

# DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA COMUN ANTE EL TRANSPORTE MARITIMO DE MATERIALES COMBUSTIBLES NUCLEARES IRRADIADOS, PLUTONIO Y DESECHOS DE ALTA ACTIVIDAD \*



## Introducción.

Tal como se deduce del título del tema central de esta XIX Conferencia Naval Interamericana, es una realidad que la creciente integración económica entre los países americanos ya

está influyendo sobre cada una de sus Armadas.

Las relaciones económicas han modificado de modo sustancial las visiones estratégicas regionales y las tradicionales hipótesis de conflicto van dejando su lugar paulatinamente a relaciones cooperativas.

Esto era algo que en el pasado resultaba difícil de concebir.

Además de los acuerdos económicos, la firma, a nivel de los gobiernos, de una serie de compromisos y convenios de carácter político, relacionados con la defensa, han contribuido a cambiar la percepción con la que se observa al vecino, quien día tras día es percibido más como un socio, que como un competidor.

Sin olvidarnos que los Estados tienen sus propios intereses nacionales, estamos convencidos que podemos expresar que en la vida de muchos de nuestros países, se está transitando por una etapa de cooperación, donde ha quedado atrás otra en que era necesario diseñar medidas que contribuyeran a la confianza mutua.

En algunos casos donde se ha avanzado aún más, se puede afirmar que se ha pasado a una fase de complementación.

Ese podría ser el caso de Argentina y Brasil donde, en el ejercicio ARAEX, el grupo aeronaval embarcado argentino opera sobre la cubierta del portaaviones brasileño *Minas Gerais* alcanzándose un grado de interoperabilidad pocas veces visto.

Y es sobre la base de este aspecto en particular, el de la complementación, que queremos desarrollar el tema que hoy presentamos a vuestra consideración.

## Perspectivas de Integración.

Pero antes de ingresar de lleno en el tema creemos conveniente hacer un ejercicio intelectual que nos permita delinear el marco dentro del cual podemos desarrollar esa complementación.

Si buscamos hechos históricos que nos ayuden a reflexionar sobre el tema, creemos que podemos encontrar en la evolución de la Unión Europea un ejemplo que nos puede ser útil como referencia.

Entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del muro de Berlín, el motor del sistema de integración fue la defensa contra un oponente común. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) nació antes que el Mercado Común o la Unión Europea.

Primero fue la defensa, la OTAN, luego se constituyó el Mercado Común, lo económico, y por último apareció lo político, la Unión Europea.

\* Ponencia de la Armada Argentina expuesta por el Jefe de Política y Estrategia del Estado Mayor General de la Armada, Capitán de Navío Sr. Roberto Curolovic, en la XIX Conferencia Naval Interamericana realizada en Viña del Mar, entre el 20 y el 24 de abril de 1998.

En el caso de América, la transformación es a la inversa. Nuestro proceso de integración es primero económico, el NAFTA, el CARICOM, el Pacto Andino, el MERCOSUR y en un futuro quizás, el ALCA.

Aunque también creemos justo destacar que en el Atlántico Sur las Armadas fueron las que dieron los primeros pasos en esta materia.

En cierta medida, los acercamientos entre las Armadas precedieron al MERCOSUR, como ocurrió en el caso del AMAS, creado en 1967, el ejercicio Fraternal que iniciara allá por 1976 y otras ejercitaciones navales combinadas como el Cimarrón, el Sirena, etc.

En resumen, en el ámbito americano tiene lugar un incremento de las relaciones comerciales, de inversiones económicas en general, que en el caso de algunos países se enmarca en un proceso ya de integración.

Lo económico conlleva también una mayor relación en los campos político, institucional, cultural y social y también en los ámbitos de la defensa.

Mientras en Europa occidental, hasta 1989, la amenaza militar aceleró el proceso de integración económica y el de unificación política, en nuestro caso, donde no percibimos una grave amenaza global externa común, de la envergadura de lo que en su momento representó para el Viejo Mundo la ex Unión Soviética, cada uno de los países de la región tiene su propia situación.

