

Intercambio de información y ayuda mutua en casos de emergencia

Marco para la respuesta ante los accidentes y la notificación

por Harold E. Collins, Bruce W. Emmerson y Ha-Vinh Phuong

Los procedimientos de alerta temprana para aplicar oportunamente medidas encaminadas a proteger al público de los peligros y accidentes naturales y de los ocasionados por el hombre se han convertido en una práctica bien establecida. Los tifones, las fallas en las represas y el almacenamiento de grandes volúmenes de materiales gaseosos tóxicos son casos típicos de peligros potenciales para los que existen en muchos países medidas preestablecidas de aviso y emergencia. Deben tomarse medidas análogas para toda instalación o actividad nuclear donde exista la posibilidad de daños a causa de problemas serios de funcionamiento de la central, accidentes nucleares o emergencias radiológicas. Al igual que sucede con otros peligros industriales o naturales, cuando se planifica un sistema de respuesta de emergencia y notificación apropiado es necesario tener en cuenta las consecuencias del suceso a distintas distancias del lugar en que ocurra, incluida, cuando proceda, cualquier repercusión en los países vecinos u otros países. El alcance y la formalidad del sistema de notificación dependerá del tipo de peligro potencial y de la rapidez con que pueda propagarse.

En la esfera de la planificación de la respuesta ante un accidente nuclear, el concepto de notificación inmediata—incluido el suministro de la información pertinente—no es en modo alguno nuevo, exista o no la posibilidad de efectos transfronterizos. Tampoco es nuevo el concepto de asistencia mutua de emergencia después del accidente. Un accidente nuclear grave podría requerir un esfuerzo sustancial en respuesta para lograr que la situación en la central y fuera del emplazamiento vuelva a la normalidad. Tal respuesta podría sobrecargar los recursos del país en que se produzca el accidente y hasta cabe que sobrepasara las posibilidades de algunos países de emprender una respuesta eficaz. Incluso los países altamente desarrollados, con numerosas instalaciones nucleares y una poderosa infraestructura técnica de apoyo, podrían encontrar difícil hacer frente efectivamente a un accidente nuclear, en especial si de este resultaran consecuencias radiológicas importantes en el exterior del emplazamiento. Por lo tanto, parece muy conveniente tomar medidas para incrementar la capacidad nacional mediante la asistencia consultiva, técnica o material de otros países que tengan la experiencia requerida.

Si se examinan las publicaciones del OIEA se comprobará que desde hace mucho se vienen discutiendo estos conceptos; a partir de ellos, ya en 1969 se

formularon orientaciones en el No. 32 de la Colección Seguridad del Organismo, titulado "Planificación de la gestión de los accidentes nucleares". Dichas orientaciones se elaboraron más detalladamente en 1981 en el No. 55 de la Colección Seguridad, "Planificación de las medidas de emergencia en el exterior del emplazamiento en caso de accidente radiológico en una instalación nuclear", y más recientemente en dos Circulares Informativas publicadas en 1984 y 1985 respectivamente, como resultado de tareas encomendadas al Organismo por su Junta de Gobernadores en 1982*. Muchos Estados Miembros han participado, por conducto de sus expertos, en la formulación de tales recomendaciones y de orientaciones conexas en la esfera de la planificación y preparación de medidas de emergencia durante los últimos 15 años.

Con el apoyo de cursos de capacitación y misiones de asesoramiento en materia de planificación y preparación de medidas de emergencia auspiciados por el Organismo, dichas orientaciones han permitido que se conozcan y comprendan mejor los requisitos relacionados con la puesta en práctica de un sistema eficaz de respuesta de emergencia, especialmente los que se refieren a las primeras etapas de un accidente nuclear con posibles consecuencias fuera del emplazamiento, incluidos efectos radiológicos importantes fuera de las fronteras del país en que ocurra el accidente.

