

# ARTÍCULOS

## Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear

por Odette Jankowitsch-Prevor\*

El Convenio para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (el "Convenio"), adoptado el 15 de abril de 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas tras siete años de trabajo preparatorio, se abrió para su firma el 14 de septiembre en la Sede de las Naciones Unidas de Nueva York.<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 25 del Convenio, entrará en vigor una vez que haya sido ratificado por 22 Estados.<sup>2</sup>

### I. Contexto

Los primeros esfuerzos de la comunidad internacional por crear un instrumento jurídico internacional para combatir el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones se remontan a la Sociedad de las Naciones. Tras el asesinato del rey Alejandro de Yugoslavia y del ministro francés Louis Barthou, la Sociedad de las Naciones, a través de un comité de expertos, intentó crear instrumentos internacionales apropiados de lucha contra el terrorismo entre 1934 y 1937 elaborando un borrador de la Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo (1937)<sup>3</sup> y un borrador de proyecto de una Corte Penal Internacional. No obstante, ninguno de estos textos llegó a entrar en vigor.

No fue hasta los años 70 cuando esta cuestión volvió a la agenda de los organismos internacionales con la Convención de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, adoptada en 1973 como instrumento de alcance específico, y el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo de 1977,<sup>4</sup> de alcance general. Estos dos instrumentos, que no lograron ganar una gran aceptación, tenían como objetivo principal coordinar la legislación interna de los Estados Partes, permitiéndoles al mismo tiempo presentar reservas respecto a si las leyes nacionales debían prevalecer en casos de actos de violencia que se consideren basados en motivaciones políticas.

---

\* La Sra. Odette Jankowitsch-Prevor es asesora y exdirectora de la Sección de Coordinación de Asuntos Interorganismos de Tecnologías Nucleares y Políticas Generales del OIEA. Solamente el autor es responsable de los datos mencionados y de las opiniones expresadas en el presente artículo.

1. A 29 de noviembre de 2005, 93 Estados habían firmado el convenio.
2. A/RES/59/290 de 15 de abril de 2005, resolución adoptada por la Asamblea General relativa al convenio. Anexo: Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Publicado en *Nuclear Law Bulletin* núm. 75.
3. Sociedad de las Naciones. Terrorismo internacional. Two League of Nations Conventions, 1934-1938. Compilación de Martin David Dubin, Millwood, Nueva York; Kraus Microform, 1991. 18 fichas.
4. Treaty Series, vol. 1035, núm. 15410.

El Comité de Terrorismo Internacional de la International Law Association, en su informe de la sexagésima Conferencia celebrada en Montreal en 1982,<sup>5</sup> resumió un largo debate sobre el trabajo jurídico llevado a cabo previamente para crear un instrumento apropiado para combatir el terrorismo internacional afirmando que el objetivo de preparar un único convenio sobre terrorismo internacional debería reconsiderarse en el futuro dados los muchos problemas teóricos y prácticos que había planteado este proyecto. Ahora bien, había acuerdo sobre la idea de que no debía rechazarse un convenio de este tipo, pues podría resultar muy útil para la comunidad internacional a la hora de coordinar sus esfuerzos de control de la violencia de motivación política que traspasa fronteras, pero que no entra dentro del marco legalmente definido de "guerra" o "conflicto armado" tal como planteó el Convenio de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977. Los miembros de este Comité acordaron, en última instancia, que resultaba esencial garantizar que cualquier instrumento internacional orientado específicamente a la represión y el control del terrorismo y los actos terroristas cometidos en tiempos de paz quedara fuera de la legislación que rige las guerras.

Se pueden sacar dos conclusiones principales de este breve resumen histórico. La primera es que los Estados llevan mucho tiempo intentando crear un instrumento jurídico internacional para luchar contra los actos terroristas. La segunda es que un cierto número de cuestiones jurídicas fundamentales que ya habían surgido en los primeros momentos en que se abordó este tema siguen siendo pertinentes en 2005.

Esto sigue siendo cierto, a pesar del hecho de que no hay similitudes entre el terrorismo tal como se percibía en 1937 y la situación que atraviesa el mundo a principios del siglo XXI, ni en lo que respecta al contexto internacional, las causas y las posibles consecuencias de ataques terroristas, ni respecto a la calidad y la intensidad de la cooperación entre Estados que buscan combatir este fenómeno, y a pesar de que tampoco se pueda comparar el número limitado de Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones con las limitaciones que esto le podía suponer y la adhesión mundial de las Naciones Unidas. Ciertos problemas se han resuelto adoptando instrumentos específicos, como el principio de que ningún presunto responsable de un delito que entre dentro del ámbito de un instrumento antiterrorismo puede invocar motivaciones políticas como fundamento para evitar el enjuiciamiento o la extradición. No obstante, el problema principal de si es legal y políticamente posible establecer un instrumento generalmente válido y global para combatir todas las formas y manifestaciones del terrorismo aún no se ha resuelto y sigue teniendo la misma relevancia que siempre. Se ha negociado y adoptado un considerable número de convenios relativos a la represión de actos terroristas en sectores específicos, pero el proyecto de un instrumento global que contenga particularmente una definición jurídica de terrorismo, hasta la fecha, ha eludido todo intento de codificación.

En 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>6</sup> examinó todas las medidas que se exhortaba a tomar a los Estados para acabar con el terrorismo internacional y enumeró los instrumentos jurídicos vigentes que abordaban varios aspectos del problema terrorista. En la misma resolución, los Estados se comprometieron mediante "declaración solemne" a llevar a cabo una revisión analítica de los instrumentos internacionales vigentes relativos al terrorismo internacional con el fin de ayudar a identificar aspectos de esta cuestión que estos no cubrieran y que pudieran abordarse para desarrollar en mayor medida un marco jurídico global de convenios para luchar contra el terrorismo internacional.<sup>7</sup> De esta forma, el compromiso fue "desarrollar aún más el marco" sin referencia a un proyecto de un instrumento general único.

En consecuencia, si se puede negociar o no un convenio global sigue siendo una pregunta abierta y quizás se resolverá en última instancia tras la adopción del Convenio para la Represión de los Actos

---

5. The International Law Association. Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982. Págs.349 y ss.

6. A/RES/49/60 de 17 de febrero de 1995, Medidas para eliminar el terrorismo internacional.

7. *Ibíd*, Anexo, Capítulo III, párrafo c).

de Terrorismo Nuclear. Para que esto suceda, se debe volver a trabajar en un texto global contra el terrorismo sin demora. El hecho es que el debate jurídico en torno a esta cuestión sigue estando de gran actualidad, pues suscita interminablemente desacuerdos políticos sutiles pero persistentes entre aquellos que apoyan un convenio general contra el terrorismo y los que proponen un enfoque sectorial o temático que da preferencia a una serie de instrumentos de alcance limitado pero con un denominador común más amplio. El hecho de que se hayan adoptado 12 convenios y que se consideren constitutivos de un conjunto coherente de instrumentos que, de conformidad con numerosas resoluciones de la Asamblea General y, más en particular, la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, se insta a todos los Estados a ratificar, ha inclinado la balanza, aunque solo temporalmente, a favor de aquellos que defienden un enfoque sectorial de la labor de codificación.

De hecho, a lo largo del trabajo preparatorio del Convenio, muchas delegaciones señalaron repetidamente "la importancia de establecer una definición jurídica clara y precisa del terrorismo" en el marco de un instrumento global.<sup>8</sup> Aun así, se ha demostrado que es posible terminar y adoptar el texto sobre la represión de actos de terrorismo nuclear a pesar de que no se haya completado el trabajo para lograr un convenio global.

