

TRATADOS CONTRA EL TERRORISMO NUCLEAR

EL MARCO JURÍDICO MUNDIAL PODRÍA MARCAR LA DIFERENCIA

POR LARRY D. JOHNSON

Dos tratados internacionales —uno en preparación y el otro ya concluido— abordan específicamente el terrorismo nuclear. Ambos podrían estipular la adopción de medidas concretas en todo el mundo para proteger las instalaciones nucleares de ataques terroristas y sabotajes, y garantizar que no sean blanco de esos actos. Sin embargo en ninguno de los dos se menciona esa posibilidad. Antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los esfuerzos por incluir tales requisitos no fructificaron. Ahora, aprendida la lección, es el momento de reactivarlos y apoyarlos.

Lecciones aprendidas. La primera lección que se deriva de los ataques terroristas de septiembre es que ya no se puede confiar en el instinto de conservación como elemento de disuasión. Ya no podemos suponer que nadie "en su sano juicio" será capaz de exponerse a la peligrosa radiación ionizante con el fin de cometer un acto terrorista. Las misiones suicidas así lo demuestran, invalidando una hipótesis que había desempeñado una función importante en las evaluaciones en cuanto a lo que se requiere para defenderse de los terroristas y los sabotajes.

A su vez, la segunda lección es que las llamadas "bombas sucias" son una opción más probable. Si al terrorista no le importa exponerse a las radiaciones, nada le disuadirá de tratar de obtener material radiactivo para fabricar una "bomba sucia", término popular empleado para designar un artefacto explosivo convencional diseñado para propagar radiactividad.

Desde luego, los efectos de esa "bomba sucia" no serían compa-

rables con la devastación que provocaría la explosión de un arma nuclear, pero no se trata de una cuestión estratégica ni militar, sino psicológica y política. En la ciudad de Goiânia, en Brasil, el descubrimiento de una "fuente" radiactiva que se había utilizado con fines médicos, y que había sido desechada sin las debidas precauciones, ocasionó problemas, pánico, algunas muertes y la contaminación de centenares de personas. El propagar radiactividad en un evento deportivo, un concierto o en una fuente de abastecimiento de agua tendría como propósito sembrar el terror, el temor, la desesperanza y la desesperación.

Lo mismo sucedería si se utilizaran explosivos convencionales en las cercanías de un centro urbano, en un intento por crear una grieta en un reactor nuclear con miras a liberar la radiactividad o, de lo contrario, afectar el funcionamiento del reactor u ocasionar una explosión en una piletta de combustible gastado, donde se están enfriando barras de combustible "usadas", pero altamente radiactivas.

La tercera lección es que la seguridad funcional y física es apenas tan buena como su eslabón más débil. Algo que suceda muy lejos puede repercutir en cualquier parte del mundo. Mientras nos esforzamos por garantizar que nuestras instalaciones nucleares estén a salvo de robos y sabotajes

y preservar la seguridad de la nación, el terrorista bien podría obtener materiales mediante el robo o la compra ilícita en países al parecer muy lejanos para hacernos una entrega a domicilio.

La cuarta lección es que deben fortalecerse las leyes con objeto de garantizar la protección contra los actos de terrorismo. En cuanto a los tratados sobre el terrorismo, quizás esté muy bien que se tipifiquen esos actos como delitos y se castigue a los terroristas, pero eso después que el ladrón se ha llevado el caballo del establo, por así decirlo. Teniendo en cuenta la naturaleza de este animal —el material radiactivo peligroso— conviene ante todo asegurarse de que el ladrón ni siquiera se acerque al establo. Para empezar, debe hacerse todo lo posible por impedir que el acto se perpetre. Los tratados sobre el terrorismo nuclear deberían establecer que los países adopten *medidas específicas* de prevención para protegerse de los actos de terrorismo y sabotaje nucleares.

¿Qué tipo de material radiactivo se considera "peligroso"? Hasta ahora, los tratados y las prescripciones internacionales se han centrado en determinados materiales radiactivos que se consideran "peligrosos" porque pueden utilizarse para fabricar armas nucleares. Se trata del "material fisionable", lo que significa que, en determinadas circunstancias, desata una reacción en cadena

El Sr. Johnson, Angelo, Profesor Visitante de Derecho en la Escuela de Derecho de la Universidad de California-Davis, de 2001 a 2002, fue Asesor Jurídico del OIEA desde 1997 hasta 2001. Anteriormente trabajó como Oficial Jurídico Principal en la Oficina del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas. Es graduado de la Escuela de Derecho de Harvard, la JFK School of Government de la Universidad de Harvard y la Universidad de Nebraska.

que, de no ser controlada, puede provocar una explosión nuclear.