Por otra parte, el regionalismo europeo, a través de un sólido marco legal, ha elaborado una compleja interdependencia entre sus miembros que obliga a las partes a mantener actitudes positivas hacia la continuidad de ese proceso de integración.

En esta región, donde hasta ahora las interdependencias son casi exclusivamente económicas, no podemos afirmar que suceda lo mismo.

No obstante que en materia de defensa estamos avanzando en las relaciones bilaterales, pensamos que todo lo que sea integración en ese aspecto va a requerir más tiempo.

Y este tiempo, desde la perspectiva de la Armada argentina, no es conveniente acelerarlo, fundamentalmente porque las Armadas avanzan al ritmo y en la dirección que les impone la política de sus respectivos países.

Si pretendiéramos apresurar la institucionalización de un sistema de defensa en nuestra región, podríamos terminar quizás produciendo perturbaciones en la integración política.

La integración en materia de defensa es algo que va a venir naturalmente a consecuencia del proceso económico-político.

Pero en este camino que tenemos por delante, lo que las Armadas pueden ir haciendo es tratar de encontrar puntos de coincidencia para enfrentar desafíos que podrían llegar a ser comunes, de manera de poder ir fortaleciendo esas relaciones y de aprovechar la experiencia alcanzada a través de muchos años de trabajo combinado.

Y desde la óptica de la Armada argentina, creemos que aún existen ciertas tareas a llevar a cabo por las Armadas en las cuales hay posibilidades de complementación.

El escenario marítimo del siglo XXI, ante la ausencia de una clara amenaza, requerirá de una activa presencia y vigilancia por parte de las Armadas, para que sea mínima la posibilidad de perturbación, frecuentemente producida por la imprevisibilidad del factor humano.

Cada día más, en el mar se enfrentan o confluyen intereses públicos, privados, transnacionales e internacionales, de carácter múltiple.

Muchos países, sin pretender coartar la libertad de navegación, pero basados en la atribución que le brindan las normas del derecho internacional, buscan proteger y preservar el medio ambiente marino de lo que podríamos llamar "acciones inquietantes".

#### **Acciones inquietantes.**

Y una de esas acciones es el transporte marítimo de materiales combustibles nucleares irradiados, plutonio y desechos de

alta actividad, debido a los eventuales efectos nocivos, que en razón de la peligrosidad intrínseca de la carga transportada, acarrea este tránsito para los ecosistemas marinos, así como para la salud de los habitantes.

Sin entrar a discutir los beneficios o perjuicios de la energía nuclear, lo cierto es que su empleo ha generado la existencia de una serie de sustancias sumamente tóxicas y peligrosas para la vida humana y el medio ambiente y un muy serio problema con respecto al destino final de dichos materiales.

Normalmente, el medio utilizado para transportar los residuos nucleares ha sido el marítimo.

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar logró, en 1982, codificar el derecho consuetudinario y creó nuevas normas que aún hoy continúan evolucionando a través del tiempo.

La Convención determinó reglas universalmente aceptadas para la navegación en diferentes circunstancias, estableció principios para la administración de los recursos del mar y sobre la investigación científica marina.

Sin embargo, al tratar ciertas actividades como lo son el transporte de sustancias CNI (Combustible Nuclear Irradiado), que en ese momento no constituían un mayor motivo de preocupación, lo hizo en forma amplia y genérica.

Si analizamos los artículos 22 y 23 de la mencionada Convención veremos que nos derivan a acuerdos e instrumentos internacionales que aún hoy están en proceso de discusión, como veremos más adelante.

A esta altura de la exposición creemos conveniente señalar expresamente, para aventar cualquier tipo de dudas que el tema pueda traer a la imaginación, que de ninguna manera se busca restringir la libertad de navegación de estos o de otros buques.