El proyecto de un convenio se encuentra en la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Comité Especial.<sup>9</sup> Los documentos y los borradores de resoluciones preparados para la cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Sede de las Naciones Unidas (14 a 16 de septiembre de 2005) expresan el deseo de los Estados de complementar lo antes posible los instrumentos temáticos con un convenio global sobre terrorismo internacional. El Proyecto de documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General<sup>10</sup>, presentado por su actual Presidente, afirma en nombre de los Jefes de Estado y Gobierno en un capítulo titulado "Terrorismo"

«[Subrayamos] la necesidad de hacer todo lo posible para llegar a un acuerdo y concertar un convenio general sobre el terrorismo internacional durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General", sin mencionar la intención de incluir una definición legal de terrorismo, y,

"Respaldamos los esfuerzos realizados con el fin de lograr la pronta entrada en vigor del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear y alentamos decididamente a los Estados a que consideren la posibilidad de hacerse parte en él con rapidez".

Por otra parte, el informe principal del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>11</sup> elaborado para esta cumbre, titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", también atrae la atención hacia la urgencia de terminar el trabajo en torno al Convenio para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear y hacia el compromiso de los Estados de llegar a un acuerdo sobre la definición de terrorismo y sobre la elaboración de un convenio global.

---

8. A/60/37 Suplemento n.º 37, 1 de abril de 2005, párrafo 19, pág. 21, Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996.

9. A/RES/51/210 (fecha de distr. general: 16 de enero de 1997) Capítulo III, párrafo 9.

10. A/59/L.70. 13 de septiembre de 2005, párrafo 83, Proyecto de resolución presentada por el Presidente de la Asamblea General, Proyecto de documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de septiembre de 2005. [Distr. limitada; texto final y referencias aún no disponibles].

11. A/59/2005 "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" Informe del Secretario General de las Naciones Unidas [párrafos 84 y 92].

## II. Orígenes y contexto general del Convenio: el proceso de negociaciones multilaterales normativas

La Federación de Rusia presentó un proyecto de convenio relativo a la represión de los actos de terrorismo nuclear (en 1997)<sup>12</sup> en la primera sesión del Comité Especial establecido en diciembre de 1996 por la resolución 51/210 de la Asamblea General. En ese momento se habían hecho importantes progresos en la labor que más tarde condujo a la adopción en 1997 y 1999 de dos convenios relativos a la represión de los ataques terroristas cometidos con bombas y la represión de la financiación del terrorismo, respectivamente.<sup>13</sup> Por este motivo, varios Estados pensaron que era un momento propicio para ampliar el abanico de instrumentos de convenios temáticos sin tener que entrar en el inevitable debate político sobre la naturaleza del terrorismo y su definición, respecto a lo cual parecía bastante poco probable llegar a un consenso.

La resolución 51/210 (1997), relativa a la adopción de medidas para eliminar el terrorismo internacional, también parecía haber fomentado este paso por el lenguaje preciso utilizado y el mandato que encargó a un comité especial que estableció. En su preámbulo, la resolución de la Asamblea General declara que los Estados deben tener presente la posibilidad de considerar en el futuro la "elaboración de una convención general sobre el terrorismo internacional" y reconoce "la necesidad de mejorar la cooperación internacional para impedir el uso de materiales nucleares con fines terroristas y de preparar un instrumento jurídico apropiado". La resolución también especifica que el Comité Especial sería a partir de entonces responsable de elaborar un "...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"<sup>14</sup> (expresiones subrayadas por el autor).

Así pues, la secuencia de trabajo parecía estar claramente establecida, dando prioridad a preparar dos convenios específicos consecutivamente y a posponer a una fecha posterior las iniciativas de un convenio global. Ahora bien, parece que todas las delegaciones no comparten esta interpretación de la resolución, pues el trabajo preparatorio del Convenio se vio marcado por un debate paralelo y a menudo confuso sobre estos dos enfoques. Al final de la penúltima sesión del Comité Especial, su coordinador concluyó que "hubo acuerdo general en que la preparación del proyecto de convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear era una cuestión independiente que debería considerarse por separado y que las cuestiones pendientes relativas al presente proyecto deberían resolverse al margen".<sup>15</sup>

El resumen de la última sesión del Comité Especial concluyó en última instancia que "una vez que se aprobara el proyecto de convenio [sobre el terrorismo nuclear], el Comité Especial podría centrarse en solucionar el resto de las cuestiones pendientes relacionadas con dicho proyecto".<sup>16</sup> Solamente cuando este trabajo se completó, seis años después de sus inicios, el coordinador del Comité Especial responsable del Convenio para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear pudo afirmar que, en cualquier caso, la adopción del Convenio permitirá que el Comité Especial

---

12. A/AC.252/L.3 de 28 de enero de 1999, Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Proyecto presentado por la Federación de Rusia.

13. A/RES/52/164 de la Asamblea General y resolución A/54/109.

14. *Ibid.* doc. citado. A/RES/210 Capítulo III, párrafo 9.

15. A/59/37 Suplemento 37, pág. 13, párrafo 4.

16. A/60/37 Suplemento 37, pág. 22, párrafo 25.

pueda centrarse en solucionar el resto de cuestiones pendientes relacionadas con el proyecto de un convenio global".<sup>17</sup>

En su primera sesión en 1997, la agenda del Comité Especial incluía un proyecto de convenio sobre la represión de los actos de terrorismo nuclear presentado por la Federación de Rusia.<sup>18</sup> En su segunda sesión, la Federación de Rusia presentó un documento adicional<sup>19</sup> donde aportaba explicaciones detalladas y anotaciones relativas al proyecto de texto. En la presentación del proyecto, el representante ruso situó el convenio en el contexto de la necesidad de reforzar la prevención y colmar las lagunas del sistema jurídico vigente para combatir el terrorismo, especialmente en sus formas más peligrosas. En su opinión, la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares de 1980<sup>20</sup> presentaba cierto número de graves lagunas. El nuevo convenio podría corregir estas circunstancias e incluir disposiciones clave para planificar una respuesta eficaz a actos de terrorismo nuclear, más que abordar problemas de protección física; ampliar la cobertura del convenio a instalaciones y materiales empleados con fines militares; definir el *corpus delicti* claramente teniendo en cuenta el objetivo de los terroristas de adquirir materiales nucleares; regular la cuestión de la represión de los actos dirigidos contra instalaciones que planteen una amenaza especial por el uso de materiales nucleares, así como de dispositivos de fabricación casera; e identificar los Estados que deberían establecer su jurisdicción sobre este tipo de delito y los demás Estados que también podrían hacerlo.<sup>21</sup>

El Comité Especial, en el que, por lo general, solo participan los Estados, decidió en su primera reunión invitar al OIEA para que le ayudara en su labor, cuyos representantes acudieron en 1997 y 1998. En su segunda sesión, el Comité tenía a su disposición un documento formal presentado por la secretaría del OIEA que contenía una serie de comentarios,<sup>22</sup> con detalles sobre el mandato legal del OIEA, sus poderes y objetivos principales, comentarios técnicos y jurídicos detallados sobre las definiciones contenidas en el proyecto de convenio en cuestión, sobre el asunto del posible solapamiento entre el proyecto de convenio y la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y sobre la protección física y la cooperación e intercambio de información entre Estados.

El Comité Especial, a pesar de la naturaleza específica de su mandato, aún no estaba preparado para comenzar su trabajo. En primer lugar, sus miembros tenían que llegar a un consenso sobre la cuestión fundamental de la justificación de su trabajo;<sup>23</sup> es decir, si había una necesidad real de establecer un nuevo instrumento internacional en este ámbito. Si se decidía que sí, se debía definir su ámbito de aplicación cuidadosamente, teniendo en cuenta los correspondientes instrumentos vigentes.

---

17. A/60/37 Suplemento 37, pág. 21, párrafo 25.

18. Documento citado previamente; A/AC.252/L.3 de 28 de enero de 1997. Convenio para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Proyecto presentado por la Federación de Rusia.

19. A/AC.252/L.3/Add.1 de 14 de enero de 1998. Nota explicativa del proyecto de Convenio para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear presentado por la Federación de Rusia.

20. Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, OIEA, INFCIRC/274/Rev., 1 de mayo de 1980.

