

NOTAS

LOS ACUERDOS DE COOPERACION DEL ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCION DE LAS ARMAS NUCLEARES EN LA AMERICA LATINA (OPANAL) CON EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGIA ATOMICA (OIEA) Y LA ORGANIZACION LATINO-AMERICANA DE ENERGIA (OLADE)

Por HECTOR GROS ESPIELL

1. Hace ya tiempo que los Tratados, Acuerdos y Convenciones entre Estados han dejado de ser los únicos instrumentos internacionales convencionales regulados por el Derecho internacional.

Si bien la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados del 29 de mayo de 1969 se aplica sólo a los acuerdos internacionales celebrados por escrito entre Estados [art. 2.1 a)], esto no supone que ignore la existencia de acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de Derecho internacional o entre estos sujetos de Derecho internacional, ni afecta el valor jurídico de tales acuerdos ni la aplicación a ellos de las normas de la Convención a que estarían sometidos en virtud del Derecho internacional independiente de la Convención (art. 3).

Los acuerdos entre organismos internacionales son acuerdos entre sujetos de Derecho internacional distintos de los Estados y han adquirido en los últimos años una importancia jurídica y una significación en la realidad política que no puede desconocerse y que, sin duda, aumenta día con día.

La cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organismos internacionales plantea muy serios y aún no totalmente resueltos problemas jurídicos. El tema, una prueba del reconocimiento de su importancia creciente, ha sido incluido en el Programa de la Comisión de Derecho Interna-

cional de las Naciones Unidas y ha sido objeto de una serie de informes del Relator especial, profesor Paul Reuter¹. Este estudio finalizará con la adopción de una Convención paralela a la Convención de Viena de 1969.

Naturalmente no está en el objeto de esta nota, cuyo único fin es acompañar la publicación de los textos de los tres Acuerdos entre Organismos internacionales, profundizar en el análisis de estos problemas. Sólo queremos señalar el interés y la significación actual, tanto jurídica como política, de los acuerdos o tratados entre organismos internacionales que, más allá del debate jurídico sobre las cuestiones teóricas que involucran, constituyen una parte imposible de ignorar de la realidad normativa del mundo internacional de hoy.

2. El OPANAL (*Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina*) es un organismo internacional intergubernamental, de tipo regional, creado por el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco), abierto a la firma y ratificación de los Estados latinoamericanos el 14 de febrero de 1967². Hasta hoy ha sido firmado

¹ PAUL REUTER, *Primer Informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales* (Doc. A/CN. 4/258, Anuario de la Convención de Derecho Internacional 1972, vol. II); Segundo Informe (Doc. A/CN. 4/271, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1973, vol. II); Tercer Informe (Doc. A/CN. 4/279, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1974); Cuarto Informe, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1975, vol. II, I parte; Quinto Informe, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1976, vol. II, I parte; Sexto Informe, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1977, vol. II, I parte; Séptimo Informe, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1978, vol. II, I parte; Octavo Informe, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1979 (Doc. A/CN. 4/318); Noveno Informe, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1980 (Doc. A/CN. 4/327).

² Sobre el Tratado de Tlatelolco la bibliografía es muy extensa. Citaremos sólo algunos de nuestros trabajos, en los que pueden encontrarse amplias referencias respecto de esta bibliografía:

- *En torno al Tratado de Tlatelolco y la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina*, OPANAL, México, 1973.
- *El Derecho de los Tratados y el Tratado de Tlatelolco*, OPANAL, México, 1974.
- *Anuario IHLADI*, 4, Madrid, 1973.
- *El Tratado de Tlatelolco: Diez Años de Aplicación*, OPANAL, México, 1978.
- *Zona Libre de Armas Nucleares en la América Latina*, OPANAL, México, 1979.
- *Los Tratados sobre el Canal de Panamá y la Zona Libre de Armas Nucleares en la América Latina*. Estudios en honor de Adolfo Miaja de la Muela, Madrid, 1979.
- «Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina», *Revista Direito Nuclear*, 1 (2), Rio de Janeiro, 1979.
- «Reservas y Declaraciones en los Protocolos Adicionales al Tratado de Tlatelolco», *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, V, 13, Buenos Aires, 1979.
- «Le signature du Traité de Tlatelolco par le Chine et le France», *Annuaire Français de Droit International*, París, 1973.
- «Estados Unidos y el Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco», *Nuevo Mundo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, 1, 2, Caracas, 1978.
- *El desarme y la desnuclearización militar por zonas: sus efectos sociales*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT), 7, Ginebra, 1975.
- «El desarme y las zonas desnuclearizadas», *Revista de Occidente*, 3.ª época, S-6, Madrid, 1976.

por 25³, ratificado por 24, y son miembros del Organismo 22 Estados del Continente⁴.

