la energía nuclear en condiciones de seguridad

En el artículo III.A.6 del Estatuto del OIEA se autoriza al Organismo a establecer o adoptar normas de seguridad para proteger la salud y reducir al mínimo el peligro para la vida y la propiedad. Asimismo, se exige que esas normas se apliquen a las propias operaciones del OIEA, así como a las operaciones en que se utilicen los materiales, servicios, equipo, instalaciones e información suministrados por el Organismo o a petición suya o bajo su control o dirección. Los Estados que reciben asistencia técnica o asistencia en el marco de proyectos de reactores deben firmar un acuerdo con el OIEA en que se comprometen a aplicar las normas y medidas de seguridad del Organismo que se especifican en el acuerdo a las operaciones que se benefician de la asistencia. Asimismo, en el Estatuto se autoriza al OIEA a aplicar sus normas de seguridad, a petición de los Estados, a cualquiera de las operaciones o actividades que éstos realicen.

El Sr. ElBaradei es Director General Asistente y Director de la División de Relaciones Exteriores del OIEA. Los Sres. Nwogugu y Rames son altos funcionarios de la División de Asuntos Jurídicos del OIEA. El presente artículo se basa en informaciones más amplias que figuran en los dos tomos del libro *The International Law of Nuclear Energy: Basic Documents*, que los autores editaron y fue publicado en 1993 por Martinus Nijhoff Publishers, P.O. Box 163, 3300 AD Dordrecht, Países Bajos.

*Véase en general, "The Role of the IAEA in the Development of International Law", por el Dr. Hans Blix, *Nordic Journal of International Law*, 58 (1989).

En el cumplimiento de su función prevista en el Estatuto, de elaborar normas de seguridad, el OIEA toma en consideración la labor de los organismos científicos y técnicos internacionales pertinentes, como la Comisión Internacional de Protección Radiológica (CIPR), el Comité de las Naciones Unidas para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas (UNSCEAR), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

La capacidad que tiene la radiación ionizante de causar daños a los seres vivientes y al medio ambiente motiva la inquietud por garantizar el uso de la energía nuclear en condiciones de seguridad, incluidas las actividades en que se utilizan los subproductos de la energía nuclear, y el uso de sustancias radiactivas en actividades médicas, industriales y agrícolas. Con los objetivos de seguridad se procura proteger a los seres vivientes, la sociedad y al medio ambiente de los efectos dañinos de la radiación ionizante.

La actividad internacional en esta esfera comenzó con el establecimiento de la CIPR, que desde sus inicios en 1928 ha formulado recomendaciones sobre protección radiológica. En 1955 la Asamblea General de las Naciones Unidas creó el UNSCEAR a fin de evaluar las dosis, los efectos y los riesgos de la radiación ionizante a escala mundial. La labor de esos dos organismos sirve de base para las normas elaboradas por otras organizaciones internacionales y regionales como el OIEA, la OIT, la OMS, la EURATOM y la AEN. En el proceso de formulación de las normas, esas organizaciones han creado estrechas relaciones de trabajo.

La necesidad de establecer normas adecuadas destinadas a garantizar el uso seguro de la energía nuclear se refleja en los instrumentos constituyentes de esas organizaciones. El carácter obligatorio de las normas de seguridad elaboradas de conformidad con esos instrumentos internacionales varía. Por consiguiente, si bien las normas de seguridad elaboradas por la EURATOM son obligatorias, las actividades en materia de reglamentación de la seguridad de la Agencia para la Energía Nuclear de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (AEN/OCDE) y el Organismo Árabe de Energía Atómica (AAEA) son recomendatorias. Las Normas de seguridad del OIEA tienen carácter obligatorio en relación con las actividades nucleares llevadas a cabo con la asistencia del Organismo, pero en los casos en que se presente dicha asistencia, son de carácter recomendatorio.

Protección radiológica. La base científica de las normas de protección radiológica se halla en las recomendaciones que la CIPR formula y revisa periódicamente y en las que se toman en consideración en los estudios realizados por el UNSCEAR.

Esa labor sustenta las Normas básicas internacionales de seguridad para la protección contra la radiación ionizante y para la seguridad de las fuentes de radiación (NBS) mediante las cuales el OIEA, la OIT, la OMS y la AEN han proporcionado una base a nivel mundial para la elaboración de normas armónicas y actualizadas. Recientemente, esas cuatro organizaciones, junto con la Organización de las Naciones

Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), examinaron y revisaron las NBS, cuya forma revisada fue aprobada por la Junta de Gobernadores del OIEA en septiembre de 1994.

Las NBS se complementan con otras normas sobre aspectos específicos de la protección radiológica, a saber, la protección ocupacional; la protección del público y del medio ambiente; y las medidas en caso de accidentes nucleares o emergencias radiológicas.

Seguridad de las centrales nucleares

El OIEA ha elaborado Normas de seguridad nuclear (NUSS) para las centrales nucleares, que fueron preparadas por expertos de sus Estados Miembros. Dichas Normas abarcan las cinco esferas siguientes: organización gubernamental de la reglamentación de las centrales nucleares; seguridad en la selección del emplazamiento de las centrales nucleares; seguridad del diseño de las centrales nucleares; seguridad de la explotación de las centrales nucleares; y garantía de calidad para la seguridad de las centrales nucleares. Se consideró que la formalización de criterios de seguridad que abarquen esas esferas, en forma de códigos de práctica y guías, contribuiría considerablemente a garantizar la comprensión y el cumplimiento de los requisitos básicos que sirven de fundamento a la seguridad de las centrales nucleares, a saber, el suministro adecuado de personal capacitado para las centrales y la dotación de personal para un organismo regulador; la capacidad para realizar una evaluación cuidadosa y pormenorizada de la seguridad de los proyectos de las centrales nucleares desde sus inicios y en todas las etapas de su vida útil; y la capacidad para ejecutar un programa adecuado de garantía de calidad que incluya el control y la inspección.

Los Códigos de práctica relacionados con cada una de las cinco esferas se publicaron inicialmente en 1978, y se han revisado posteriormente. Esos Códigos se complementan con más de 60 Guías de seguridad que describen en detalle su ejecución.