21. Declaración de A. V. Zmeyerovskiy, Representante de la Federación de Rusia en la Sexta Comisión del quincuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el tema 151 de la agenda, "Medidas para eliminar el terrorismo internacional", traducción no oficial, 3 de octubre de 1996 (documento de distribución informal).

22. Comentarios de la secretaría del OIEA: A/AC.252/1998/L.5 de viernes, 27 de febrero de 1998. Véase también: A/AC.252 Lista de participantes en el Comité Especial establecido por la resolución 51/210 de la Asamblea General, 17 de diciembre de 1996.

23. A/53/37 Suplemento 37, 23 de julio de 1998, párrafos 17-30. Véase también: A/C.6/53/L.4 de 2 de octubre de 1998: Informe del Grupo de Trabajo, reunión 53.ª, Sexta Comisión, tema 155 de la agenda.

La delegación rusa remarcó encarecidamente que los instrumentos de que disponía la comunidad internacional no tenían una cobertura lo suficientemente amplia para incluir todos los actos terroristas y, además, no contemplaban las medidas de prevención y represión necesarias. La Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, el único instrumento de derecho nuclear que podría utilizarse como referencia, se limitaba al transporte internacional de materiales nucleares empleados para fines pacíficos y, por tanto, no incluía materiales nucleares de origen militar en sus instalaciones dentro de Estados que también podrían ser objetivos de ataques terroristas. Además, esta Convención no distinguía entre actos de terrorismo nuclear y otros actos delictivos.

El proyecto de convenio, sin embargo, según sus defensores, ofrecía una amplia cobertura, abarcaba todos los materiales nucleares y también se basaba en disposiciones legislativas penales internacionales similares a las contenidas en otros convenios antiterrorismo recientes, en particular, los surgidos del mismo proceso de negociación.

Otras delegaciones habrían preferido comenzar por establecer un régimen jurídico global para combatir todo tipo de terrorismo. Desde su punto de vista, la definición de terrorismo era una cuestión fundamental y debía abordarse antes de comenzar cualquier trabajo. Sentían que era esencial evitar crear regímenes jurídicos contradictorios o disposiciones que se solaparan, pues esto podría menoscabar la efectividad de los instrumentos vigentes.

Los comentarios de la secretaría del OIEA, a los que se hizo referencia en muchas ocasiones, afectaban principalmente a las definiciones de términos técnicos empleados en derecho nuclear contenidos en el proyecto de convenio que pretendían ayudar a comprender estas cuestiones y evitar contradicciones con las definiciones de términos idénticos o similares de otros instrumentos relevantes, como la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares. El riesgo de duplicación señalado por el OIEA condujo a un debate sobre el tipo de instrumento que se debía desarrollar, al igual que su sugerencia de que podía ser preferible preparar un Protocolo a la CPFMN en lugar de un convenio completamente separado.

En este contexto, cabe mencionar que, más adelante, cuando la amenaza de un posible ataque terrorista nuclear era mucho más inminente, el OIEA tomó posición muy rápidamente; y es que, tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, su Junta de Gobernadores adoptó una serie de decisiones políticas en su reunión de septiembre de 2001,<sup>24</sup> y, poco tiempo después, su Director General propuso un conjunto coherente de medidas concretas que se implementarían de inmediato. Desde entonces, el OIEA ha supervisado la cuestión sistemáticamente y ha adoptado un plan de acción de largo plazo como parte de sus diferentes iniciativas.<sup>25</sup>

El objetivo prioritario era reforzar de inmediato los programas vigentes relativos a la protección física, la prevención de la adquisición y el tráfico ilícito de materiales radiactivos, los controles fronterizos y las medidas de emergencia. Sin embargo, el Organismo decidió no emprender nuevas iniciativas en el ámbito normativo. Ahora bien, los proyectos de enmiendas de la CPFMN buscaban principalmente ampliar su cobertura, lo que recibió el apoyo de muchos Estados a partir de 1996, y más aún dado que después se puso de manifiesto una necesidad obvia de fortalecer el sistema de protección física como conjunto sin demora. Se reconoció la relevancia del Código de Conducta sobre la Seguridad Tecnológica y Física de las Fuentes Radiactivas en este ámbito, el cual fue finalmente adoptado en 2004 tras un largo trabajo.

Respecto a todas estas iniciativas, el OIEA optó por un enfoque de carácter técnico y pragmático, que consistía en definir continuamente de la manera más precisa posible las categorías de nuevas

---

24. Documento del OIEA GOV/2001/50 de 11 de noviembre de 2001, Informe del Director General.

25. Documento del OIEA GOV/2004/50 de 11 de agosto de 2004, Informe del Director General. Véase también GC(49)/17 Seguridad física nuclear – Medidas de protección contra el terrorismo nuclear, Informe de situación y Plan de seguridad física nuclear para 2006-2009. Informe del Director General Véase también: "Treaties against nuclear terrorism; the global legal framework can make a difference". Larry Johnson, Boletín del OIEA 4/1/2002.

amenazas y riesgos surgidos de actos terroristas potenciales y proponer las medidas correspondientes a los Estados, pero sin intentar desarrollar definiciones respecto a la naturaleza jurídica o política de estos actos.

Antes de concluir su trabajo tras sus ocho períodos de sesiones y 35 sesiones, el Comité Especial debatió muchas enmiendas propuestas formuladas por las delegaciones, revisó varios proyectos completos de textos de convenio preparados por la Mesa del Comité y sus "Amigos", y celebró innumerables consultas informales con sus miembros. Además, también participó en el trabajo y en el proceso de revisión de los diferentes proyectos un grupo de trabajo de la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas responsable de asuntos legales. No fue hasta el último período de sesiones cuando se pudo decidir un texto que obtuvo el consenso de las delegaciones. Es probable que el inusual largo período que se tardó en completar este trabajo no solo se debiera a dificultades jurídicas y técnicas que surgieron de la elaboración del texto, sino más bien al hecho de que el acuerdo a un proyecto de texto estuvo bloqueado durante mucho tiempo por la falta de consenso sobre la prioridad que se debía dar a este Convenio, con el apoyo de la Federación de Rusia y otros, y la prioridad que daban las Naciones Unidas y otros países a la adopción de otros textos. Es posible que los ataques que se produjeron en 2004 fueran el factor que posibilitó acabar con el punto muerto y concluir el trabajo de este proyecto de Convenio.<sup>26</sup>

### III. Contenido del Convenio<sup>27</sup>

#### *Preámbulo*

El preámbulo, compuesto de 13 párrafos y redactado siguiendo el estilo habitual de las resoluciones de la Asamblea General, busca situar el Convenio en un cierto número de contextos relevantes. En primer lugar, el Convenio se vincula con la cuestión del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a través de una referencia a los fines de las Naciones Unidas según el artículo 1 de su Carta. A continuación, se presenta como el siguiente paso de las decisiones, medidas e instrumentos desarrollados por las Naciones Unidas en los últimos diez años con el objetivo común de eliminar el terrorismo internacional en todas sus formas. Por último, el Convenio se sitúa en su contexto nuclear específico a través de algunas referencias. En su tercer párrafo, el preámbulo contiene una referencia al principio que reconoce "el derecho de todos los Estados a desarrollar y utilizar la energía nuclear con fines pacíficos y sus intereses legítimos en los beneficios que puedan obtenerse de la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos".

Este párrafo es idéntico al primer párrafo del preámbulo de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, y este mismo principio se vuelve a afirmar en el primer párrafo del preámbulo de la Enmienda a dicha Convención<sup>28</sup>, y constituye un tipo de declaración general a favor del empleo con fines pacíficos de la energía y la tecnología nucleares, sin reservas explícitas referentes a la no proliferación y a la seguridad de instalaciones nucleares

---

26. Nota: Véase A/53/37 Suplemento n.º 37 y los informes de los siguientes períodos de sesiones de la Asamblea General. Misma referencia. Véase también el Informe del Grupo de Trabajo: A/C.6/53/L.4. Las actas resumidas de los debates y las conclusiones de los períodos de sesiones del Comité Especial y todos los textos que le han sido presentados, así como los documentos relevantes de la Asamblea General están disponibles en las páginas web de las Naciones Unidas <http://documents.un.org>; <http://untreaty.un.org>; and [www.un.org/law](http://www.un.org/law).