Por este Tratado se establece en la América Latina, dentro de los límites territoriales fijados por su artículo 4, una zona libre de armas nucleares. Los Estados Partes, con esa finalidad, contraen la obligación de proscribir el ensayo, uso, fabricación, producción, adscripción, recibo, almacenamiento, instalación o emplazamiento de armas nucleares, comprometiéndose a utilizar exclusivamente con fines pacíficos la energía nuclear (art. 1).

El Organismo tiene como órganos principales una Conferencia General, un Consejo y una Secretaría (art. 8.1).

La Conferencia General es el «órgano supremo» y está integrada por todas las partes contratantes (art. 9.1). Es el órgano competente para «autorizar la concertación de acuerdos con Gobiernos y con otras organizaciones y organismos internacionales» [art. 9.2 g)¹].

El artículo 19 prevé en su párrafo 1 la concertación con el Organismo Internacional de Energía Atómica de los acuerdos que autorice la Conferencia General y que considere apropiados para facilitar el eficaz funcionamiento del sistema de control establecido por el Tratado. El párrafo 2 de este artículo establece que el Organismo «podrá también entrar en relación con cualquier organización y organismo internacional, especialmente con los que lleguen a crearse en el futuro para supervisar el desarme o las medidas de control de armamentos en cualquier parte del mundo». Finalmente, el párrafo 3 dispone que «las partes contratantes, cuando lo estimen conveniente, podrán solicitar el asesoramiento de la Comisión Interamericana de Energía Nuclear, en todas las cuestiones de carácter técnico relacionadas con la aplicación del presente Tratado, siempre que así lo permitan las facultades conferidas a dicha Comisión por su Estatuto».

3. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) es un organismo internacional intergubernamental, cuyos objetivos y fun-

— *La seguridad colectiva en América Latina y el Tratado de Tlatelolco*, Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional, Universidad Andrés Bello, Caracas, 1979.

— *El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, Situación actual y perspectivas*, OIEA, Boletín, 20, 5, Viena, 1978.

— *El Tratado de Tlatelolco y el OPANAL*, Comité Jurídico Interamericano, 5.º Curso, OEA, 1979.

— «Le signature par le France du Protocol 1 du Traité de Tlatelolco», *Annuaire Français de Droit International*, París, 1979.

³ Todos los Estados latinoamericanos menos Cuba, Guyana, Dominica y Santa Lucía.

⁴ Argentina ha firmado, pero aún no ha ratificado. Brasil y Chile han firmado y ratificado, pero no han hecho aún la declaración de dispensa prevista en el artículo 29, párrafo 2, del Tratado.

ciones, en cuanto al uso pacífico de la energía nuclear, están previstos en los artículos II y III de su Estatuto. Sus miembros serán los de la Organización de las Naciones Unidas, de los organismos especializados de las Naciones Unidas que firmen su Estatuto y los Estados sean o no miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus organismos especializados que depositen un instrumento de aceptación del Estatuto, después de que la Conferencia General, por recomendación de la Junta de Gobernadores, haya aprobado su admisión (art. IV).

El Estatuto fue aprobado por la Conferencia General el 23 de octubre de 1956, entrando en vigor el 29 de junio de 1957, y fue modificado por la Conferencia General el 4 de octubre de 1961, reformas que entraron en vigor el 31 de enero de 1963.

El OIEA no es estrictamente un organismo especializado de las Naciones Unidas, ya que sus competencias no concuerdan totalmente con las que preceptivamente deben poseer los organismos especializados según el artículo 57 de la carta. Por lo demás, por la naturaleza de sus actividades, ha de tener vinculaciones con las competencias del Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que no existen obviamente en el caso de los organismos especializados⁵. Pero tanto por su origen (Resolución 810 (IX) del 4 de diciembre de 1954 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Conferencia patrocinada por la ONU para la redacción de su Estatuto), como por los fines, está estrechamente ligada a las Naciones Unidas. Estas relaciones fueron reguladas por el Acuerdo de 23 de octubre de 1957⁶.

