

El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear entra en vigor

Por:
David P. Fidler
Fecha:
5 de julio de 2007

El 7 de julio de 2007, el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear entra en vigor^[1]. El 7 de junio es el trigésimo día tras la recepción del vigésimo segundo instrumento de ratificación (de Bangladesh) necesario para la entrada en vigor del Convenio (artículo 25.1). La presente investigación de la serie Insight describe el Convenio y el lugar que ocupa en la labor que se está llevando a cabo a nivel global para prevenir los actos de terrorismo nuclear.

Antecedentes del Convenio

La idea de un tratado sobre la represión de actos de terrorismo nuclear surgió en los años 90 debido a las crecientes preocupaciones por la amenaza de terroristas de utilizar material nuclear o radiológico. Los desvelos por el miedo a que los terroristas consigan acceder a materiales nucleares datan de épocas anteriores, tal como ilustra la adopción en 1980 de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares.^[2] Tras la Guerra Fría, surgen temores al terrorismo de manera general y, más específicamente, al terrorismo que implica el uso de agentes biológicos, químicos, nucleares o radiológicos, lo que llevó en diciembre de 1996 a la creación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de un Comité Especial con el mandato de "que elabore un convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y posteriormente un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, a fin de complementar los instrumentos internacionales vigentes conexos, y de que estudie más adelante medios de

desarrollar más un marco jurídico amplio de convenciones relativas al terrorismo internacional".^[3]

Desde su creación, el Comité Especial^[4] ha formulado tres tratados que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado y que han entrado en vigor: el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (adoptado en 1997, en vigor desde 2001);^[5] el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (adoptado en 1999; en vigor desde 2002);^[6] y el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (el Convenio) (adoptado en 2005; en vigor desde 2007).^[7] Así pues, el Convenio representa el primer tratado antiterrorismo adoptado tras el 11 de septiembre de 2001. A pesar de la relevancia de muchos instrumentos jurídicos internacionales que abordan el terrorismo nuclear, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité Especial crearon el Convenio porque "las disposiciones jurídicas multilaterales vigentes no bastan para hacer frente debidamente a estos atentados".^[8]

Visión general del Convenio

El Convenio adopta el enfoque aplicado en muchos tratados antiterrorismo anteriores. Exige a los Estados Partes que incluyan ciertos actos como delitos penales en su legislación nacional, que establezcan su jurisdicción sobre estos delitos, que enjuicien o extraditen a las personas acusadas de haber cometido los delitos penales enunciados y que cooperen y se presten asistencia mutua respecto a los objetivos del Convenio. El uso frecuente y la familiaridad de este enfoque ayudaron a que las negociaciones progresaran, pero sigue habiendo dudas sobre la adecuación de esta estrategia para contrarrestar el terrorismo nuclear. Los siguientes apartados describen más detalladamente las disposiciones fundamentales del Convenio e identifican algunas cuestiones que surgieron durante las negociaciones.

Delitos previstos por el Convenio

El artículo 2 define qué actos constituyen delitos con arreglo al Convenio. Toda persona que, ilícita e intencionadamente, posea material radiactivo o fabrique o posea cualquier explosivo nuclear o radiactivo o un dispositivo de dispersión (o intente hacerlo) con el propósito de causar (1) la muerte o lesiones corporales graves; o (2) daños considerables a los bienes o al medio ambiente, habrá cometido un delito con arreglo al Convenio.^[9] También se habrá cometido un delito cuando una persona, ilícita e intencionadamente, utilice material radiactivo o dispositivos de dispersión, o utilice o dañe una instalación nuclear (o intente hacerlo) en forma tal que provoque la emisión o entrañe el riesgo de provocar la emisión de material radiactivo con el propósito de (1) causar la muerte o lesiones corporales graves; o (2) provocar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; u (3) obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto. Cualquier persona cometerá un delito si participa como cómplice, organiza o instiga a otros a la comisión de un delito; o contribuye de otra forma a la comisión de un delito por un grupo de personas que actúe con un propósito común.