Véase también: Guía legislativa de las convenciones, los convenios y los protocolos universales contra el terrorismo. Documento publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York 2008, núm. de venta S.08.V.9.

27. Documento citado previamente.

28. Documento del OIEA: GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6 de 8 de septiembre de 2005. Seguridad nuclear. Acta final y Enmienda de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares.

o a la gestión de los residuos radiactivos. Un proyecto de enmienda presentado por la delegación de los Estados Unidos<sup>29</sup> en la fase final del trabajo que sugirió añadir la frase "reconociendo al mismo tiempo que los objetivos del empleo con fines pacíficos no debería utilizarse como pretexto para la proliferación" a la frase anteriormente citada, aparentemente no se mantuvo.

Más adelante, el preámbulo menciona la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares de 1980 y, en su décimo párrafo, la amenaza de que "los actos de terrorismo nuclear pueden acarrear consecuencias de la máxima gravedad y amenazar la paz y la seguridad internacionales".

El párrafo 11 del preámbulo justifica la decisión de crear este Convenio dado que las "...disposiciones jurídicas multilaterales vigentes no bastan para hacer frente debidamente a esos atentados". Este párrafo se toma textualmente del Convenio la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas de 1998<sup>30</sup> y se añade al último párrafo un elemento más a partir de este Convenio: "las actividades de las fuerzas militares de los Estados se rigen por normas de derecho internacional situadas fuera del marco del presente Convenio y que la exclusión de ciertos actos del ámbito del presente Convenio no exonera ni legitima actos que de otro modo serían ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes".

### ***Definiciones***

El primer artículo define seis términos, la mayoría de los cuales utilizan terminología tomada de otros instrumentos de derecho nuclear internacional, ya sea textualmente o añadiendo nuevos elementos, junto con dos términos generales para los fines del Convenio basados en dos recientes convenios sectoriales antiterrorismo. Estos términos son los siguientes:

1. Por "material radiactivo" se entenderá material nuclear y otras sustancias radiactivas que contienen núclidos que sufren desintegración espontánea (un proceso que se acompaña de la emisión de uno o más tipos de radiación ionizante, como las partículas alfa y beta, las partículas neutrónicas y los rayos gamma) y que, debido a sus propiedades radiológicas o fisionables, pueden causar la muerte, lesiones corporales graves o daños considerables a los bienes o al medio ambiente".

Este término, empleado aquí en singular, no aparece en ningún convenio nuclear. Ahora bien, sí aparece en una descripción puramente técnica del Reglamento para el Transporte Seguro de Materiales Radiactivos,<sup>31</sup> pero no sigue la formulación propuesta por el OIEA<sup>32</sup> en el segundo período de sesiones del Comité Especial.

2. "Material nuclear": Esta definición cita textualmente los párrafos a) y b) combinados del artículo 1 de la CPFMN. El párrafo b) que define el uranio enriquecido es idéntico al párrafo 3 del artículo XX del Estatuto del OIEA.

---

29. A/AC.252/2005/WP4 de 24 de marzo de 2005.

30. A/RES/52/164 de 9 de enero de 1998.

31. Reglamento para el Transporte Seguro de Materiales Radiactivos. Colección de Normas de Seguridad del OIEA, núm. TS-R-1 (ST-1, Revisado) Edición de 1996 (Revisada), párrafo 236, página 12.

32. Documento citado previamente. A/AC.252/1998/L.5, párrafo 16.

3. Por "instalación nuclear" se entenderá:
- (a) Todo reactor nuclear, incluidos los reactores instalados en buques, vehículos, aeronaves o artefactos espaciales con la finalidad de ser utilizados como fuentes de energía para impulsar dichos buques, vehículos, aeronaves o artefactos espaciales, así como con cualquier otra finalidad;
  - (b) Toda instalación o medio que se utilice para la fabricación, el almacenamiento, el procesamiento o el transporte de material radiactivo."

Esta definición, específica del Convenio, es muy amplia en comparación con las definiciones empleadas en los demás convenios nucleares. La versión inicial de este término propuesta por Rusia en su primer proyecto de convenio se basaba en la definición del artículo 1.1.h) de la Convención de Viena de 1963 sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, añadiéndole simplemente "reactores instalados en buques o aeronaves", lo que se sigue excluyendo de la Enmienda a la CPFMN.

Cabe mencionar que la Enmienda a la CPFMN añade al artículo 1 otra nueva definición del término "instalación nuclear", diferente de la empleada en el Convenio de Viena de 1963 y a la utilizada en este Convenio. Dice: "por "instalación nuclear" se entiende una instalación (incluidos los edificios y el equipo relacionados con ella) en la que se producen, procesan, utilizan, manipulan o almacenan materiales nucleares o en la que se realiza su disposición final, si los daños o interferencias causados en esa instalación pudieran provocar la emisión de cantidades importantes de radiación o materiales radiactivos".

4. Por "dispositivo" se entenderá:
- (a) Todo dispositivo nuclear explosivo; o
  - (b) Todo dispositivo de dispersión de radiación o de emisión de radiación que, debido a sus propiedades radiológicas, pueda causar la muerte, lesiones corporales graves o daños considerables a los bienes o al medio ambiente."

Este término, tal como se señala en los comentarios escritos del OIEA anteriormente citados, se utiliza en los Acuerdos sobre Salvaguardias, en los que, sin embargo, no se da ninguna definición jurídica del término.

Por otra parte, los negociadores consiguieron afortunadamente evitar el empleo del término no técnico "bomba sucia".

5. "Por "instalación pública o gubernamental" se entiende toda instalación o vehículo permanente o provisional utilizado u ocupado por representantes de un Estado, miembros de un gobierno, el poder legislativo o el judicial, funcionarios o empleados de una entidad estatal o administrativa o funcionarios o empleados de una organización intergubernamental a los efectos del desempeño de sus funciones oficiales."

Este término no aparecía en el primer borrador. Transcribe textualmente la definición contenida en el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas de 1997.

6. "Por "fuerzas militares de un Estado" se entienden las fuerzas armadas de un Estado que estén organizadas, entrenadas y equipadas con arreglo a la legislación nacional primordialmente a los efectos de la defensa y la seguridad nacionales y las personas que actúen en apoyo de esas fuerzas armadas que estén bajo su mando, control y responsabilidad oficiales."

Al igual que para el término anterior, la versión final de la definición se basó en el Convenio de 1997 anteriormente mencionado.

En efecto, el número de términos empleados es relativamente limitado, lo que solamente fue posible proponiendo amplias definiciones de términos que, por el contrario, se han precisado y limitado al máximo posible en los convenios nucleares vigentes de los que se tomaron. No obstante, son estos pocos términos los que aportan al Convenio su carácter específicamente "nuclear". Desde los inicios del trabajo, el número de términos y la interpretación de cada uno de ellos fue una de las difíciles y complejas cuestiones de las negociaciones. El proyecto de texto del Convenio enviado por la Federación de Rusia y su nota explicativa habían propuesto un número considerable de términos empleados en la jerga técnica nuclear, como "combustible nuclear", "residuo radiactivo" y "materiales radiactivos". A juzgar por las muchas enmiendas y contrapropuestas enviadas por las diferentes delegaciones durante el trabajo, el Comité Especial parece haber prestado gran atención a la formulación del primer artículo.<sup>33</sup>

Por ejemplo, había opiniones divergentes hasta que el trabajo concluyó respecto a si se debía hacer referencia al daño considerable al medio ambiente mencionado en los párrafos 1 y 4 del artículo 1, dado que algunas delegaciones sostenían que este daño podría considerarse implícito en "causar la muerte" o en "daños considerables a los bienes".