Si bien la comunidad internacional en general no está aún dispuesta a transformar esas recomendaciones en normas obligatorias, éstas se utilizan ampliamente en la elaboración de reglamentos nacionales. Sin embargo, la aplicación de las NUSS es obligatoria cuando se trata de la asistencia prestada por el OIEA o por conducto de éste.

Convención sobre seguridad nuclear. La Convención Internacional sobre Seguridad Nuclear quedó abierta a la firma en septiembre de 1994, durante la Conferencia General del OIEA. A partir de entonces, seis de los 58 Estados signatarios han pasado a ser partes en ella.

Esa Convención compromete a los Estados participantes a garantizar la seguridad de las centrales nucleares para usos civiles situadas en tierra, incluidas las instalaciones de almacenamiento, manipulación y tratamiento de materiales radiactivos que se encuentren ubicadas en el mismo emplazamiento. Los

Estados están obligados a adoptar, dentro del marco de sus legislaciones nacionales, las medidas legislativas, reglamentarias, administrativas y de otro tipo que resulten necesarias para cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención. Entre los principales aspectos figuran el establecimiento de un sistema de presentación de informes sobre el cumplimiento por los Estados Contratantes de las obligaciones que impone la Convención.

Notificación de accidentes nucleares y asistencia para casos de emergencia. Tras el accidente nuclear de Tree Mile Island (TMI) ocurrido en los Estados Unidos en 1979, la comunidad internacional se convenció de la necesidad de crear un marco de notificación y asistencia mutua en materia de accidentes nucleares. Después de dicho accidente se elaboraron dos documentos bajo los auspicios del OIEA que establecieron directrices para los Estados.

A raíz del accidente de Chernobil en 1986, dentro del marco del OIEA se elaboraron y aprobaron dos documentos: la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica. Esas Convenciones entraron en vigor el 27 de octubre de 1986 y el 26 de febrero de 1987, respectivamente. Setenta y cuatro Estados han pasado a ser partes en la convención sobre la pronta notificación y 70 Estados, en la convención sobre asistencia.

En esas esferas existen también varios acuerdos bilaterales y regionales. En 1963, el OIEA y los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia concertaron el Acuerdo entre los países nórdicos en materia de asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica. Asimismo, el 11 de diciembre de 1984, el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó una decisión sobre los acuerdos de la comunidad para el pronto intercambio de información en caso de emergencia radiológica.

Gestión de desechos radiactivos

En vista del peligro potencial que para el hombre y el medio ambiente representan los desechos radiactivos, su gestión y evacuación se han convertido en una cuestión importante a la hora de considerar la opción nucleoelectrónica y en el uso de materiales nucleares. El OIEA ha elaborado objetivos de seguridad para la gestión de los desechos radiactivos. Además, en varios documentos del OIEA se han establecido criterios que rigen la gestión y evacuación de este tipo de desechos. Asimismo, en 1991 el OIEA estableció el programa de Normas de seguridad para la gestión de desechos radiactivos (RADWASS) a fin de preparar un enfoque armónico para la gestión segura de los desechos radiactivos a nivel internacional. Las RADWASS conformarán una sucesión jerárquica de documentos encabezados por uno sobre Nociones fundamentales de seguridad.

En 1990, la Conferencia General del OIEA aprobó un Código de práctica sobre movimientos internacionales transfronterizos de desechos radiactivos, cuyo

objetivo es disponer medidas preventivas de todo movimiento y evacuación internacionales incontrolados de ese tipo de desechos.

Los Estados y las organizaciones internacionales también han participado en la reglamentación de los desechos radiactivos. Ello puede ilustrarse con dos ejemplos: El Tratado Antártico (artículo V) prohíbe la evacuación de desechos radiactivos en la región del Antártico. Asimismo, en el artículo IV del Convenio de Londres de 1972 se reglamenta el vertimiento de desechos radiactivos en el mar. En febrero de 1994 entraron en vigor enmiendas del Convenio de Londres en que se prohíbe el vertimiento de todo tipo de desechos radiactivos en el mar. Además, en el artículo 5 del Convenio sobre la prevención de la contaminación marina procedente de fuentes terrestres se obliga a los Estados Miembros a adoptar medidas encaminadas a eliminar la contaminación de la zona marítima por sustancias radiactivas procedentes de tales fuentes.

En diversas partes del mundo también se han establecido reglamentos regionales sobre el vertimiento de desechos radiactivos en el mar. En 1977, en virtud de una decisión del Consejo de la OCDE, se sustituyeron los acuerdos especiales y voluntarios que existían previamente por los métodos de vigilancia y consulta multilateral en materia del vertimiento de desechos radiactivos en el mar. En esa decisión se compromete a los países participantes a aplicar las directrices y los procedimientos aprobados en el seno de la AEN y a someter sus operaciones de vertimiento en el mar al sistema de consulta previa y vigilancia internacional organizado por la AEN. Otros ejemplos de acuerdos regionales son: el Convenio sobre la Contaminación del Mar Mediterráneo de 1976, y sus dos Protocolos de 1976 y 1980; el Convenio sobre la Protección del Medio Marino en el Báltico, de 1974; y el Convenio para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente de la región del Pacífico Sur, de 1986.

La preocupación de los países en desarrollo por impedir la importación de desechos radiactivos a sus territorios motivó en gran medida la inclusión en el artículo 39 del cuarto Convenio (1989) entre los Estados de África, el Caribe, y el Pacífico, y la Comunidad Económica Europea del compromiso por parte de la Comunidad de prohibir la exportación de ese tipo de desechos desde el territorio de sus Estados miembros. Por otra parte, los Estados de África, el Caribe y el Pacífico se comprometieron a prohibir la importación de desechos radiactivos procedentes de la Comunidad o de cualquier otro país. Conforme a esa disposición, en el artículo 4 de la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África y la fiscalización de los movimientos transfronterizos dentro de África de desechos peligrosos, que fue aprobada por la Organización de Estados Africanos en enero de 1991, se prohíbe la importación a África de todo tipo de desechos peligrosos, incluidas las sustancias radiactivas procedentes de partes no contratantes.