"Institucionalización" de las orientaciones

Por consiguiente, surge la interrogante de por qué países que podrían sacar provecho de arreglos estructurados para la notificación y el intercambio de información rápidos en caso de un accidente nuclear, o para la asistencia mutua en casos de emergencia, se han mostrado reacios a concertar arreglos formales a tal fin, ya sean bilaterales o multilaterales. A pesar de que la pregunta es relativamente sencilla, la respuesta es compleja debido a varios factores de percepción que tienen que ver con problemas en la difusión de la información y los conceptos entre el público y las diversas instituciones y organizaciones interesadas, así como con lograr que se haga una utilización óptima de ellos. Esto se sustenta en la opinión bastante usual de que

* *Directrices relativas a las medidas de asistencia mutua de emergencia en caso de un accidente nuclear o una emergencia radiológica* INFCIRC/310, OIEA (enero 1984), y *Directrices sobre sucesos notificables, planificación integrada e intercambio de información en casos de liberación transfronteriza de materiales radiactivos*, INFCIRC/321, OIEA (enero de 1985). Véase también "La función del OIEA en materia de planificación y preparación de medidas de emergencia en caso de accidente nuclear", por H.E. Collins y B.W. Emmerson, *Boletín del OIEA*, vol. 25, No.3 (septiembre de 1983).

Los Sres. Collins y Emmerson son funcionarios de la Sección de Protección Radiológica de la División de Seguridad Nuclear del Organismo.

El Sr. Ha-Vinh es un alto funcionario de la División de Asuntos Jurídicos del Organismo.

“la orientación es la orientación y es bueno tenerla”, y “si alguna vez la necesitáramos, sabemos que está ahí, pero probablemente nunca nos hará falta”. Por lo tanto, existe una tendencia inherente a relegar los materiales de orientación a los estantes empolvados de las bibliotecas, oficinas y depósitos. Esto no quiere decir que las orientaciones técnicas del Organismo no se cumplan nunca. Sus recomendaciones se han aplicado, en diversos grados y esferas diferentes, en muchos países; sin embargo, el nivel de ejecución no ha sido uniforme.

En cuestiones de gran repercusión como el intercambio de información (incluida la notificación temprana) y la asistencia mutua de emergencia en caso de accidentes nucleares o emergencias radiológicas, la “institucionalización” de las orientaciones existentes mediante instrumentos jurídicos ayudaría a que se conocieran mejor algunos tipos de orientaciones y las más importantes se harían obligatorias entre las partes de dichos instrumentos. Existen muchos precedentes de este enfoque; por ejemplo, las medidas legislativas adoptadas en los Estados Unidos tras el accidente de la central nucleoelectrónica de Three Mile Island en marzo de 1979. Otros países han legalizado también las orientaciones técnicas, las que han tomado la forma de medidas legislativas o arreglos bilaterales o multilaterales sobre la planificación y preparación de respuestas de emergencia.

El acuerdo entre los Países Nórdicos para la Asistencia Mutua de Urgencia de 1963 fue el primero de este tipo y el único concertado hasta la fecha entre el Organismo y Estados Miembros. En su octava reunión ordinaria, celebrada en 1964, la Conferencia General del OIEA aprobó una resolución en la que pedía a la Junta de Gobernadores que adoptase “las medidas necesarias para estimular la conclusión de acuerdos de ayuda urgente entre dos o más Estados Miembros y el Organismo con objeto de hacer más eficaz la ayuda mutua internacional que se preste en caso de urgencia”. En respuesta a esa resolución, un comité de expertos preparó en 1965 un proyecto de disposiciones de dichos acuerdos el cual fue revisado por un Comité Plenario de la Junta en 1966. En febrero de 1967 se presentaron a la Junta proyectos de acuerdos modelo bilaterales y multilaterales y, a petición suya, se distribuyeron entre los Estados Miembros en junio de 1967 para ser utilizados como material de orientación*.