No obstante, la intención de los defensores del Convenio, expresada al inicio de los trabajos, no era "el establecimiento de una terminología unificada, que se trasladaría sin modificaciones en la legislación nacional de los Estados Miembros. Se trata de elaborar un sistema conceptual que permita el cumplimiento efectivo de las disposiciones del Convenio".<sup>34</sup>

### ***Cobertura***

El artículo 2 del Convenio, formulado empleando los términos precisos del derecho penal, no contiene el concepto de "cobertura", sino que enumera directamente delitos sin describirlos de acuerdo a la distinción formal entre delito e infracción, sujeto a lo dispuesto en los artículos 3 y 4, siempre que estos delitos los cometa una persona de manera ilícita e intencional. La intención es un concepto fundamental del derecho penal.

"Persona" se entiende como una persona física también en el ámbito del derecho penal; es decir, la responsabilidad penal internacional de un individuo, y no en base a la definición legal empleada en derecho civil, que incluye a personas tanto naturales como jurídicas. Las referencias de los párrafos 4 b) y c) a "otros" y a "un grupo de personas" y, específicamente, a una "persona natural" en el párrafo 1 b) iii), indican que la víctima potencial podría ser una persona.

Los delitos enumerados en el artículo 2, párrafos 1 a 4, se clasifican según si el delito implica la comisión de un acto por una persona sola, con intención específica, o si atañe a una amenaza, extorsión, intento de extorsión, complicidad o la comisión de un delito específico.

Los delitos se presentan de la siguiente forma:

1. Comete delito quien...:

---

33. Ejemplos: Textos propuestos por los Estados Unidos: A/AC.252/1998/WP.36; por Bélgica y Francia: A/AC.252/1998/WP1/Rev.2.

34. Documento citado previamente A/AC.252.L.3 Add.1.

- (a) Posea material radiactivo o fabrique o posea un dispositivo:

Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o... de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente;

- (b) Utilice en cualquier forma material radiactivo o un dispositivo, o utilice o dañe una instalación nuclear en forma tal que provoque la emisión o entrañe el riesgo de provocar la emisión de material radiactivo:

Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o... de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; o... de obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto.

2. También comete delito quien:

- (a) Amenace, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, con cometer un delito en los términos definidos en el apartado b) del párrafo 1...; o
- (b) Exija ilícita e intencionalmente la entrega de material radiactivo, un dispositivo o una instalación nuclear mediante amenaza... o mediante el uso de la fuerza.

3. También comete delito quien intente cometer cualesquiera de los actos enunciados en el párrafo 1...

4. También comete delito quien:

- (a) Participe como cómplice en la comisión de cualesquiera de los actos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo; o
- (b) Organice o instigue a otros a los efectos de la comisión de cualesquiera de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3...; o
- (c) Contribuya... a la comisión de uno o varios de los delitos... por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencionada y hacerse con el propósito de fomentar los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito... de que se trate.

En contraste, la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares define su cobertura en el artículo 2 1): "La presente Convención se aplicará a los materiales nucleares utilizados con fines pacíficos, cuando sean objeto de transporte nuclear internacional". La enmienda al artículo 2 sustituye y complementa esta disposición añadiendo ciertas reservas; esto es, "materiales nucleares utilizados con fines pacíficos cuando sean objeto de uso, almacenamiento y transporte en el territorio nacional". El párrafo 5 del artículo 2 enmendado excluye de su cobertura "los materiales nucleares utilizados o retenidos para fines militares".

Se debe señalar que el proyecto de convenio inicial contenía una disposición diferente respecto a la cobertura, que especificaba que "el presente Convenio se aplicará... a actos cometidos por personas físicas específicas" y la definición correspondiente de "actos de terrorismo nuclear". A este respecto, el texto adoptado en última instancia refleja en su totalidad el enfoque aplicado por los convenios antiterrorismo de 1997 y 1998 anteriormente mencionados.

Se discutió la cuestión de la posible superposición con la CPFMN antes de la adopción de su versión enmendada respecto a la aplicación del nuevo Convenio a la luz de los comentarios de la secretaría del OIEA. Este organismo había puesto de manifiesto que, cuando hubiera sucesivos tratados aplicables en el mismo campo, no necesariamente prevalecería el más reciente sobre uno anterior. En este contexto, los miembros del Comité Especial fueron advertidos de la necesidad de tener presente, de conformidad con el artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,<sup>35</sup> "las complicaciones derivadas de regímenes superpuestos en materia de tratados y la conveniencia de mantener la coherencia, la estabilidad y la certidumbre en las relaciones regidas por tratados".<sup>36</sup>

En el documento anteriormente citado, la secretaría del OIEA analizó en detalle la posible superposición del proyecto de Convenio con la cobertura de la CPFMN, haciendo particular hincapié en que esta última también cubría la tipificación como delito de ciertas situaciones definidas como actos cometidos intencionalmente que afecten a instalaciones.

Otra importante diferencia se refería a la cuestión de la jurisdicción de los Estados, pues el Convenio va más lejos que la CPFMN a este respecto, ya que otorga a los Estados el derecho de ampliar su jurisdicción en ciertas situaciones.

Una solución que sugirió la secretaría del OIEA era preparar, en lugar de este Convenio, un instrumento conjunto que pudiera abarcar la CPFMN, enmendada si fuera necesario, así como el proyecto de Convenio presentado al Comité, o incluir en el texto del Convenio una referencia a la CPFMN como *lex specialis*; es decir, con una cobertura más restringida.

Los negociadores a favor del proyecto, por su parte, señalaron que el enfoque del nuevo Convenio era completamente diferente, en particular puesto que la cobertura de la CPFMN se limitaba a material nuclear empleado con fines pacíficos y no abarcaba material nuclear de naturaleza militar, y también porque era necesario definir actos de terrorismo nuclear en base al propósito de estos actos, que los distinguía de otros actos delictivos.<sup>37</sup> El objetivo del Convenio era abarcar el rango más amplio posible de objetivos, formas y manifestaciones de actos de terrorismo nuclear.

En línea con este enfoque, se acordó en el Comité Especial, tal como se ha mencionado anteriormente, que el Convenio se basara de manera estricta en dos recientes instrumentos antiterroristas adoptados por la Asamblea General: el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas de 1997 y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999. La estructura y la terminología de estos dos instrumentos sirvieron más tarde de modelo para el Convenio.

### ***Limitaciones de la cobertura del Convenio***

El artículo 3 especifica que la aplicación del Convenio se limita a delitos cometidos en un contexto internacional; es decir, que impliquen a más de un Estado. Así pues, el Convenio "no será aplicable cuando el delito se haya cometido en un solo Estado, el presunto autor y las víctimas sean nacionales de ese Estado y el presunto autor se halle en el territorio de ese Estado y ningún otro Estado esté facultado para ejercer la jurisdicción".

---

35. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969, Treaty Series núm. 18232.

36. Documento citado previamente. 33, 34 A/AC.252/1998/L.5.

37. Documento citado previamente. A/53/37 párrafos 18-22.

En consecuencia, el objetivo del Convenio es asegurar que los órganos del Estado Parte castigan los delitos de carácter transnacional reconocido. Esto significa que los actos cometidos por estas personas se considerarán delitos internacionales. También queda claro que los tribunales nacionales, y no una jurisdicción internacional, son responsables de detectar el delito, determinar los procedimientos empleados e imponer las penas en virtud del derecho penal del Estado. El enjuiciamiento de delitos cometidos por individuos que actúen como personas físicas sigue siendo responsabilidad exclusivamente nacional. El rasgo clave de la aplicación internacional del Convenio lo constituyen las disposiciones relativas a la extradición, pues los delitos que cubre también se consideran incluidos entre los que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición previamente concertado. Si no hubiera tratados vigentes en materia de extradición entre los Estados Partes, el Convenio se considerará base legal suficiente para la extradición [artículo 13]. Las mismas disposiciones aparecen en el artículo 11 2) de la CPFMN.