La posibilidad de que el OIEA celebre acuerdos con otros organismos internacionales está prevista especialmente en el artículo XXII, párrafo B, de su Estatuto.

4. La OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) fue creada por el Convenio de Lima, abierto a la firma el 2 de noviembre de 1973. Es una entidad internacional intergubernamental regional de cooperación, coordinación y asesoría, que tiene como propósito fundamental la integración, protección, conservación y racional aprovechamiento, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la región. Su sede está en Quito (arts. 1 y 2). Tiene hasta hoy 22 Estados latinoamericanos miembros.

⁵ PAUL C. SZACZ: *The law and practices of the International Atomic Energy Agency, AIEA*, Legal Series 7, Vienna 1970, pp. 250-261; MODESTO SEARA VÁZQUEZ: *Tratado General de la Organización Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 611 y ss.

⁶ PAUL C. SZACZ, *op. cit.*, pp. 266 y ss.

ACUERDOS DE COOPERACIÓN

Sus órganos principales son la Reunión de Ministros, la Junta de Expertos y la Secretaría Permanente (art. 8).

El artículo 33 del Convenio de Lima establece que la «OLADE utilizará la cooperación de los organismos existentes o que se creen, especialmente en algún campo de la energía dentro del área latinoamericana».

Ha concluido acuerdos de cooperación con el ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana); CEE (Comunidad Económica Europea); CEPAL (Comisión Económica para América Latina); INTAL (Instituto para la Integración de América Latina); IILA (Instituto Italo-Latinoamericano); SELA (Sistema Económico Latinoamericano) y con el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL).

5. La Comisión Interamericana de Energía Nuclear es una comisión de carácter técnico de la OEA (Organización de los Estados Americanos), según lo dispuesto por el artículo 1 de su Estatuto, aprobado por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos el 28 de febrero de 1959 y modificado el 20 de enero de 1962.

6. El SELA (Sistema Económico Latinoamericano) fue establecido por el Convenio de Panamá de octubre de 1975. Es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrada por Estados soberanos latinoamericanos (artículo 1). Sus objetivos están fijados por el artículo 5 y pueden resumirse en la promoción de la cooperación regional con el fin de lograr un desarrollo integral autosostenido e independiente.

La referencia expresa a los problemas energéticos se encuentra en el párrafo 1.b) del artículo 5.

La posibilidad de Acuerdos de Cooperación está expresamente prevista. El artículo 31 lo dice en su párrafo 8 al enumerar la competencia de la Secretaría Permanente:

«8. Promover y concertar, sujeto a la aprobación del Consejo, arreglos para la realización de estudios, programas y proyectos con organismos e instituciones internacionales, especialmente los de carácter regional, nacionales de los Estados miembros y de terceros países.»

Y el artículo 15.15 incluye entre las atribuciones del Consejo la de aprobar los acuerdos operativos concertados por el secretario permanente⁷.

7. El OPANAL ha celebrado hasta hoy dos Acuerdos de cooperación: con el OIEA y con la OLADE. Se han iniciado, asimismo, las gestiones para concluir Acuerdos con la CIEN y con el SELA.

8. La Conferencia General del OPANAL, el 9 de septiembre de 1971, autorizó al secretario general a proseguir las negociaciones encaminadas a concertar un acuerdo de cooperación con el Organismo Internacional de Energía Atómica. Al otorgar esta autorización, la Conferencia lo hizo en el entendido de que el secretario general, antes de formalizar el acuerdo a que se pudiese llegar, obtendría la sanción del Consejo.

El secretario general adjunto, en ausencia del secretario general, llevó adelante las negociaciones pertinentes y el Consejo pudo examinar el proyecto de acuerdo, habiéndolo aprobado en la sesión celebrada el 27 de enero de 1972.

Por otra parte, la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica aprobó los términos de dicho acuerdo el 21 de junio de 1972, y a su vez la Conferencia General de aquel Organismo, reunida en la ciudad de México, lo aprobó el 3 de octubre del mismo año.

En tales circunstancias, el Acuerdo de Cooperación entre los dos Organismos fue firmado el mismo 3 de octubre por el secretario general adjunto del OPANAL, señor Antonio González de León, y el director general del OIEA, señor doctor Sigvard Eklund.