Para reafirmar tal aseveración, simplemente nos permitimos leer algunos considerandos de la Ley N° 24.543 por la cual el Congreso de la Nación Argentina aprueba la

convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar adoptada por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

En el artículo 2º, inciso e), la mencionada Ley expresa:

*"Al depositarse el instrumento de ratificación deberán formularse las siguientes declaraciones:*

*La República Argentina respeta plenamente el derecho de libre navegación tal como está consagrado por la Convención; sin embargo, considera necesario que se regule debidamente el tránsito marítimo de buques con cargamentos de sustancias radiactivas de alta actividad.*

*El Gobierno Argentino acepta las normas sobre la prevención de la contaminación marina contenidas en la parte XII de la Convención pero considera que, a la luz de los acontecimientos posteriores a la adopción de ese instrumento internacional, es preciso contemplar y reforzar las disposiciones para prevenir, controlar y minimizar los efectos de contaminación del mar por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas y sustancias radiactivas de alta actividad".*

Simplemente creemos interpretar ciertas preocupaciones de la opinión pública y de muchos gobiernos del orbe, y tomar las precauciones necesarias para evitar que puedan ocurrir hechos desgraciados.

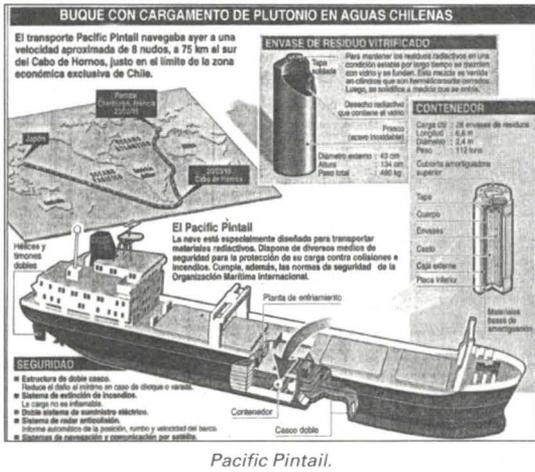
Un accidente relacionado con materiales regidos por el código CNI podría ocasionar importantes e inmediatos perjuicios económicos a los sectores de la pesca y el turismo, incluso en casos en que no se haya producido contaminación alguna.

Otro riesgo que por sus consecuencias imprevisibles no puede dejar de ser considerado, es una posible acción terrorista sobre los buques transporte.

Un grupo terrorista en posesión de plutonio no necesita amenazar a nadie para demostrar que posee la capacidad de construir un artefacto nuclear explosivo.

En el Cono Sur de América, el traslado de esos elementos de alta peligrosidad ha

motivado que los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, emitieran una declaración conjunta donde expresaron su grave preocupación por los riesgos asociados al tránsito por la región de buques transportando desechos radiactivos.



Lo que es más, buques y aeronaves de las armadas de Argentina, Brasil y Chile, entre otras, han acompañado o sobrevolado, en 1995, al *Pacific Pintail* para citar sólo un ejemplo, cuando éste atravesó sus áreas de responsabilidad SAR.

Pero esta preocupación no sólo alcanza a las marinas de estas latitudes. El mismo buque fue escoltado durante parte de su travesía por unidades de las marinas de guerra de España y Portugal.

Con estas aclaraciones consideramos que ya estamos en condiciones de entrar a analizar el tema el cual, a nuestro juicio, podría ser tratado desde dos grandes ópticas:

- la relacionada con los aspectos que hacen a la construcción del buque que transporta el material CNI a los efectos de minimizar una posible contaminación ambiental.

- la atinente a la seguridad del buque una vez que ha iniciado su tránsito.

En la 68a. sesión del Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional (OMI), se acordó

que el código CNI, que recomienda cómo debe ser transportado este material, incluyendo las especificaciones para la construcción de los buques, debía tener carácter mandatario, para lo cual se dispuso preparar el borrador con las correcciones necesarias a introducir al Capítulo VII del SOLAS.