En 1977 el Organismo concertó con la Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD) un acuerdo para la estrecha coordinación de sus actividades de ayuda en relación con los accidentes nucleares. En los últimos años se han firmado numerosos acuerdos bilaterales entre países vecinos de Europa que establecen, en especial, la notificación temprana, el intercambio de información y la ayuda mutua en caso de un accidente nuclear o una emergencia radiológica con posibles efectos transfronterizos**. En este contexto vale señalar que, a pesar de que dichos acuerdos se refieren a emergencias ocasionadas por actividades nucleares con fines pacíficos, los concertados por Francia —Estado poseedor de armas

nucleares— con Suiza y la República Federal de Alemania en 1979 y 1981 respectivamente, también establecen el suministro de información sobre cualquier suceso que pueda tener efectos radiológicos transfronterizos, con la única excepción de la información secreta por razones militares*.

Acuerdos concertados después de Chernobil

A raíz del accidente de Chernobil, una de las peticiones que la Junta de Gobernadores hizo al Director General del OIEA en su reunión extraordinaria del 21 de mayo de 1986, fue que se crearan grupos de expertos gubernamentales de composición abierta encargados de elaborar con carácter urgente los proyectos de dos acuerdos internacionales teniendo en cuenta las directrices del Organismo establecidas en los documentos INFCIRC/321 e INFCIRC/310, respectivamente. Uno de los acuerdos se referiría a la notificación temprana y al suministro de información amplia sobre accidentes nucleares con posibles efectos transfronterizos, y el otro a la coordinación de la respuesta y la asistencia en casos de emergencia. A tal fin, el Organismo convocó del 21 de julio al 8 de agosto de 1986 una reunión de expertos gubernamentales abierta a todos los Estados Miembros, a la que se invitó a varias organizaciones internacionales y regionales interesadas. (Véase, en *Noticias breves*, información sobre los aspectos más importantes de las Convenciones.)

Evidentemente, no es necesario formalizar todas las orientaciones técnicas que produce el Organismo. Sin embargo, para lograr una mayor conciencia y un mejor cumplimiento de las orientaciones técnicas fuera de los marcos oficializados, y como complemento a ellos, es preciso intensificar varias de las actividades ya emprendidas por el Organismo, especialmente las iniciadas en los últimos años. En la esfera de la seguridad nuclear, estas actividades comprenden dos categorías principales:

- Misiones especiales de asistencia como los Grupos de examen de la seguridad operacional (GESO) y los equipos de asesoramiento en protección radiológica (EAPR), que se ofrecen a solicitud de los Estados Miembros.

- Programas de capacitación en diversas esferas técnicas.

Ambos tipos de actividades, si se realizan en una escala más amplia y general, podrían coadyuvar a rescatar las ya extensas orientaciones técnicas del Organismo del olvido al que algunas veces se relegan. En última instancia, el logro de este objetivo depende de dos factores esenciales:

- La voluntad de los Estados Miembros de participar plenamente en los programas de asistencia y capacitación pertinentes.

- El suministro de recursos adecuados que permitan al Organismo ampliar y cumplir sus programas destinados a fortalecer la cooperación internacional en materia de seguridad nuclear.

La clave para lograr la correcta aplicación de las orientaciones técnicas del Organismo está en el ofrecimiento de misiones especiales de asistencia conjuntamente con programas de capacitación pertinentes que, a su vez, estén relacionados con proyectos de cooperación técnica afines.

* El Acuerdo Nórdico se reproduce en el documento INFCIRC/49. El Acuerdo entró en vigor para Dinamarca, Noruega y Suecia en 1964, y para Finlandia en 1965. La resolución de 1964 del OIEA fue la GC(VIII)/RES/177. Los proyectos de acuerdos modelo se reproducen en el documento GOV/INF/392, Anexo.

** Entre 1977 y 1982 se concertaron varios acuerdos bilaterales por parte de Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania y Suiza.

* Artículo 12 de los Acuerdos de 18 de octubre de 1979 entre Francia y Suiza, y de 28 de enero de 1981 entre Francia y la República Federal de Alemania, relativos al intercambio de información sobre accidentes con posibles consecuencias radiológicas.