El mismo material se utiliza con fines pacíficos en centrales nucleares para producir una reacción en cadena controlada. Técnicamente se le denomina "material nuclear" y es tema de diversos tratados y acuerdos en materia de no proliferación. En lenguaje no técnico, ese material podría definirse como material nuclear "utilizable para la fabricación de armas nucleares". Lo interesante es que ese material, según las circunstancias y la fase en que se encuentre en el proceso de producción, podría ser particularmente peligroso o no desde el punto de vista radiológico.

Hay otros materiales radiactivos que, aunque no pueden utilizarse para provocar una explosión nuclear ni para producir un arma, de todos modos se consideran "peligrosos" porque la radiación ionizante que emiten podría afectar gravemente la salud. Ese tipo de material se utiliza, por ejemplo, en la medicina y la industria, y se supone que esté sujeto a un estricto reglamento nacional.

Desde el punto de vista de un terrorista, ambos tipos de materiales radiactivos tienen sus atractivos. Obviamente, el terrorista bien pudiera tratar de apoderarse de un arma nuclear o de un material utilizable para la fabricación de armas nucleares con miras a fabricar una bomba rudimentaria. Sin embargo, el terrorista también pudiera tratar de obtener el otro tipo de material radiactivo en un intento por propagar radiaciones con el objetivo de generar pánico y terror generalizados, y de provocar muertes y lesiones.

Aspectos de los tratados que abordan el problema. Hasta ahora, la comunidad internacional no ha analizado de manera exhaustiva los dos tipos de materiales radiactivos "peligrosos".

Es por ello que ahora hay dos tratados —uno ya concluido y el otro en proceso de negociación— que abordan aspectos del

terrorismo nuclear, con algunos elementos que se duplican, lo cual no es precisamente ideal. Ambos podrían incluir medidas de prevención, pero tienen deplorables deficiencias en ese sentido.

■ **Protección y seguridad física del material utilizable para la fabricación de armas.** El primer tratado, conocido como la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, fue aprobado en 1980 bajo los auspicios del OIEA. Dicho tratado sólo se refiere al material utilizable para la fabricación de armas nucleares e incluye medidas orientadas a proteger y garantizar la seguridad de esos materiales sólo durante el transporte internacional. Tipifica también como delitos diversos actos, a saber, el robo, la adquisición, la posesión y el uso ilícitos de dichos materiales.

Además de eso, corresponde a los países decidir la forma de proteger y asegurar sus propios materiales nucleares como cuestión de soberanía nacional. Ahora bien, en 1999, el Director General del OIEA emitió directrices relativas a las medidas concretas que deben adoptarse para proteger el material nuclear de la retirada no autorizada, así como para salvaguardar las instalaciones nucleares de los sabotajes. Aunque incluso se les han denominado "requisitos", sólo son, de hecho y de derecho, recomendaciones.

En 1999, comenzó un proceso de examen para determinar si el tratado podría fortalecerse y cómo hacerlo. Desde hace tiempo, el Director General del OIEA y diversos gobiernos consideran que el tratado es demasiado limitado y que debe enmendarse; a tal efecto, se ha convocado una reunión de expertos en cuestiones jurídicas y técnicas.

Se han acordado algunas adiciones, tales como objetivos amplios y principios fundamentales. Empero, corresponde a cada país decidir cómo se aplicarán. Hasta el momento, no se ha llegado a

ningún acuerdo en torno a disposiciones que exijan el cumplimiento de las medidas preventivas ya recomendadas por el OIEA, como tampoco en lo referente a un mecanismo de examen que permita responsabilizar a los países por lo que están haciendo para proteger y asegurar sus materiales e instalaciones nucleares.

Teniendo en cuenta las lecciones derivadas de los ataques terroristas de septiembre, deben adoptarse medidas urgentes orientadas a fortalecer el tratado, de manera que se incluya el requisito de adopción de medidas preventivas, concretas y específicas, que todos los países deben adoptar para proteger sus instalaciones y materiales nucleares contra actos de terrorismo.

Si las medidas ya enunciadas en las recomendaciones del OIEA requieren ajustes, entonces eso es lo que debe hacerse. Si los informes que han de presentarse sobre la aplicación del tratado son muy intrusivos, los países deben insistir, al menos, en que el tratado incluya como obligación lo que ahora tiene carácter voluntario, a saber, las visitas periódicas de expertos independientes del OIEA con miras a evaluar las medidas adoptadas para proteger y asegurar los materiales y las instalaciones y prestar asesoramiento al respecto. Sencillamente, no es serio confiar en que cada país se vigile a sí mismo cuando se trata de asegurar que el material que puede utilizarse para fabricar armas de destrucción en masa esté a buen recaudo.

■ **Proyecto de tratado para la represión de los actos de terrorismo nuclear.** El segundo tratado se está elaborando en Nueva York, como parte de la campaña mundial de las Naciones Unidas contra el terrorismo. La Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea General tiene a la vista un proyecto de tratado, propuesto inicialmente por Rusia, sobre la represión de los actos de terrorismo nuclear.