En otras palabras, y tal como oportunamente lo expresara el Lloyd británico los buques que transportan estos materiales deben ser sólo *Rolls-Royce* y no *cowboys* involucrados circunstancialmente en el traslado de combustible sensible.

Hoy en día podemos hablar de empresas responsables y serias, pero ¿qué podría llegar a pasar en un futuro?

En ese sentido la República Argentina ha participado en la labor de los distintos comités y grupos de trabajo llevados a cabo en el seno de la OMI.

Por su parte, el representante de la Agencia Internacional de Energía Atómica informó al Comité Legal de la OMI, que en septiembre de 1997, la Conferencia había resuelto enmendar la Convención de Viena de 1963 sobre responsabilidad civil por daño nuclear.

Veamos ahora lo relacionado con la seguridad del buque una vez que ha iniciado su tránsito.

Esto puede ser encarado desde cuatro aristas diferentes pero complementarias entre sí:

- comunicaciones
- seguimiento y apoyo
- asistencia en caso de necesidad
- prevenir actos hostiles antes de que ocurran.

En lo que hace a las comunicaciones, en los últimos años, en el seno de la OMI, se han dado ciertos pasos en favor de lograr una notificación previa a los Estados ribereños, a través de cuyas aguas transitarán dichos buques.

El argumento esgrimido por los Estados que sostienen esta postura, se sustenta en el "derecho a saber" de ese paso, a los efectos de poder tomar las medidas precautorias para prestarles ayuda en el caso que fuera necesario.

Por otro lado, las empresas navieras desean mantener en reserva las rutas de estos buques, hecho que no resulta posible dada la activa intervención de organizaciones no gubernamentales que acompañan con buques a estos transportes durante todo su tránsito y van publicando día a día, a través de Internet, la posición de los mismos.

Por otra parte, se supone que los Estados son lo suficientemente responsables y darán debido tratamiento a los temas.

No obstante ello, y ante estas posturas contrarias, el asunto será tratado en la próxima reunión del comité legal de la OMI, durante el transcurso de 1998.

Pero como también vemos, la solución legal puede demorar un tiempo largo en llegar y quizás los acuerdos que se logren no alcancen a solucionar la "tensión natural" que plantea desde el punto de vista jurídico, la cuestión del transporte del material CNI entre los Estados que se sienten con derecho a regularlo frente a sus costas -debido al riesgo potencial para su medio marino- y una normativa que preserve las libertades básicas que en materia de navegación, el derecho internacional le reconoce a los Estados que realizan dicho transporte.

Mientras se tratan de alcanzar esas soluciones jurídicas que están fuera del alcance de las Armadas, el problema seguirá subsistiendo pues según el Instituto de Control Nuclear, con sede en Washington, las cantidades y tipos de residuos que se generarán, demandarán del orden de los quince a treinta embarques en los próximos quince años entre Europa y Japón.

¿Por qué? Porque Japón, para citar sólo un ejemplo, prevé utilizar en forma intensiva el plutonio en reactores reproductores rápidos, que poseen las características de producir más plutonio del que consumen, con lo que se incrementa el stock almacenado y también como mezcla en reactores convencionales.

Nos resta entonces analizar los últimos tres puntos, es decir los relacionados con el seguimiento, con la asistencia en caso de

necesidad y con la protección contra actos hostiles.

Como ya lo mencionáramos anteriormente, el hombre es de naturaleza imprevisible, pero nosotros los marinos, sabemos mejor que nadie que los buques en el mar, tienen fallas o averías también inesperadas.

Pero no sólo por estas razones es que queremos conocer en cada instante donde se encuentran estos buques.

La historia nos muestra algunos resonantes casos de terrorismo en el mar como el ataque con cohetes lanzados desde un pequeño bote contra el petrolero israelí Coral Sea el 11 de junio de 1971 y tristemente célebre secuestro del buque de pasajeros Achille Lauro en 1985.