Pasos hacia una convención sobre la gestión de desechos radiactivos. En 1993, la Conferencia General del OIEA pidió al Director General que iniciara los preparativos para una convención sobre la seguridad de la gestión de desechos tan pronto como el proceso en marcha de elaboración de las Nociones fundamentales de seguridad de la gestión de desechos se tradujera en un acuerdo internacional amplio. En su reunión de marzo de 1995, la Junta del OIEA aprobó el documento sobre Nociones fundamentales de seguridad titulado "Principios para la gestión de desechos radiactivos". Este documento facilitará la labor de un grupo de composición abierta formado por expertos y técnicos jurídicos encargado de realizar los preparativos de fondo necesarios para una convención sobre la seguridad de la gestión de desechos radiactivos. A ese fin, el grupo celebró reuniones en febrero y julio de 1995.

Transporte de materiales radiactivos

El OIEA ha tomado la iniciativa en la elaboración de reglamentos adecuados para el transporte seguro de materiales radiactivos. Primeramente, en 1961 el Organismo publicó el Reglamento para el transporte seguro de materiales radiactivos (Colección Seguridad N.º. 6), para aplicarlo a todos los medios de transporte nacionales e internacionales. A partir de entonces, los organismos internacionales competentes han aceptado ampliamente y aprobado dicho reglamento como requisito obligatorio para el transporte de materiales radiactivos.

Asimismo, la cuestión del transporte de materiales radiactivos se ha tratado en convenios y convenciones. Un ejemplo muy conocido es el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS), de 1974, en el que se regula, entre otras cosas, el transporte de mercancías peligrosas, incluidos los materiales radiactivos. En el artículo 23 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1992, se regula el ejercicio por los buques nucleares u otros buques extranjeros que transportan sustancias nucleares del derecho al paso inofensivo por las aguas territoriales de los Estados.

Normas de seguridad para los buques mercantes de propulsión nuclear. Se han instituido medidas encaminadas a examinar de nuevo las normas básicas para los buques mercantes de propulsión nuclear establecidas en 1981 por la Organización Marítima Internacional (OMI). En septiembre de 1990, la Conferencia General del OIEA pidió al Director General que consultara con la Organización Marítima Internacional los planes de la comunidad marítima relacionados con los buques de propulsión nuclear civiles, la necesidad de revisar el Código de seguridad para buques mercantes de propulsión nuclear a la luz de la tecnología nuclear existente en materia de seguridad, y si el Código podía aplicarse actualmente a todos los buques de propulsión nuclear civiles existentes y en proyecto y, de no ser así, las consecuencias de la ampliación del Código para que abarcara a todos los buques de ese tipo.

En 1993, un grupo de trabajo conjunto del OIEA, la OMI y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) elaboró un proyecto de "Código para el transporte seguro de combustible nuclear irradiado, plutonio y desechos radiactivos de alto nivel en cofres a bordo de buques". El Código ha recibido la aprobación de la Asamblea de la OMI y de los órganos rectores del OIEA.

Responsabilidad civil por daños nucleares

La mitigación de las consecuencias de los accidentes nucleares mediante la indemnización rápida y adecuada es un componente importante del régimen para la utilización segura de la energía nuclear. Actualmente, existen varios instrumentos internacionales que reglamentan la responsabilidad por daños nucleares.

El primero es la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, de 1963, concertada bajo los auspicios del OIEA. Pese al alcance mundial de esa convención, sólo 14 Estados son partes en ella. El segundo es el Convenio de París de 1960 acerca de la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear, suscrito dentro del marco de la OCDE. Este Convenio, que tiene carácter regional y cuenta con 14 Estados Partes de Europa occidental, fue complementado en 1963 con el Convenio complementario de Bruselas. Tanto el Convenio de París como el Convenio complementario de Bruselas fueron enmendados por Protocolos en 1964 y 1982.

Los aspectos fundamentales de la Convención de Viena y el Convenio de París son idénticos. Ambos se basan en la responsabilidad exclusiva y estricta del explotador de una instalación nuclear, la limitación de la responsabilidad en cantidad y tiempo, y en la jurisdicción de los tribunales del Estado donde radique la instalación. En ambos instrumentos se estipula un importe mínimo de indemnización y la cobertura financiera mediante seguro u otras garantías financieras y, en el caso del Convenio complementario de Bruselas, mediante un sistema de financiación estatal.

Otros dos convenios tratan la cuestión de la responsabilidad en el contexto del transporte marítimo: la Convención de 1962 sobre la responsabilidad de los explotadores de buques nucleares, que aún no ha entrado en vigor, y el Convenio de 1971 relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares. Ambos instrumentos se basan en el principio de la responsabilidad estricta del explotador.

En relación con los incidentes nucleares en el espacio ultraterrestre, la responsabilidad por daños nucleares queda establecida en el Convenio de 1972 sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, que reglamentaría, entre otras cosas, las situaciones en que el objeto espacial fuese propulsado por energía nuclear o transportase objetos nucleares. En 1992, la Asamblea General de las

Naciones Unidas aprobó una resolución sobre los principios relacionados con el uso de fuentes nucleoelectricas en el espacio ultraterrestre.

En el caso de las centrales nucleares, el accidente de Chernobil dejó claro que el régimen de responsabilidad existente no es adecuado para garantizar una indemnización equitativa y rápida, en particular en el caso de daños en gran escala. Ello se debe a la limitada aplicación territorial del régimen, su estrecha definición de lo que constituye daño y el bajo nivel de indemnización que garantiza.

El régimen existente se está fortaleciendo. En 1988, se concertó un Protocolo Común relativo a la aplicación de la Convención de Viena y el Convenio de París. El objetivo principal de dicho Protocolo es ampliar el ámbito de aplicación de ambos instrumentos. Asimismo, resuelve los posibles conflictos de derecho que pudieran surgir por la aplicación simultánea de ambos documentos a un mismo accidente nuclear, fundamentalmente en el caso del transporte internacional.

En 1990, la Junta de Gobernadores del OIEA decidió establecer una Comisión Permanente de Responsabilidad por Daños Nucleares, a la que se pidió que examinara la responsabilidad internacional por daños nucleares, incluida la responsabilidad civil internacional, la responsabilidad internacional de los Estados y las relaciones entre ambas.