En el artículo 4 se establecen otras restricciones específicas a la cobertura y se estipula que nada de lo dispuesto en el Convenio menoscabará otros derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y de las personas con arreglo al derecho internacional, en particular, a la Carta de las Naciones Unidas y el derecho humanitario internacional.

Por otra parte, el Convenio no rige las actividades de las fuerzas armadas de un Estado (término definido en el artículo 1) durante un conflicto armado, según se entienden estos términos en el derecho humanitario internacional, aunque el siguiente párrafo especifica que las disposiciones relativas a las fuerzas armadas "no se considerará que [...] exonera[n] o legitima[n] actos que de otro modo serían ilícitos, ni que obsta[n] para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes". Esta referencia al derecho que rige los conflictos armados es un rasgo constante de los instrumentos antiterrorismo adoptados recientemente.<sup>38</sup> En otra parte, en el contexto de las medidas aplicables en caso de incautación de material nuclear, el artículo 18 7) establece que, en caso de que se haya producido "emisión" (¿contaminación en vocabulario nuclear?) en relación con algún delito enunciado en el Convenio, "nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará en forma alguna a las normas de derecho internacional que rigen la responsabilidad por daños nucleares...".

El Convenio "no trata de ninguna forma la cuestión de la legalidad del empleo o la amenaza de empleo de armas nucleares por parte de los Estados, ni se puede interpretar como que la trata" [artículo 4 4)]. Esta disposición, que introdujo México en una fase temprana, refleja el debate interno de la Asamblea General que, por lo general, también afecta a cuestiones de empleos con fines no pacíficos. Las anotaciones y explicaciones que presentó Rusia desde el principio subrayaban la importancia de la competencia de la Asamblea General en la elaboración de este Convenio en oposición al OIEA, puesto que este se limitaba por su Estatuto a cuestiones relativas al empleo con fines pacíficos de la energía y la tecnología nucleares.

Es cierto que los convenios adoptados en el ámbito de la seguridad nuclear bajo los auspicios del OIEA, como la CPFMN y su enmienda, hacían referencia, de manera muy excepcional, a instalaciones, residuos, combustibles, etc. relacionados con actividades no pacíficas de los países que poseen armas nucleares, siempre tras arduos debates y nunca de manera explícita. Esta cuestión ya se había discutido durante la formulación de los convenios de 1986 sobre la notificación y la asistencia en caso de accidente nuclear, y se había resuelto mediante declaraciones unilaterales por parte de los países que poseían armas nucleares en el momento de la adopción de los convenios.<sup>39</sup> Esto se evitó al redactar el Convenio sobre Seguridad Nuclear de 1994 simplemente porque su cobertura se limitaba exclusivamente a centrales nucleares civiles. No obstante, esta cuestión volvió a aparecer en la agenda de la Convención Conjunta

---

38. Véase op. cit., ILA, página 354, párrafo 21

39. Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares y Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, Legal Series 14. OIEA, Viena, 1987, documento solo disponible en inglés. (Artículo 3 de la Convención sobre Accidentes). Declaraciones relativas a la notificación de accidentes nucleares diferentes a los especificados en el artículo 1, párrafos 103-105.

tanto en lo que se refiere a los residuos como al combustible gastado, y resultó en un cierto número de disposiciones que se redactaron de forma que se pudieran incluir o excluir materiales de origen militar o defensivo si un Estado así lo quería.<sup>40</sup>

### ***Las obligaciones de los Estados Partes***

Las obligaciones principales de los Estados Partes establecidas en el artículo 5 se refieren a la adopción de las medidas que sean necesarias para:

- "a) Tipificar, con arreglo a su legislación nacional, los delitos enunciados en el artículo 2";
- "b) Sancionar esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su naturaleza grave".

Básicamente, estas dos medidas entran dentro del ámbito del derecho penal nacional, enmendado y complementado por el Convenio. Así pues, los Estados se comprometen a garantizar que los actos definidos en un instrumento internacional se inscriben dentro del ámbito de su derecho penal nacional y a adoptar medidas de enjuiciamiento en el marco de su propia legislación.<sup>41</sup>

El artículo 6 añade una aclaración que aporta ciertos rasgos de una definición virtual de un acto de terrorismo, pues especifica que los Estados Partes están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar "que los actos criminales comprendidos en el ámbito del presente Convenio, en particular los que obedezcan a la intención o al propósito de crear un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas, no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar y sean sancionados con penas acordes a su gravedad".

Este principio se repite en las disposiciones relativas a la extradición, pues el artículo 15 especifica que "no podrá rechazarse una solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca... por la única razón de que se refiere a un delito político... o un delito inspirado en motivos políticos".

Resulta interesante anotar que el artículo 11 A de la Enmienda a la CPFMN expresa este mismo principio haciendo referencia a "delito político" o "delito inspirado por motivos políticos".

En lo relativo a la prevención, el artículo 8 estipula que los Estados Partes harán todo lo posible por adoptar medidas que permitan asegurar la protección del material radiactivo, teniendo en cuenta "las recomendaciones y funciones del Organismo Internacional de Energía Atómica en la materia". Esta disposición, la cual es sin duda deliberadamente vaga desde un punto de vista jurídico, se refiere a normas no vinculantes pero universalmente reconocidas para la protección física de los materiales nucleares.<sup>42</sup> Sin embargo, la CPFMN mencionada en su preámbulo no se cita en el contexto de las

---

40. Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos, Documento del OIEA: INFCIRC/546 de 12 de enero de 1998. Artículo 3. Ámbito de aplicación.

41. Para consultar un breve análisis de la responsabilidad penal de las personas físicas en derecho internacional: Véase *Droit International Public*, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet; 4.ª Edición, París 1992, párrafos 427 y 428.

42. Publicación del OIEA: La Protección Física de los Materiales Nucleares, INFCIRC/225 (y revisiones).

obligaciones de los Estados Partes para no crear lagunas en la aplicación del Convenio respecto a aquellos Estados Partes que no sean parte también de la CPFMN.

Los Estados Partes, de conformidad con las disposiciones del artículo 7, también están obligados a cooperar los unos con los otros para "impedir que se prepare... la comisión de los delitos... y contrarrestar la preparación de dichos delitos, lo que incluirá la adopción de medidas para prohibir en sus territorios las actividades ilegales" intercambiando "información precisa y corroborada" y coordinando las medidas administrativas. También deberán cooperar con organismos internacionales, como las Naciones Unidas, a través de su Secretario General, y con el OIEA. Añade que "deberá asegurarse el acceso permanente a dichas autoridades y cauces de comunicación", una disposición que parece algo imprecisa.

### *Protección de la confidencialidad*

En relación con las obligaciones de los Estados Partes de cooperar entre sí, en particular mediante el intercambio de información, el Convenio otorga un papel importante a la protección de la confidencialidad. A este respecto, el artículo 7 permite a los Estados Partes tomar "las medidas correspondientes compatibles con su legislación nacional para proteger el carácter confidencial de toda información que reciban con ese carácter...". También debe mantenerse la confidencialidad de la información que se facilite a organismos internacionales.

Una disposición complementaria específica que el Convenio no exige a los Estados Partes facilitar información que no están autorizados a divulgar en virtud de sus legislaciones nacionales o "cuya divulgación pueda comprometer la seguridad del Estado interesado o la protección física de los materiales nucleares" [artículo 7, párrafos 2 y 3].

### *Jurisdicción nacional*

Una de las cuestiones clave que este Convenio debía resolver para lograr sus objetivos referentes a la represión de los actos terroristas era la definición de normas claras de jurisdicción para prevenir situaciones en las que los Estados pudieran servir de cobijo para los presuntos culpables y evitar conflictos de jurisdicción entre los Estados Partes. Para ello, el Convenio exige a los Estados Partes que establezcan claramente su jurisdicción respecto a todos los delitos enunciados en el Convenio.