Aunque digno de una serie televisiva o de una novela de Carl Hiaasen, como lo calificara el New York Times en su primera plana del 7 de marzo de 1997, también podemos encuadrar dentro de esta imprevisibilidad del raciocinio humano, el intento de compra de un submarino de la ex Unión Soviética, para el transporte de drogas.

Más aún, nadie puede descartar la posibilidad de un incidente caracterizado por el desvío, con fines inconfesables, de ese material de uranio enriquecido. Es suficiente leer un artículo aparecido en el Washington Post, en septiembre de 1996, para comprender que es necesario tomar todos los recaudos posibles cuando se transportan materiales que han sido empleados en reactores nucleares.

Para finalizar con este aspecto, cabe señalar que esta preocupación no es sólo de la Armada Argentina. Sin incurrir en disquisiciones sobre si debiera o no ser firmado o ratificado, simplemente queremos señalar que el terrorismo en el mar reviste la suficiente entidad como para que diera lugar a la firma del "Convenio para la eliminación de actos ilegales contra la seguridad de la navegación marítima" en Roma, en 1988 y que entrara en fuerza el 1º de marzo de 1992.

Entre sus considerandos, las partes

firmantes señalaban:

*“su convencimiento de la necesidad urgente de implementar la cooperación internacional entre los Estados, para diseñar y adoptar medidas efectivas y prácticas para prevenir actos ilegales contra la seguridad de la navegación marítima y la persecución y sanción de aquellos que atentan contra ella”.*

Es por todo ello, independientemente del derecho a saber si esos buques transitarán o no por las aguas jurisdiccionales de cada uno de nuestros países, que debemos conocer en cada momento donde se encuentran, pues estos buques sólo tienen dos rutas posibles: o bordean el continente africano o barajan Sudamérica, ya que si bien existen otras, las mismas no han demostrado ser las más convenientes o son más discutidas como el canal de Panamá.

#### **Posibles acciones comunes.**

Y es aquí donde sí podemos dar con un espacio de acción común para las Armadas de la región sobre las que recae la obligación de preservar los recursos del mar, a través de una tarea que no por vieja, ha dejado de perder actualidad.

Nos referimos al Control del Mar.

Pero para poder ejercer este control en forma eficaz, es necesario contar con un cuadro de situación actualizado de los buques que navegan en el mar de interés nacional y para ello es esencial compilar información proveniente de muy diversas fuentes.

Pero esto muchas veces se torna difícil de lograr pues los recursos presupuestarios generalmente son insuficientes o porque no existe un mecanismo formal que nos permita estar alertados e intercambiar información en forma orgánica.

Y en la actualidad, en la región, fuera de acuerdos bilaterales, no contamos con una organización que nos permita conocer en cada instante los movimientos de buques que transportan sustancias CNI, además de otros que interesan a los respectivos países.

En el seminario paralelo al último Juego de Guerra Naval Interamericano celebrado precisamente en este país (Chile) la mayoría de los expositores coincidieron en recalcar que el próximo siglo les deparará a las armadas un arduo trabajo para ejercer el efectivo control del mar.

Y es aquí donde nos permitimos repetir una idea expresada por el representante de la Armada de Chile:

*“Los principales desafíos para las armadas están surgiendo de los requerimientos de uso económico del mar. El daño potencial del transporte de materias radiactivas o tóxicas obligan al estado ribereño a extremar las medidas precautorias”.*

Con esto no se pretende propiciar la creación de un nuevo organismo, sino que por el contrario, venimos a proponer asignar nuevas tareas a estructuras ya existentes, que al mismo tiempo que les permita mantenerse activas, les posibilite ir renovándose.

Nos referimos concretamente al sistema de Control Naval del Tráfico Marítimo.

Desde hace muchos años y en forma creciente se realiza un activo intercambio diario de informaciones de mutuo interés sobre los movimientos del tráfico marítimo de cada bandera involucrada y en algunos casos sobre los pesqueros, surgido de diversos acuerdos regionales o bilaterales según cada caso.