La labor de la Comisión Permanente ha demostrado que existe un amplio margen de acuerdo sobre las propuestas para la revisión de la Convención de Viena. La atención se ha desviado principalmente hacia la factibilidad de elaborar un convenio sobre financiamiento suplementario. En ese sentido, se han examinado varias propuestas, pero no se ha alcanzado un acuerdo general. La Comisión recomendó a la Junta del OIEA que se convocara una conferencia diplomática en 1996 dedicada a la revisión de la Convención de Viena y al financiamiento suplementario. Se espera que la Junta proceda respecto de dicha recomendación en sus reuniones de septiembre de 1995.

Protección física de los materiales nucleares

Existen dos instrumentos internacionales que establecen las bases para la protección física de los materiales nucleares, a saber, un conjunto de recomendaciones y una convención, ambos elaborados bajo los auspicios del OIEA.

El conjunto de recomendaciones se elaboró por primera vez en 1972 y a partir de entonces se ha revisado en tres ocasiones: 1975, 1977 y 1989. Los principales objetivos de la revisión más reciente fueron otorgar igual tratamiento a las preocupaciones que despierta la retirada no autorizada de materiales nucleares y el sabotaje de instalaciones nucleares; reflejar la existencia de la Convención sobre la protección

física de los materiales nucleares; y fortalecer las recomendaciones sobre varios aspectos de la práctica general.

Las recomendaciones reflejan un amplio consenso entre los Estados Miembros del OIEA acerca de los requisitos par una protección física eficaz y se aplican al material nuclear durante su utilización, transporte y almacenamiento nacionales; al material nuclear durante su transporte internacional; y a las instalaciones nucleares de un Estado. Aunque esas recomendaciones no tienen carácter obligatorio, el OIEA exige su aplicación en sus acuerdos con los Estados que reciben su asistencia. Varios Estados han incluido un requisito equivalente en acuerdos bilaterales de cooperación en la esfera nuclear.

La Convención sobre la protección física de los materiales nucleares fue aprobada el 26 de octubre de 1979 y entró en vigor el 8 de febrero de 1987. Su ámbito de aplicación es más estrecho que el de las recomendaciones en el sentido de que la Convención se aplica fundamentalmente a los materiales nucleares cuando sean objeto de transporte nuclear internacional (lo que necesariamente incluye el almacenamiento propio de dicho transporte).

En septiembre de 1992 se celebró en Viena una Conferencia de Examen de las Partes en la Convención. Entre otras cosas, la Conferencia afirmó que la Convención proporciona una base sólida para la protección física de los materiales nucleares durante su transporte internacional y es aceptable en su forma actual. De igual modo, la Conferencia exhortó al OIEA a organizar una reunión para examinar las recomendaciones del Organismo sobre protección física contenidas en el documento del OIEA INFCIRC/225/Rev.2, y para analizar la incorporación de otras orientaciones sobre cuestiones como el combustible irradiado, el material nuclear contenido en los desechos y otros temas. En septiembre de 1993, como resultado de una reunión del Comité Técnico celebrada en junio de ese año, se publicaron las recomendaciones revisadas (como documento INFCIRC/225/Rev.3) que reflejan las opiniones del Comité al respecto.

Ataques armados contra instalaciones nucleares

Los Protocolos Adicionales I y II de los Convenios de Ginebra de 1949* tratan sobre la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales y de conflictos armados no internacionales respectivamente. El artículo 56 del Protocolo I y el artículo

Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 a los cuales se adicionan los Protocolos se refieren, respectivamente, a: el mejoramiento de la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; el mejoramiento de la suerte de los heridos, enfermos y naufragos de las fuerzas armadas en el mar; el trato a los prisioneros de guerra; y la protección de personas civiles en tiempo de guerra.

15 del Protocolo II se refieren a la protección de, entre otras cosas, las centrales nucleares de energía eléctrica.

La protección que otorgan los Protocolos sólo es aplicable a una categoría limitada de instalaciones nucleares. La frase "centrales nucleares de energía eléctrica" obviamente incluye a los reactores de potencia. Sin embargo, no incluiría los reactores de investigación nuclear, las instalaciones de enriquecimiento, las instalaciones de fabricación de combustible, las instalaciones de reelaboración ni las instalaciones de almacenamiento de combustible gastado. Todas esas instalaciones, en particular las últimas dos, podrían provocar escapes radiactivos considerables de ser atacadas.

Si bien parece haberse reconocido en general la necesidad de prohibir los ataques armados contra todo tipo de instalaciones nucleares y la urgencia de concertar un acuerdo internacional a ese respecto, el establecimiento de normas internacionales más amplias en esa esfera se halla aún en proceso de desarrollo. En consecuencia, por ejemplo, en 1987 la Conferencia General del OIEA aprobó una resolución relativa a la protección de las instalaciones nucleares contra los ataques armados. En el preámbulo de la resolución, la Conferencia General dejó constancia de que era "consciente del hecho de que un ataque armado contra una instalación nuclear podría tener como resultado liberaciones de radiactividad con graves consecuencias dentro y fuera de las fronteras del Estado que haya sido atacado" y estaba "convencida de la necesidad de prohibir los ataques armados contra las instalaciones nucleares en que pudieran producirse esas liberaciones, así como de la urgencia de concertar un acuerdo internacional a este respecto".

Utilización de la energía nuclear con fines pacíficos

El ímpetu por garantizar la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, que se expresa en el Estatuto del OIEA y en el Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), ha sido complementado con varios convenios de no proliferación.

El objetivo final de la comunidad internacional es lograr el desarme general y completo. En el contexto del desarme nuclear, la prevención de la proliferación vertical (es decir, el incremento de los arsenales nucleares existentes) se fomenta con la adopción de acuerdos para la reducción de los armamentos entre los Estados poseedores de armas nucleares. Asimismo, se procura la prohibición de las armas nucleares mediante la adopción de requisitos aplicables a todos los Estados, posean éstos o no armas nucleares, así como de requisitos destinados a garantizar que los Estados que no poseen armas nucleares no las adquieran (prevención de la proliferación horizontal).

Ejemplos de requisitos aplicables a todos los Estados son: el Tratado Antártico; el Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua; el

Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y la utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes; y el Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo. Esos tratados están destinados a limitar las zonas geográficas donde puedan ensayarse, emplazarse, y/o usarse las armas nucleares.