De conformidad con el artículo 9 1), la jurisdicción establecida por los Estados Partes deberá ser territorial (*ratione loci*); es decir, deberá cubrir los delitos cometidos en el territorio del Estado Parte, que incluyen los delitos cometidos a bordo de un buque que enarbole su pabellón o una aeronave matriculada de conformidad con su legislación. La jurisdicción también deberá ser personal (*ratione personae*) y "activa"; es decir, que incluya un delito cometido por un nacional del Estado Parte independientemente de donde lo cometa.

El artículo 9 2) estipula que el Estado Parte también podrá establecer su jurisdicción respecto a aquellos casos en que se haya cometido un delito contra uno de sus nacionales (jurisdicción personal pasiva); contra una instalación del Estado en el extranjero (como una misión diplomática); o por un apátrida que tenga residencia habitual en el territorio de ese Estado si el delito se comete en un intento por obligar a ese Estado a realizar o abstenerse de realizar un determinado acto o si el delito se comete a bordo de una aeronave que sea operada por el gobierno de ese Estado. Este Estado también podría reclamar su jurisdicción si no concede la extradición del presunto autor a ninguno de los Estados Partes que hayan establecido su jurisdicción.

Para dar fe de la importancia que el Convenio otorga al establecimiento de la jurisdicción de los Estados Partes de conformidad con lo dispuesto en dicho instrumento, el artículo 9 exige a los Estados Partes que, al ratificar el Convenio, notifiquen al Secretario General de las Naciones Unidas

que han establecido su jurisdicción de conformidad con su legislación nacional, así como los cambios que se produzcan.

### *Extradición*

El principio del derecho penal internacional de *aut iudicare aut dedere*, que exige a aquellos Estados Partes que no extraditen a los presuntos culpables de cualquier delito definido en un instrumento internacional vinculante que establezcan su jurisdicción para enjuiciar y juzgar a estas personas bajo su propia jurisdicción, ahora se reconoce como un principio fundamental de los instrumentos internacionales contra el terrorismo. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad afirmó este principio al decidir, entre otros, "que todos los Estados... denieguen cobijo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan cobijo con esos fines".

En el Convenio, se tratan de manera completa y precisa cuestiones de derecho, procedimiento penal y cooperación internacional referentes a la extradición. Las obligaciones y procedimientos del Estado Parte aplicables desde el momento de la notificación de la comisión de un delito hasta el inicio de los procedimientos penales o la extradición del presunto culpable se describen en detalle en los artículos 10 a 16. El artículo 17, que trata una cuestión relacionada, estipula las condiciones de traslado a otro Estado Parte de personas detenidas en el curso de una investigación.

Más allá de las disposiciones relativas a la cooperación habitual entre los Estados, el Convenio fomenta la máxima asistencia judicial mutua posible, tanto en el marco de un tratado de asistencia judicial mutua vigente como independientemente de cualquier tratado o acuerdo de este tipo.

Estas cláusulas son análogas a las que contienen los convenios antiterrorismo citados anteriormente. En contraste, la CPFMN establece el principio de *aut iudicare aut dedere* en su artículo 10 sin incluir disposiciones referentes a su aplicación.

### *Derechos de los presuntos culpables*

El Convenio establece un cierto número de medidas orientadas a la protección de los presuntos culpables respecto a su extradición.

La obligación de extraditar en el caso de la comisión de alguno de los delitos enunciados en el artículo 2, los cuales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 no se deben considerar inspirados por motivos políticos ("ninguno de los delitos enunciados en el artículo 2 se considerará delito político... ni delito inspirado en motivos políticos"), se limita a las disposiciones del artículo 16 que autorizan a los Estados Partes a rechazar la extradición de un presunto culpable si el Estado Parte al que se presenta la solicitud "tiene motivos fundados para creer que la solicitud de extradición... se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política...".

Además, el artículo 10 2) otorga al presunto culpable detenido para su enjuiciamiento o extradición el derecho a comunicarse con el Estado del que sea nacional, a ser visitado por un representante de dicho Estado y a ser informado de estos derechos. El Estado Parte deberá notificar de inmediato a los demás Estados Partes implicados que el presunto culpable se encuentra bajo su custodia y tendrá que invitar al Comité Internacional de la Cruz Roja a ponerse en comunicación con el presunto autor y visitarlo [artículo 10, párrafos 5 y 6]. En comparación, la Enmienda a la CPFMN establece disposiciones análogas en su artículo 11 B.

### *Medidas relativas a la incautación de material nuclear*

Al incautar o mantener bajo control de alguna otra forma material radiactivo o instalaciones nucleares, los Estados Partes se someten a una serie de obligaciones específicas con arreglo al artículo 18. En primer lugar, deben tomar las medidas para neutralizar el material radiactivo en cuestión y velar por que se mantenga "de conformidad con las salvaguardias establecidas por el Organismo Internacional de Energía Atómica" [párrafo 1 a)] y las normas sobre salud y seguridad publicadas por este organismo. A continuación, el Estado deberá devolver estos materiales e instalaciones al Estado Parte al que pertenezcan o al Estado Parte de cuyo territorio fueran robados. El Convenio también prevé el caso de que "a un Estado Parte le esté prohibido en virtud del derecho interno o el derecho internacional" poseer material radiactivo o dispositivos nucleares [artículo 18, párrafo 3 a)]. Además, si los materiales no pertenecen a ninguno de los Estados Partes o ninguno de ellos está dispuesto a recibirlos, se estipula un procedimiento de consulta multilateral con la cooperación del OIEA [artículo 18, párrafos 3 b), 4 y 5].

Según las explicaciones aportadas por la Federación de Rusia al presentar el proyecto de Convenio, esta disposición se considera "un elemento complementario del mecanismo de no proliferación de las armas nucleares"<sup>43</sup> aunque el Convenio no se ocupe de estas cuestiones. Un Estado Parte que, de manera fortuita o intencionada, esté en posesión de armas o materiales nucleares como consecuencia de un acto de terrorismo nuclear incurrirá en responsabilidad, con arreglo al derecho internacional, si incumple su obligación de devolver dichas armas o materiales.

En contraste, el artículo 5 2) de la CPFMN que abarca las "operación de recuperación y de intervención en caso de retirada... no autorizada" no contiene este tipo de obligación o procedimiento. Para los fines de la devolución de materiales nucleares en caso de este tipo de retirada, la CPFMN solo dispone un mecanismo de información, consulta y cooperación entre los servicios designados o los cauces diplomáticos o de asistencia mutua con el fin de asegurar la devolución del material que haya sido robado o que falte.

### *El papel del OIEA*

El Convenio no contiene ninguna referencia general al OIEA ni le concede ningún papel importante. Ahora bien, aparece un cierto número de referencias individuales relacionadas con funciones técnicas y recomendaciones del OIEA respecto a la protección física del material [artículo 8] y las salvaguardias aplicables, así como a las normas de salud y seguridad publicadas por el OIEA [artículo 18, párrafo 1 c)] (véase más arriba). Estas disposiciones se incluyen en las obligaciones de los Estados Partes respecto a la protección de material radiactivo y las normas de salud y seguridad publicadas por el OIEA.

Por otra parte, en caso de incautación de material o dispositivos radiactivos o instalaciones nucleares, los Estados Partes deberán informar al Director General del OIEA "acerca del destino que dieron al material, los dispositivos o las instalaciones o de cómo los retuvieron". Entonces, el Director General deberá transmitir la información a los demás Estados Partes [artículo 18 6)]. Mientras estén en posesión de "material nuclear", los Estados Partes deberán mantenerlo de conformidad con las "salvaguardias establecidas por el OIEA". En estos casos, pueden solicitar la asistencia y cooperación del OIEA [artículo 18 5)].