Esto ha llevado a que varios países de la región tengan una organización permanente de Control Naval del Tráfico Marítimo funcionando rutinariamente en época de paz.

Esto a su vez ha permitido desarrollar redes de comunicaciones adecuadas y montar sistemas automatizados de seguimiento.

En la última Conferencia Naval Interamericana Especializada en Control de Tráfico Marítimo, surgida de lo que se acordara en la decimocuarta CNI, se elaboró un Plan para la Coordinación de la Defensa del Tráfico Marítimo Interamericano (Plan CODEFTRAMI).

La finalidad de dicho plan es la de coordinar las tareas de preparación a implementar por las Armadas del continente americano, en lo referido a la dirección, el control y la protección del tráfico marítimo interamericano, alcanzando así un adecuado alistamiento para su eventual defensa.

Ese plan da forma orgánica a las acciones de hecho realizadas en los últimos cuarenta años, fomenta el establecimiento de organizaciones de Control Naval del Tráfico Marítimo en aquellas Armadas que aún no las tienen, favorece el intercambio de expe-

riencias y asegura un número mínimo de ejercitaciones interamericanas.

De no menos importancia que lo anterior, pero de particular trascendencia, este plan no implica compromisos políticos internacionales y su aprobación no formaliza ningún tipo de alianza.

Pero como sabemos, el control naval del tráfico marítimo sólo involucra el conjunto de acciones referidas al control activo o pasivo de los movimientos de buques mercantes y pesqueros, propios y aliados.

Es por ello que venimos a proponer que hasta la realización de la IV Conferencia Naval Especializada sobre Control del Tránsito Marítimo se constituya un grupo de trabajo para elaborar un borrador sobre la forma de ejercer el seguimiento en forma orgánica, de los buques que navegan por las aguas jurisdiccionales de nuestros países, transportando material CNI, de manera similar a lo que ocurrió con la confección del CODEFTRAMI.

A los efectos de no generar gastos, podría asignárseles a los Oficiales de Enlace en CINCLANFLT, la tarea "ad hoc" de preparar dicho proyecto al igual que ocurre con los oficiales destacados en SACLANT que se los ha designado para colaborar en la elaboración de las EXCTACs.

De la misma manera que ocurre con el Plan CODEFTRAMI, del Plan que se elabore sólo participarían las Armadas que deseen adherirse a él.

El control que se propicia no es una finalidad en sí mismo, sino que entendemos que se impone como una medida pasiva cuyo objetivo ulterior es evitar riesgos potenciales o asistir al buque en caso que lo necesitara.

Simplemente sería un sistema eficaz y armonizado de intercambio de información que nos posibilitará conocer en forma precisa donde se encuentra el buque en cada momento, a partir de que ingresa en las aguas jurisdiccionales de los Estados americanos, aprovechando entre otras, las facilidades de comunicaciones que nos brinda la Red Satelital Naval Interamericana y la organización de Control Naval de Tráfico Marítimo ya existente.

### Conclusiones.

El riesgo al que están expuestos estos transportes durante su travesía es absolutamente cierto y real, lo mismo que las consecuencias que un accidente podría llegar a ocasionar.

Es por ello que sin importar el orden de prioridad, un ataque o sabotaje, el hundimiento o la colisión, o una avería significativa, nos imponen como Estados Ribereños la necesidad de estar alertas para hacer frente a estas circunstancias antes de que ocurran y si por algún acaso éstos sucedieran, estar en condiciones de responder en la forma más efectiva posible.

Creemos que esta propuesta puede ser un paso más en el camino hacia esa posible futura integración y que sin duda nos ayudará a mejorar la coordinación y a actuar conjuntamente en los casos en que ello resulte necesario o conveniente.

En otras palabras, nos permitirá ir complementándonos, continuar incentivando el actual intercambio diario de movimientos de buques, en mares poco transitados, y contribuir a afianzar el sistema de Control Naval del Tráfico Marítimo.