El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP), el Tratado para la Proscripción de la Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco), y el Tratado sobre la zona libre desnuclearizada del Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga), son ejemplos de requisitos aplicables a Estados no poseedores de armas nucleares. Su objetivo primordial es evitar la proliferación horizontal. Los tres tratados vinculan la prohibición de la adquisición de armas nucleares al requisito de que sus partes acepten las salvaguardias del OIEA sobre todas las actividades nucleares actuales y futuras.

A principios del decenio de 1970, un grupo de Estados emprendieron dos iniciativas que no figuraban en los tratados, con el fin de apoyar el régimen de no proliferación. El primer grupo de Estados, conocido como el "Comité Zangger", eran todos Partes en el TNP. El objetivo del Comité era establecer un método uniforme para el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo III.2 del TNP, mediante la definición de la fuente y los materiales fisionables especiales, así como el equipo o el material especialmente diseñado o preparado para la elaboración, el uso o la producción de materiales fisionables especiales, cuyo suministro requiere la aplicación de las salvaguardias del OIEA. (Los resultados de esa iniciativa se reproducen en el documento del OIEA INFCIRC/209/Rev. 1 y Add. 1 y 2.)

El segundo grupo de Estados, que incluye a los participantes en la iniciativa del Comité Zangger, se conoce como Club de Suministradores de Londres y a él pertenecen Estados que son partes en el TNP y otros que no lo son. Ese grupo de Estados ha elaborado un conjunto de directrices (reproducidas en el documento INFCIRC/254 del OIEA) para la exportación de materiales, equipo o tecnología nucleares. En consecuencia, en esas directrices se establecen nuevas condiciones aplicables a la exportación de materiales, equipo y tecnología nucleares que, por ejemplo: vinculan la duración de las salvaguardias a la existencia continua de materiales y equipo salvaguardables independientemente de la duración del acuerdo de salvaguardias; exigen la aplicación de medidas de protección física; exigen el ejercicio de restricciones en la transferencia de instalaciones y tecnología de carácter delicado, y de materiales utilizables para la fabricación de armas nucleares; e imponen limitaciones a la retransferencia de determinados productos exportados. Esas directrices también están destinadas a separar de la esfera de la competencia comercial las garantías relacionadas con las salvaguardias y la no proliferación.

Sistema de salvaguardias del OIEA

En el artículo III.A.5 del Estatuto del OIEA se autoriza al Organismo "a establecer y aplicar salvaguardias destinadas a asegurar que los materiales fisionables especiales y otros, así como los servicios, equipo, instalaciones e información suministrados por el Organismo, o a petición suya, o bajo su dirección o control, no sean utilizados de modo que contribuyan a fines militares; y a hacer extensiva la aplicación de esas salvaguardias, a petición de las Partes, a cualquier arreglo bilateral o multilateral, o a petición de un Estado, a cualquiera de las actividades de ese Estado en el campo de la energía atómica".

Así, el sistema de salvaguardias del Organismo se concibió como un plan de verificación con fuerza legal para todas las transacciones nucleares relacionadas con el OIEA, que se aplicaría cuando un Estado recibiera asistencia del OIEA o por su conducto, en virtud de un proyecto del Organismo. Las actividades nucleares en que no participara el OIEA se someterían a las salvaguardias solamente sobre bases voluntarias y selectivas.

En el decenio de 1970, la naturaleza y el alcance del sistema de salvaguardias del OIEA sufrió una importante transformación. Ello se debió al desarrollo de lo que se conoce como el "régimen de no proliferación", que es el conjunto de normas jurídicas y compromisos voluntarios que se elaboraron dentro y fuera del marco del OIEA para abordar la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y la proliferación de las armas nucleares.

En virtud del Tratado de Tlatelolco de 1967 en América Latina, cada parte se compromete a utilizar exclusivamente con fines pacíficos los materiales nucleares y las instalaciones que se encuentren bajo su jurisdicción, y a prohibir e impedir en su territorio el ensayo, utilización, fabricación, producción, adquisición, recepción, almacenamiento, instalación, emplazamiento y posesión de cualquier arma nuclear. Asimismo, cada parte asume la obligación de negociar acuerdos multilaterales o bilaterales con el OIEA para la aplicación de salvaguardias a sus actividades nucleares.

De mayor trascendencia es el TNP de 1968, que es de carácter universal. En él se estipula que cada Estado no poseedor de armas nucleares parte en el Tratado contrae la obligación fundamental de no fabricar, adquirir, recibir ni controlar armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares. Además, dicho Estado consiente en aceptar las salvaguardias formuladas en un acuerdo que ha de ser negociado y concertado con el OIEA de conformidad con el Estatuto de éste último y su sistema de salvaguardias. El objetivo exclusivo de dicho acuerdo es la verificación del cumplimiento por el Estado de su obligación contraída en virtud del Tratado de impedir la desviación de los usos de la energía nuclear hacia fines relacionados con armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares.

Asimismo, las partes en el Tratado de Rarotonga en Asia sudoriental y el Pacífico y en el Acuerdo Brasileño-Argentino para el Uso Exclusivamente

Pacífico de la Energía Nuclear han suscrito también un compromiso de no proliferación. Por consiguiente, la aceptación de las salvaguardias del OIEA, que tienen amplio alcance, ha adquirido un carácter obligatorio para los Estados partes en esos acuerdos.

Objetivos de las salvaguardias. Las salvaguardias son medios *técnicos* de verificación del cumplimiento de las obligaciones *jurídicas* relacionadas con los usos de la energía nuclear con fines pacíficos. Sus objetivos son políticos, es decir, *garantizar* a la comunidad internacional el carácter pacífico de la actividad nuclear salvaguardada y *disuadir* la desviación o el uso incorrecto de materiales o instalaciones salvaguardados mediante el riesgo de la pronta detección.