Este Acuerdo establece un régimen de cooperación y consulta entre ambos Organismos (art. I), de representación recíproca en las conferencias, asambleas, coloquios, simposios y reuniones (II) y de intercambio de información y documentación (art. III).

9. El Acuerdo entre el OPANAL y la OLADE fue firmado en Quito el 10 de marzo de 1980.

La Conferencia General del OPANAL, en su Resolución 127 (VI), al encomendar al secretario general la preparación de un informe sobre el uso pacífico de la energía nuclear en América Latina, aprobó implícitamente la concertación de este Acuerdo, ya que se previó de manera expresa la cooperación con la OLADE. Posteriormente, ya ne-

⁷ FRANCISCO JAVIER ALEJO y HÉCTOR HURTADO: *El SELA, un mecanismo para la acción*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, que contiene el texto del Tratado de Panamá.

ACUERDOS DE COOPERACIÓN

gociado el texto del Acuerdo, el Consejo del OPANAL lo consideró aprobatoriamente en su sesión del 30 de mayo de 1979.

El Acuerdo fue firmado por el secretario general del OPANAL y el secretario ejecutivo de la Organización Latinoamericana de Energía. La estructura del Acuerdo y los derechos y obligaciones de las dos partes son análogos a los del Acuerdo entre el OPANAL y el OIEA.

10. La cuestión de los Acuerdos del OPANAL con la CIEN y con el SELA ha sido tratado en varias sesiones por el Consejo del OPANAL⁸. Las negociaciones ya han sido entabladas, pero hasta el momento no se ha llegado a la conclusión de los textos correspondientes.

11. Los dos Acuerdos vigentes, con el OIEA y con la OLADE, son análogos en lo esencial. Sin embargo, existen algunas diferencias que es necesario precisar.

En la parte preambular el Acuerdo del OPANAL con la OLADE agrega el concepto de que el OPANAL ha sido establecido por:

«... la necesidad ineludible de que la energía nuclear sea usada en esta región exclusivamente para fines pacíficos, y de que los países latinoamericanos utilicen su derecho al máximo y más equitativo acceso posible a esta nueva fuente de energía para acelerar el desarrollo económico y social de sus pueblos.»

El artículo I se denomina en el Acuerdo con el OIEA Cooperación y Consulta, y en el Acuerdo con la OLADE, Cooperación. Como consecuencia de ello, el primero contiene un párrafo 2 relativo al régimen de consulta que no se encuentra en el segundo en este artículo, pero que en cambio pasó a constituir el párrafo 1 del artículo IV. El artículo II es igual en ambos instrumentos (representación recíproca). El artículo III (intercambio de información y de documentos) es básicamente igual en los dos textos. Sin embargo, el Acuerdo con el OIEA agrega un párrafo que no está en el de la OLADE, que dice:

«2. Sin perjuicio del párrafo III.1 anterior, el OIEA y el OPANAL organizarán consultas, a petición de cualquiera de ellos, sobre la provisión por cualquiera de las partes de información especial que pueda ser de interés para la otra.»

⁸ Véase en especial el Acta del Consejo del OPANAL del 13 de junio de 1980 (C/PV/64 Prov.).

El artículo IV del Acuerdo con la OLADE (participación en la ejecución de programas) no tiene equivalente en el Acuerdo con la OIEA. Sin embargo, el párrafo 1, como ya dijimos, es análogo al párrafo 2 del artículo I del Acuerdo con el OIEA.

En cambio, el párrafo 2 del artículo IV del Acuerdo con la OLADE, relativo a consultas o reuniones de trabajo, a petición de cualquiera de los dos organismos, sobre la ejecución de programas de interés, no se encuentra en el Acuerdo con el OIEA.

El artículo IV del Acuerdo con el OIEA (ejecución del Acuerdo) es prácticamente igual al artículo V del Acuerdo con la OLADE.

El artículo V del Acuerdo con el OIEA (notificación a las Naciones Unidas, Archivo y Registro) no tiene equivalente en el Acuerdo con la OLADE. Este artículo se explica por la especial naturaleza jurídica del OIEA.

Los artículos VI (revisión del Acuerdo) y VII (denuncia del Acuerdo) son iguales en los dos textos.

El régimen de entrada en vigor (art. VIII) es igual en ambos instrumentos.