A diferencia de la convención del OIEA, este proyecto de tratado se centra en ambos tipos de materiales radiactivos: "los materiales utilizables para la fabricación de armas nucleares", así como otros tipos de materiales que pueden ser peligrosos para la vida y la integridad física. Aun cuando cualquier texto que finalmente se apruebe tenga que ser ratificado por determinado número de países antes de su entrada en vigor, ese texto seguiría teniendo la ventaja de ser universal —ya que fue aprobado por unos 190 países— y de formar parte de la campaña mundial contra el terrorismo. Incluye no sólo las disposiciones habituales de tipificación penal, sino también una medida preventiva poco rigurosa, en la que se pide a los países que, sencillamente, tengan en cuenta las recomendaciones del OIEA sobre la protección de los materiales radiactivos.

La Asamblea General debería adoptar la decisión de que en el tratado se incluyan medidas preventivas si existe el propósito de que éste sea exhaustivo para enfrentar el terrorismo nuclear. Los encargados de elaborar el proyecto no deberían circunscribirse solamente al tema de la represión de los actos delictivos y de la extradición y el enjuiciamiento de los autores de los hechos, sino concentrarse también en la inclusión de medidas vinculantes destinadas

a impedir, ante todo, que el terrorista se acerque a los materiales radiactivos.

En septiembre de 2002, se celebrará la próxima reunión en la que la Asamblea deberá abordar el tema y encomendar al Director General del OIEA la tarea de presentar medidas de prevención que pudieran incluirse como requisitos en el tratado. Lo importante es que los gobiernos tomen la decisión política de incluir esa disposición en el tratado y de dar a los expertos instrucciones de presentar un texto técnicamente viable para someterlo a la consideración de los gobiernos que son miembros de las Naciones Unidas.

Argumentos en favor de mantener el *statu quo*. Los que se oponen a las posiciones propugnadas en el presente artículo aducirán que no debemos correr el riesgo de echar por tierra los resultados ya alcanzados en ambos tratados. Argumentarán que un enfoque excesivamente jurídico con respecto al tratado, resulta demasiado preciosista, que requerirá mucho tiempo aplicarlo y que pasa por alto las complejidades técnicas implícitas. Otros podrían preocuparse por el hecho de que si el tratado fuera demasiado específico en cuanto a las medidas preventivas, revelaría a los posibles terroristas información delicada sobre cómo se mantiene la seguridad, lo que podría permitirles idear la forma de quebrantarla. Otro argumento es que algunos países ya están proporcionando a otros países de forma discreta, entre bambalinas, y a nivel bilateral suficiente asesoramiento en materia de protección y seguridad.

Es evidente que debe impedirse que los terroristas potenciales conozcan cuestiones de seguridad delicadas. Empero, las recomendaciones de 1999 del OIEA ya son de dominio público, y hacer que se cumplan no tiene nada que ver con divulgar secretos. Por otra parte, las misiones

de asesoramiento del OIEA no han revelado cuestiones delicadas. Las medidas bilaterales tal vez desempeñen una función muy importante (aunque algo desconocida) en las medidas preventivas, pero ¿por qué no establecer otro mecanismo a nivel multilateral, si procuramos hacer esfuerzos universales y amplios para combatir el terrorismo? Por último, el público en general, las autoridades y los legisladores que rinden cuenta ante ese público, bien podrían ver la cuestión de manera diferente, sobre todo si alguna vez se consumara un acto de terrorismo nuclear.

¿Qué se requiere?: Que las autoridades se concentren en la cuestión. Deben adoptarse todas las medidas posibles y lícitas para proteger a civiles inocentes contra actos de terrorismo malintencionados. Deben examinarse todos los mecanismos para utilizarlos en ese empeño, incluidos los tratados internacionales.

Esas son cuestiones de política pública que requieren la atención de las autoridades, a quienes hay que hacerles comprender el problema y darles opciones para que puedan sopesar y equilibrar los diversos elementos, adoptar decisiones fundamentadas y dar instrucciones a los expertos jurídicos y técnicos. Lo importante es garantizar la seguridad y el bienestar de todos y cada uno, y el tema tratado aquí debería considerarse como parte de la campaña mundial contra el terrorismo.

Cuanto antes las autoridades se concentren en utilizar todos los mecanismos, incluida la elaboración de tratados, para combatir el terrorismo mundial, más rápido se erigirán barreras más sólidas para impedir que materiales nucleares y radiactivos caigan en manos indebidas. □

Foto: Tras las reuniones de expertos en el OIEA, se están adoptando medidas más estrictas para combatir el terrorismo nuclear.

(Cortesía: D. Calma/OIEA)