El sistema tiene una serie de aspectos básicos que deben comprenderse. El primero es que la aplicación de las salvaguardias se basa fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en la información suministrada por el Estado respecto de la existencia de materiales o equipo nucleares que deberían someterse a las salvaguardias. El Organismo, sin embargo, tiene derecho a realizar inspecciones especiales con objeto de garantizar que todos los materiales nucleares sometidos a las salvaguardias sean realmente salvaguardados y, a ese fin, a obtener información adicional y a tener acceso a las instalaciones para prevenir posibles actividades no declaradas.

El segundo es que las salvaguardias no pueden por sí mismas impedir que un Estado viole sus obligaciones de no desviar materiales nucleares de sus fines pacíficos. El sistema está diseñado como un mecanismo de alerta rápida para poner en marcha los procedimientos necesarios encaminados a la adopción de medidas correctoras en caso de violación. En virtud del Estatuto del OIEA, el incumplimiento de las obligaciones de salvaguardias debe notificarse al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que se adopten las medidas pertinentes.

El tercero es que por medio de las salvaguardias no es posible evaluar las intenciones futuras de los Estados. El sistema puede compararse a un dispositivo de radar mediante el cual sólo puede notificarse la situación existente.

La verdadera aplicación de las salvaguardias requiere un acuerdo contractual entre el OIEA y el Estado en que funcionará el sistema, débase o no su aplicación a un compromiso voluntario del Estado o al cumplimiento de una obligación jurídica con arreglo a un acuerdo bilateral o multilateral.

En los acuerdos de salvaguardias se establecen los derechos y las obligaciones fundamentales de las partes respecto de la aplicación de las salvaguardias. En un conjunto técnico de "arreglos subsidiarios" ajustados a los requisitos específicos de las instalaciones salvaguardadas se ofrecen procedimientos de ejecución detallados. Los arreglos subsidiarios son instrumentos de ejecución que no requieren la aprobación de la Junta de Gobernadores del OIEA y se suscriben entre la Secretaría del OIEA y el Estado Parte simultáneamente con la concertación del acuerdo de salvaguardias o con posterioridad a ésta. Los arreglos subsidiarios se consideran confidenciales y a ellos

sólo tienen acceso la Secretaría del OIEA y el Estado Parte. Otros Estados Miembros no tienen acceso, aunque puede suministrarse a la Junta de Gobernadores determinada información relativa a la aplicación de las salvaguardias para que el Organismo cumpla sus responsabilidades en la ejecución del acuerdo.

Categorías de acuerdos de salvaguardias. El OIEA ha concertado cuatro categorías de acuerdos de salvaguardias.

La *primera categoría* comprende los acuerdos con Estados no poseedores de armas nucleares que han contraído un compromiso de no proliferación, por ejemplo, los Estados Partes en el TNP, el Tratado de Tlatelolco, el Tratado de Rarotonga o el Acuerdo Brasileño-Argentino para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear. Esos acuerdos de salvaguardias abarcan todas las actividades nucleares del Estado. En Argentina y el Brasil, las salvaguardias del OIEA se llevan a efecto en virtud de un Acuerdo Cuatripartito de carácter *sui generis* entre esos dos países, el OIEA y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Los otros acuerdos mencionados son acuerdos modelo y se basan en directrices (INFCIRC/153) aprobadas a ese fin por la Junta de Gobernadores del OIEA, las cuales constituyen la base de la estructura y el contenido de estos acuerdos.

La aplicación de las salvaguardias conforme a estos acuerdos está vinculada al material salvaguardado. En virtud de dichos acuerdos, el OIEA procede al cese de las salvaguardias cuando determina que el material ya no puede utilizarse para ninguna actividad nuclear de importancia desde el punto de vista de las salvaguardias, o es prácticamente irrecuperable. Las salvaguardias cesan una vez que el material nuclear salvaguardado se transfiere fuera del Estado hacia otra jurisdicción.

En virtud del Tratado de Rarotonga y el Acuerdo Cuatripartito, las Partes no pueden suministrar a ningún Estado materiales o equipo nucleares que requieran la aplicación de salvaguardias, salvo con sujeción a las salvaguardias del OIEA. Las Partes en el TNP contraen una obligación similar, aunque sólo en relación con los suministros a Estados no poseedores de armas nucleares. El suministro de materiales y equipo nucleares a Estados poseedores de armas nucleares no requiere la aplicación de las salvaguardias del OIEA conforme al TNP. Según el Tratado de Tlatelolco, las Partes no contraen ninguna obligación de exigir a otros Estados la aplicación de las salvaguardias del OIEA a los suministros de materiales y equipo nucleares.

La aplicación de las salvaguardias depende también de la duración del acuerdo de salvaguardias. En todos los acuerdos antes mencionados existen disposiciones en que se expresa que permanecerán en vigor mientras el Estado sea Parte en el Tratado respectivo.

La *segunda categoría* incluye los acuerdos con Estados no poseedores de armas nucleares que no han asumido un compromiso obligatorio de no proliferación. Normalmente, esos acuerdos tienen lugar tras la concertación de un Acuerdo de Proyecto entre el OIEA y un Estado Miembro; luego de la sumisión

unilateral de un Estado; o después de la concertación de un acuerdo de suministros entre dos o más Estados que requiera la aplicación de las salvaguardias del OIEA. Los acuerdos de esta categoría abarcan solamente instalaciones y materiales especificados. Las garantías del OIEA están necesariamente limitadas a la instalaciones o los materiales salvaguardados y su aplicación no se extiende a la totalidad de las actividades nucleares del Estado.

Los derechos y las obligaciones del OIEA y el Estado conforme a esta categoría de acuerdos se basan también en directrices aprobadas por la Junta de Gobernadores (INFCIRC/66/Rev.2 y sus versiones anteriores). Esas directrices fueron las primeras que se elaboraron con el propósito de concertar acuerdos de salvaguardias y, a diferencia de las que se elaboraron posteriormente para los acuerdos de salvaguardias conforme al TNP, abordan solamente los principios y procedimientos para la aplicación de las salvaguardias.