Obligaciones del derecho penal nacional con arreglo al Convenio

El Convenio exige a los Estados Partes que tipifiquen como actos delictivos, en virtud de su legislación nacional, los delitos enunciados en el artículo 2 y que los sancionen con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su naturaleza grave (artículo 5). Cualquier Estado Parte deberá establecer su jurisdicción respecto a los delitos enunciados en el artículo 2 cuando estos sean cometidos (1) en el territorio de ese Estado; o (2) a bordo de un buque que enarbole el pabellón de ese Estado o de una aeronave matriculada de conformidad con la legislación de ese Estado; o (3) por un nacional de ese Estado (artículo 9.1). Un Estado Parte

deberá establecer su jurisdicción respecto a los delitos cuando estos sean cometidos (1) contra un nacional de ese Estado; (2) contra una instalación gubernamental del Estado en el extranjero; o (3) por un apátrida que tenga residencia habitual en el territorio de ese Estado (artículo 9.2).

Los Estados Partes, tras una investigación adecuada, deberán enjuiciar o extraditar a cualquier persona acusada de haber cometido un delito enunciado en el artículo 2 (artículo 10 y 11). Los Estados Partes deben asegurar que estos delitos penales no puedan justificarse bajo la legislación nacional (artículo 6). La legislación nacional también considerará los delitos previstos en el Convenio causa de extradición (artículo 13) y no se interpretarán como delitos políticos a los fines de la extradición o la asistencia judicial recíproca (artículo 15). Los Estados Partes deberán prestarse la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición que se inicie contra aquellas personas acusadas de haber cometido los delitos identificados en el artículo 2 (artículo 14).

No se impondrá ninguna una obligación de extraditar o de prestar asistencia judicial recíproca si el Estado Parte al que se presenta la solicitud tiene motivos fundados para creer que la solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política (artículo 16). El Convenio también contiene disposiciones que conceden a aquellas personas acusadas de cometer delitos relacionados con terrorismo nuclear derechos específicos, como el derecho de ponerse en comunicación con un representante del Estado del que es nacional o el derecho de ser visitado por este (artículo 10)^[10], así como todos los derechos de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y con las disposiciones pertinentes del derecho internacional (artículo 12).

Exclusiones de la aplicación del Convenio

El Convenio no se aplicará a delitos cometidos dentro de un único Estado Parte y cuando (1) el presunto autor y las víctimas sean nacionales de ese Estado, (2) el presunto autor se halle en el territorio de ese Estado y (3) ningún otro Estado esté facultado para ejercer la jurisdicción con arreglo al Convenio (artículo 3).

En las negociaciones se produjeron desacuerdos sobre si el Convenio debía aplicarse a acciones estatales que implicaran el uso de materiales o armas nucleares. Según el coordinador sudafricano de la negociación, "algunas delegaciones expresaron sus preocupaciones por el hecho de que el convenio exima de enjuiciamiento las actividades y el personal militares por delitos similares a los enunciados en el tratado. A otras delegaciones les habría gustado que el tratado protegiera de actos de terrorismo cometidos por agentes estatales cuando entran en juego armas o materiales nucleares."^[11] Estos desacuerdos en las negociaciones en torno al alcance del Convenio nacen de históricas controversias sobre la legalidad del empleo o la amenaza de empleo de armas nucleares por los Estados.^[12]

Para que fuera adoptado por consenso, el Convenio no abordó cuestiones relacionadas con la posesión y el uso estatal y militar de armas y materiales nucleares. Por tanto, el Convenio no se aplicará a estas actividades de las fuerzas armadas durante conflictos armados, que se rigen por el derecho humanitario internacional; ni se aplicarán a actividades llevadas a cabo por las fuerzas militares de un Estado Parte en el ejercicio de sus funciones oficiales, en la medida en que estas se rijan por otras normas de derecho internacional (artículo 4.2). El Convenio no

abordará de ninguna forma la cuestión de la legalidad del empleo o la amenaza de empleo de armas nucleares por parte de los Estados (artículo 4.3).

Manejo de material radiactivo, dispositivos o instalaciones nucleares

Los Estados Partes que incauten o mantengan bajo control en alguna otra forma materiales radiactivos, dispositivos o instalaciones nucleares como consecuencia de la comisión de un delito deberán neutralizar el material, dispositivo o instalación y velar por que todo el material nuclear se proteja de conformidad con las salvaguardias establecidas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (artículo 18.1). El Convenio también contiene normas para la devolución de los materiales radiactivos, los dispositivos o las instalaciones nucleares al Estado Parte al que pertenecen o del que hayan sido robados (artículo 18).