Sin embargo, el compromiso fundamental del Estado en virtud de esos acuerdos consiste en no utilizar ningún material, equipo, instalación u otro producto sujeto a las salvaguardias de modo que contribuya a fines militares. Ese compromiso, que se basa en la formulación del Estatuto, significa para el OIEA prohibir la fabricación o posesión de cualquier dispositivo explosivo nuclear y no permitir la retirada de ningún material nuclear sujeto a salvaguardias. En la mayoría de esos acuerdos, la duración de las salvaguardias y del propio acuerdo está vinculada al material y las instalaciones salvaguardadas. Las salvaguardias se aplican mientras el material o las instalaciones puedan utilizarse para cualquier actividad nuclear que justifique su aplicación. En general, las salvaguardias siguen al material nuclear después de su transferencia fuera del Estado.

La *tercera categoría* de acuerdos abarca los que se suscriben con Estados poseedores de armas nucleares. Los cinco Estados poseedores de armas nucleares citados en el TNP —China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Unión Soviética (ahora su sucesora, Rusia)— han aceptado la aplicación de salvaguardias a algunas o a todas sus actividades nucleares pacíficas. Esos acuerdos no están destinados a verificar la no proliferación, sino a ampliar la experiencia del OIEA en materia de salvaguardias, reafirmar que los Estados poseedores de armas nucleares no sean remunerados exonerándolos de someter a salvaguardias sus actividades pacíficas y, lo más importante, crear un precedente para la verificación sobre el terreno en los Estados poseedores de armas nucleares. Conforme a esos acuerdos, las instalaciones o los materiales nucleares de instalaciones notificados al OIEA por el Estado interesado se ofrecen para ser sometidas a salvaguardias. En ellos se prevé la posibilidad de retirar la aplicación de salvaguardias a dichas instalaciones o materiales. La duración de todos esos acuerdos es ilimitada aunque se estipula el derecho a su terminación tras notificarlo, con seis meses de antelación en caso de que ya no pueda cumplirse el propósito para el cual se concibió el acuerdo.

En la *cuarta categoría* figuran los acuerdos con Estados no poseedores de armas nucleares que no hayan contraído un compromiso previo de no proliferación pero que estén dispuestos a hacerlo como parte del acuerdo de salvaguardias. Para esta categoría no se han elaborado directrices. Un acuerdo de ese tipo se concertó con Albania antes de que pasara a ser Parte en el TNP. El compromiso básico en virtud de ese acuerdo es no utilizar ningún material ni instalación nuclear dentro del territorio de Albania ni bajo su jurisdicción o control para la fabricación de ningún dispositivo explosivo nuclear ni con fines militares. Las salvaguardias que establece el acuerdo se aplicarán mientras dichos materiales o instalaciones puedan utilizarse para cualquier actividad nuclear que justifique su aplicación. Albania está obligada a no transferir materiales ni instalaciones nucleares, ni información tecnológica pertinente a otro Estado sin que el OIEA haya confirmado antes que haya realizado los arreglos adecuados para aplicar las salvaguardias. El acuerdo tiene una duración inicial de 25 años. Sin embargo, su derogación no interrumpiría la aplicación de las salvaguardias a los materiales e instalaciones sujetos a éstas en la fecha de la derogación.

Características y medidas técnicas. El sistema de salvaguardias del OIEA en cualquiera de las cuatro categorías de acuerdos tiene tres características básicas: contabilidad, contención y vigilancia, e inspección sobre el terreno.

La contabilidad del material determina las cantidades de materiales nucleares existentes dentro de zonas definidas y los cambios que tienen lugar en esas cantidades dentro de períodos de tiempo definidos. Las medidas de contención y vigilancia están concebidas para aprovechar las barreras físicas como muros, contenedores, tanques o tuberías, a fin de restringir o controlar el movimiento de los materiales nucleares o el acceso a ellos. Esas medidas contribuyen a reducir la probabilidad de que ocurran movimientos no detectados de materiales o equipos nucleares. La vigilancia se utiliza para detectar los movimientos no declarados de materiales nucleares, la manipulación indebida de los contadores, la presentación de información falsa o la interferencia con los dispositivos de salvaguardias. El objetivo de la inspección sobre el terreno es verificar la información del OIEA. Generalmente, la intensidad y la frecuencia de las inspecciones se especifican en el acuerdo de salvaguardias y varían según el tipo de instalación inspeccionada.

Notificación al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el artículo XII del Estatuto del OIEA se exige, entre otras cosas, que la Junta de Gobernadores ponga en conocimiento del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como de todos los Estados Miembros del OIEA, todo incumplimiento de los acuerdos de salvaguardias del OIEA cuya existencia se compruebe. El Iraq y la República Popular Democrática de Corea son dos casos en que la Junta de Gobernadores ha aprobado resoluciones en que dejan constancia de su comprobación de tales incumplimientos.

El caso del Iraq ocurrió como resultado de la Guerra del Golfo e incluyó la revelación de que dicho país había concebido un vasto programa nuclear no declarado en que figuraban instalaciones de enriquecimiento no declaradas. A partir de ese caso, se hizo evidente que el sistema de salvaguardias del OIEA, aunque resulta eficaz en relación con las actividades declaradas, es insuficiente en cuanto a su capacidad para detectar actividades no declaradas. Desde entonces, el OIEA se ha centrado en la adopción de medidas encaminadas a fortalecer el sistema de salvaguardias y, en particular, a perfeccionar el sistema para que pueda detectar las actividades no declaradas y tener acceso a ellas. Ya se han adoptado medidas importantes al respecto.

En abril de 1993, tras las recomendaciones formuladas por el Grupo Asesor Permanente del OIEA sobre Aplicación de Salvaguardias, el Organismo instituyó un programa de desarrollo de las salvaguardias (Programa 93+2) a fin de analizar si era factible adoptar nuevas medidas encaminadas a fortalecer y aumentar la eficacia de la salvaguardias. En su reunión de marzo de 1995, la Junta del OIEA refrendó la orientación general del Programa y pidió que se formularan propuestas concretas, que fueron presentadas a la Junta en junio de 1995. En junio, la Junta tomó nota del plan del Organismo para la aplicación en fecha temprana de las medidas que la Secretaría consideraba que se encontraban dentro del ámbito de las facultades actuales de las salvaguardias amplias basadas en el documento INFCIRC/153 (corrección), en el entendimiento de que la elaboración de los arreglos para su aplicación y el esclarecimiento de las preocupaciones en torno a ellas, requeriría la celebración de consultas entre la Secretaría y cada Estado Miembro. En diciembre de 1995 la Secretaría espera presentar a la Junta del OIEA propuestas concretas relativas a las medidas que requieren facultades complementarias para su aplicación.

Verificación del OIEA en virtud de la Carta de las Naciones Unidas

Las inspecciones nucleares del OIEA en el Iraq se llevaron a cabo de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tras la cesación de las hostilidades en la Guerra del Golfo, el Consejo de Seguridad —procediendo en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas— aprobó la resolución 687 el 3 de abril de 1991. En el párrafo 12 de dicha resolución se exigió al Iraq que accediera incondicionalmente a no adquirir ni desarrollar armas nucleares ni material que pudiera utilizarse para armas nucleares, ni subsistemas, componentes o instalaciones de investigación, desarrollo, apoyo o fabricación relacionados con esos elementos; a presentar una declaración sobre el lugar de emplazamiento, la cantidad y el tipo de todos los elementos especificados anteriormente; a colocar todo su material utilizable para armas nucleares bajo el control exclusivo del OIEA, que se ocuparía de su custodia y remoción con la asistencia y cooperación de una

Comisión Especial que se establecería de conformidad con la resolución; a aceptar la inspección *in situ* y la destrucción, remoción o neutralización de todos los elementos especificados anteriormente; y a aceptar un plan, que sería preparado por el Director General del OIEA, para la vigilancia y verificación permanentes en el futuro del cumplimiento de esos compromisos.

En el párrafo 13 de la parte dispositiva de la resolución se pidió al Director General del OIEA que con la asistencia y cooperación de la Comisión Especial, realizara una inspección inmediata sobre el terreno del potencial nuclear del Iraq sobre la base de las declaraciones del Iraq y de la designación de otros lugares por la Comisión Especial; elaborara y ejecutara un plan para la destrucción, remoción o neutralización de todos los elementos indicados en el párrafo 12 de la parte dispositiva y elaborara un plan para la vigilancia y verificación permanentes en el futuro del cumplimiento por el Iraq de lo dispuesto en dicho párrafo, *incluido un inventario de todo el material nuclear existente en el Iraq sujeto a la verificación y las inspecciones del OIEA a fin de confirmar que las salvaguardias del OIEA abarcasen todas las actividades nucleares del Iraq.*

Esas disposiciones de la resolución 687 se completaron con la resolución 707 del Consejo de Seguridad, aprobada el 15 de agosto de 1991, en la que se impusieron otras restricciones sobre las actividades nucleares permisibles del Iraq.

Mientras ejecutaba sus inspecciones en el Iraq, el OIEA ejerció derechos de verificación más amplios que los que les confieren los acuerdos de salvaguardias. Esa situación se esbozó en un Intercambio de Cartas entre las Naciones Unidas y el Iraq sobre los derechos y privilegios que requerían el OIEA y la Comisión Especial para realizar sus actividades en virtud de la resolución 687. Los diversos planes dispuestos en la resolución 687 fueron aprobados por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 699 y 715. Cabe mencionar que en el plan para la vigilancia permanente también se otorga al OIEA el ejercicio de derechos y privilegios más amplios en comparación con los acuerdos de salvaguardias.

Otras iniciativas de verificación

Actualmente, la comunidad internacional examina tres iniciativas sobre el control de armamentos y la no proliferación que podrían repercutir en las actividades de verificación del OIEA. En primer lugar, un Comité de la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas está elaborando un tratado sobre la prohibición completa de los ensayos nucleares. Aunque la labor de ese Comité no ha concluido aún, todo indica que es probable que en el tratado que está elaborando se incluya la vigilancia sismológica, las inspecciones sobre el terreno para verificar la naturaleza de hechos que no hayan tenido una explicación satisfactoria, la vigilancia sobre el terreno de grandes explosiones no nucleares y la creación de un centro internacional de datos para procesar la información obtenida de la vigilancia sismológica (y de otros tipos de vigilancia,

por ejemplo, de radionucleidos en la atmósfera, cuya inclusión en el tratado podría convenirse). Es posible que en el tratado se asigne al OIEA la realización de algunas de las actividades de verificación.

En segundo lugar, se está examinando la elaboración de un tratado por el que se prohibiría la producción futura de plutonio y de uranio muy enriquecido con destino a armas nucleares (el llamado "Tratado sobre la cesación"). El año pasado, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución A/Res/48/75L, que, entre otras cosas:

"Recomienda la negociación, en el foro internacional más adecuado, de un tratado no discriminatorio multilateral y verificable internacional y efectivamente que prohíba la producción de material fisiónable para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares;

"Pide al Organismo Internacional de Energía Atómica que preste su asistencia, cuando sea necesario, para el examen de los mecanismos de verificación de ese tratado; y

"Exhorta a todos los Estados a que demuestren su adhesión a los objetivos de un tratado no discriminatorio, multilateral y verificable internacional y efectivamente que prohíba la producción de material fisiónable para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares".

La tercera iniciativa se refiere a la posibilidad de que algunos o todos los Estados poseedores de armas nucleares sometan a las salvaguardias del OIEA el plutonio y el uranio muy enriquecido que anteriormente contenían sus armas nucleares pero que ya no se requieren para ese fin.

Panorama progresivo en constante cambio

El orden jurídico internacional para la energía nuclear se caracteriza por una combinación de normas y acuerdos de fuerza legal; y normas y reglamentaciones de carácter consultivo. Esa combinación está en constante cambio. Lo que hasta hace poco eran normas no obligatorias son hoy compromisos obligatorios. Las convenciones y los convenios en la esfera de la protección física y para la notificación de accidentes nucleares y la asistencia en caso de emergencia son sólo algunos ejemplos.

El hecho de que muchas reglamentaciones no tengan aún carácter obligatorio no debe ser motivo de preocupación. Muchos Estados han aceptado esas normas como base para sus legislaciones nacionales. Así, de hecho, se han comprometido voluntariamente a cumplir las normas internacionales que oficialmente consideran como recomendaciones, porque tienen la convicción de que lo hacen en interés propio.

El OIEA, que desde hace tiempo está en el centro de este proceso, seguirá participando activamente en el desarrollo internacional progresivo del derecho nuclear.