Los Estados Partes están obligados a impedir que se comenten los delitos identificados en el Convenio haciendo todo lo posible por adoptar medidas que permitan asegurar la protección del material radiactivo, teniendo en cuenta las recomendaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) (artículo 8). Dada la importancia de impedir el robo o la desviación de materiales radiactivos por terroristas, el breve y general enfoque del Convenio respecto a las obligaciones de prevención no aporta un plan de prevención a nivel de derecho internacional.

Contexto y perspectivas para la implementación del Convenio

Tras su entrada en vigor, el Convenio pasa a formar parte del creciente conjunto de instrumentos e iniciativas orientados a prevenir los actos de terrorismo nuclear y responder a ellos. Desde el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, los Estados han emprendido una serie de esfuerzos para hacer frente a la amenaza del terrorismo nuclear, como los siguientes:

- El establecimiento del plan de actividades del OIEA para la protección contra el terrorismo nuclear (2002);[\[13\]](#)
- La creación por parte del G-8 de la Alianza Mundial contra la Propagación de Armas y Materiales de Destrucción Masiva (2003);[\[14\]](#)
- El lanzamiento de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación liderada por EE. UU. para prohibir los cargamentos de armas de destrucción masiva y detener la financiación relacionada con su proliferación (2003); [\[15\]](#)
- La adopción de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que exige a los miembros de las Naciones Unidas que adopten medidas legales nacionales para impedir la proliferación de armas de destrucción masiva entre agentes no estatales (2004); [\[16\]](#)
- La Enmienda a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares de 1980 que, entre otras cosas, aumentó las obligaciones de proteger los materiales nucleares en su almacenamiento y durante su tránsito y de tipificar como delito el sabotaje contra instalaciones nucleares civiles (2005); [\[17\]](#)
- El establecimiento del Comité Asesor sobre Salvaguardias y Verificación del OIEA para explorar estrategias de mejora de las salvaguardias para la supervisión y la aplicación del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (2005); [\[18\]](#)
- La creación de la Iniciativa de Seguridad Nuclear de Bratislava de cooperación entre EE. UU. y Rusia para ampliar los esfuerzos bilaterales con el fin de mejorar la seguridad nuclear (2005);[\[19\]](#)y
- El lanzamiento de la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear dirigida por EE. UU. y Rusia (2006).[\[20\]](#)

A pesar de que las inquietudes de los Estados por la proliferación nuclear, motivadas por las acciones de Corea del Norte e Irán, han copado los titulares de los últimos años, las continuas actividades internacionales por prevenir el terrorismo nuclear, que ahora incluyen este Convenio legalmente vinculante, demuestran que muchos países siguen preocupados por esta amenaza y que quieren integrar instrumentos jurídicos internacionales en la lucha contra el terrorismo nuclear. La contribución del Convenio a estos esfuerzos irá aumentando a medida que el número de Estados Partes vaya creciendo[21] y la implementación del Convenio por los Estados Partes reforzará otras acciones nacionales, bilaterales y multilaterales concebidas para luchar contra el terrorismo nuclear.

Estas diversas acciones bilaterales y multilaterales se combinan para crear una "red de prevención" contra la amenaza del terrorismo nuclear. Ahora bien, las iniciativas y los instrumentos que forman la red no acaban con las preocupaciones que entraña el hecho de que el régimen contra el terrorismo nuclear aún no contemple normas específicas y detalladas para la protección física de materiales radiactivos y las instalaciones nucleares contra terroristas, ni mecanismos para mejorar la labor de protección física de cada Estado. El Convenio no trata ninguna de estas cuestiones directamente.

Existen diferentes enfoques de la mejora de la protección física de materiales e instalaciones nucleares. La Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear pretende partir de una coalición de Estados socios voluntariosos por "mejorar la responsabilidad, el control y la protección física de materiales nucleares y sustancias radiactivas, así como la seguridad de instalaciones nucleares".[22] Surge un enfoque diferente de uno de los argumentos de un experto: "el Consejo de Seguridad, respaldado por su Comité 1540, debería avanzar para establecer normas efectivas para la protección física de las instalaciones nucleares de todo el mundo. Debería considerar la posibilidad de asignar al OIEA la tarea de llevar a cabo una serie de inspecciones para valorar si se están cumpliendo estas normas." [23]

Con toda probabilidad, la laguna detectada que sugiere la necesidad de normas específicas, detalladas y supervisadas para la protección física de materiales e instalaciones nucleares se irá colmando mediante una combinación de esfuerzos dentro de la red de prevención y no mediante la adopción de un tratado global vinculante.

Sobre el autor

David P. Fidler, miembro de ASIL, es Profesor James Louis Calamaras de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Indiana, en Bloomington; es Director del Centro Universitario de Indiana sobre Seguridad estadounidense y global; y es editor de la serie Insights.

Notas a pie de página:

[1] Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, resolución 59/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de abril de 2005 [en lo sucesivo, el Convenio].

[2] *Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares*, 3 de marzo de 1980, 1987 UNTS 125, en vigor desde el 8 de febrero de 1987.

[3] *Resolución 51/210 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 17 de diciembre de 1996, pág. 5.

[4] Para más información sobre la labor del Comité Especial, véase *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*, Comité Especial establecido por la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, en <http://www.un.org/law/terrorism/index.html>.

[5] *Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas*, resolución 52/164 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 1997, en vigor desde el 23 de mayo de 2001.

[6] *Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo*, resolución 54/109 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de diciembre de 1999, en vigor desde el 10 de abril de 2002.

[7] El Comité Especial también se encarga de desarrollar un tratado global sobre el terrorismo.

[8] *Convenio*, supra nota 1, preámbulo.

[9] El artículo 1 del Convenio define los diferentes términos y conceptos empleados en el tratado.

[10] Esta obligación evoca deberes de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

[11] C. Applegarth, "UN Adopts Nuclear Terrorism Convention; Treaty Seven Years in the Making", *Arms Control Today* (mayo de 2005),

en http://www.armscontrol.org/act/2005_05/NuclearTerrorismConvention.asp.

[12] Esta controversia se expresó en *Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, Opinión consultiva, CIJ, Informes de 1996, pág. 226.

[13] Véase OIEA, *Seguridad nuclear*, en <http://www-ns.iaea.org/security/default.htm>.

[14] Casa Blanca, *Fact Sheet: G-8 Summit--Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, 27 de junio de 2002,

en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020627-7.html>.

[15] Departamento de Estado de Estados Unidos, *Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación*, en <http://www.state.gov/np/c10390.htm>.

[16] Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de abril de 2004.

[17] Sobre esta enmienda, consulte OIEA, *Seguridad física nuclear – Medidas de protección contra el terrorismo nuclear*, Enmienda de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, Informe del Director General, GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6, 6 de septiembre de 2005. Esta enmienda aún no ha entrado en vigor.

[18] OIEA, *Safeguards Statement for 2005, Background to Safeguards Statement and Executive Summary of the Safeguards Implementation Report for 2005*,

en <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/es2005.html>.

[19] Casa Blanca, *U.S.-Russia Joint Fact Sheet: Bratislava Initiatives*, 24 de febrero de 2005, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050224-7.html>.

[20] Casa Blanca, *Fact Sheet: Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*, 15 de julio de 2006, at <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060715-3.html>.

[21] A 29 de junio de 2007, el Convenio contaba con 23 Estados Partes y 115 Estados firmantes. Los Estados Partes eran Austria, Bangladesh, Bielorrusia, las Comoras, Croacia, Dinamarca, El Salvador, Eslovaquia, España, Federación de Rusia, Hungría, India, Kenya, Líbano, Lituania, México, Mongolia, Panamá, República Checa, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Rumanía, Serbia y Sudáfrica. Naciones Unidas, *Status of Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*,

en <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty19.asp>

[22] Casa Blanca, supra nota 20.

[23] George Bunn, "Enforcing International Standards: Protecting Nuclear Materials from Terrorists Post-9/11", *Arms Control Today* (enero/febrero de 2007),

en http://www.armscontrol.org/act/2007_01-02/Bunn.asp.