Como el depositario del Convenio es el Secretario General de las Naciones Unidas, es su responsabilidad notificar al OIEA los nombres y los cauces de comunicación competentes responsables de la cooperación entre los Estados Partes [artículo 7 4)]. También a través del Secretario General,

---

43. Documento citado previamente; A/AC.252/L/Add.1, párrafos 41 y 42.

los Estados Partes celebrarán consultas entre sí según sea necesario para velar por la aplicación efectiva del Convenio [artículo 20].

## ***Disposiciones finales***

### *Solución de controversias*

El artículo 23 establece las disposiciones aplicables a la solución de controversias que surjan entre los Estados Partes con respecto a la interpretación o la aplicación del Convenio. Especifica las fases habituales de negociación, arbitraje y remisión a la Corte Internacional de Justicia y el derecho correspondiente de los Estados Partes de formular una reserva en el momento de su adhesión al Convenio en la que declaren que no se consideran obligados por las disposiciones anteriores respecto al procedimiento de solución de controversias a través de tribunales o arbitrajes.

Este artículo es una versión algo simplificada del artículo 17 1) de la CPFMN.

### *Firma y ratificación*

El Convenio está sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Está abierto a la adhesión de cualquier Estado desde el 14 de septiembre de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2006. No prevé la adhesión de organizaciones internacionales, a diferencia de la CPFMN, que está abierta a la firma y adhesión de organismos internacionales y regionales "de carácter integrado o de otro carácter", concepto más amplio de la formulación habitual empleada para designar a la Unión Europea. El Euratom es parte de la CPFMN. La cuestión de la posible adhesión de organizaciones internacionales surgió con la secretaría del OIEA, que contestó que el Organismo normalmente no era parte contratante de instrumentos internacionales.<sup>44</sup>

### *Entrada en vigor*

Las disposiciones del artículo 25 retoman textualmente la formulación del artículo 19 de la CPFMN que exige la ratificación de 22 Estados para que el Convenio entre en vigor (21 Estados para la CPFMN).

### *Enmiendas*

El procedimiento especificado para la propuesta y adopción de enmiendas [artículo 26] es similar al de la CPFMN: la propuesta se presentará al depositario, quien la comunicará a todos los Estados Partes y convocará una conferencia para examinar la enmienda propuesta no antes de que hayan transcurrido tres meses desde la fecha en que se hayan cursado las invitaciones (30 días en el caso de la CPFMN).

El Convenio insta a que se haga todo lo posible en la conferencia por que las enmiendas propuestas se adopten por consenso. Si esto no fuera posible, las enmiendas se adoptarán por mayoría de dos tercios de todos los Estados Partes.

---

44. Documento citado previamente A/53/37, párrafo 67.

## *Denuncia*

El Convenio podrá ser denunciado mediante notificación escrita dirigida al depositario. La notificación surtirá efecto un año después de la fecha en que el depositario la haya recibido (80 días en el caso de la CPFMN).

### **IV. ¿Una nueva frontera para el derecho nuclear internacional o un instrumento específico de derecho penal internacional?**

Este Convenio fue preparado por un Comité Especial de las Naciones Unidas establecido por la Asamblea General para crear instrumentos jurídicos para la prevención, represión y eliminación del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Forma parte de un conjunto de instrumentos internacionales estrechamente relacionados que han sido negociados y adoptados utilizando los mismos procedimientos por representantes de la comunidad internacional como conjunto.

Aunque el instrumento más cercano al Convenio en términos de fondo, la CPFMN, fue debatido desde los comienzos de los trabajos preparatorios y a lo largo de las negociaciones, el objetivo principal declarado por los negociadores era llegar a un acuerdo sobre la cobertura más amplia posible con el fin de colmar las lagunas que se habían detectado en la CPFMN respecto a las limitaciones de su alcance y las medidas de aplicación que prevé, independientemente de las enmiendas que se pudieran adoptar más tarde en una versión revisada de la CPFMN. El trabajo se orientó a crear un documento que fuera tan diferente como fuera posible del anterior.

Los demás instrumentos internacionales establecidos directa o indirectamente bajo el mismo mandato de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, los cuales se habían designado como textos modelo constitutivos del corpus de los 12 convenios sobre el terrorismo a los que se hacía continuamente referencia y que se describían como *acervo*,<sup>45</sup> son ajenos al derecho nuclear internacional.

Por otra parte, respecto al contenido del Convenio, no había disponible ningún texto de "derecho indicativo", ya sea código, disposición o norma técnica previa, que pudiera guiar a los negociadores como siempre había ocurrido anteriormente en convenios en el ámbito de la seguridad nuclear formulados bajo los auspicios del OIEA, y especialmente en el caso de la CPFMN, publicados desde 1975 bajo la referencia INFCIRC/225/revised.

Los únicos datos técnicos y opiniones jurídicas disponibles en el ámbito nuclear codificado con que contaban los negociadores del Comité Especial eran unas pocas páginas de definiciones y explicaciones de terminología aportadas por la secretaría del OIEA en sus comentarios preliminares.

Aparte de estos argumentos generales, el mandato del Comité Especial era, tal como apuntó su presidente al final de trabajo, "elaborar un instrumento de derecho penal, jurídico y técnico, que facilite la cooperación judicial y policial en materia de extradición y asistencia mutua", añadiendo que "este Comité Especial debe elaborar un texto que cumpla los requisitos del derecho penal, es decir, precisión jurídica, certeza y calificación justa de la conducta penal...".<sup>46</sup>

El método de cooperación internacional especificado por el Convenio, en el que se da prioridad necesariamente a mecanismos nacionales jurídicos y de seguridad, no representa un capítulo nuevo en el derecho nuclear como una nueva fase en la evolución del derecho penal internacional que permite a

---

45. Documento citado previamente A/60/37, párrafo 33, página 21.

46. Documento citado previamente A/60/37, párrafo 32, página 21.

los Estados, tanto conjunta como individualmente, mejorar la efectividad de las medidas antiterroristas. El foco del instrumento se sitúa en actos delictivos, delitos y su represión por los Estados Partes, dado que este Convenio es un instrumento de ejecución.<sup>47</sup> Esto significa que las autoridades nacionales competentes en materia de regulación y seguridad nuclear no están inicialmente llamadas a intervenir.

No obstante, esto no quita que el único ámbito objeto del Convenio es el que se define como el campo de las actividades, instalaciones y materiales nucleares, independientemente de dónde se encuentren y cuál sea su uso; es decir, que se incluyen los usos militares y civiles en su más amplio sentido. Esto se traduce en la práctica en que es necesario e incluso inevitable para los Estados cooperar estrechamente en los diferentes ámbitos de intervención del derecho nuclear.

El número limitado de adhesiones necesarias para la entrada en vigor del Convenio y el hecho de que no se impongan condiciones especiales adicionales; por ejemplo, respecto al número y el estado de Estados activos en el ámbito nuclear, como el requisito de que cuenten al menos con una instalación nuclear tal como dispone el artículo 31 1) del Convenio sobre Seguridad Nuclear, puede que facilite que este instrumento entre en vigor en un período de tiempo relativamente corto en comparación con la Enmienda de la CPFMN, por ejemplo. En virtud del artículo 20 2) de la CPFMN, en cada Estado individual (Parte de la CPFMN) que haya depositado su instrumento de ratificación, la enmienda solo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que dos tercios de los Estados Partes hayan depositado sus instrumentos de adhesión. Es probable que esto lleve a una situación en la que haya simultáneamente Estados Partes que se hayan adherido al Convenio, Estados Partes de la CPFMN de 1980 y Estados que también se hayan adherido a la enmienda.

En consecuencia, hay motivos para temer que la implementación del Convenio pueda suponer que las entidades jurídicas de los Estados Partes de ambos instrumentos se encuentren con graves problemas de superposición con la CPFMN de 1980 y, más especialmente, con su enmienda, en particular respecto a cualquier enmienda a su legislación penal nacional. La secretaría del OIEA expresó esta preocupación al principio de los trabajos preparatorios.

La cuestión de los instrumentos normativos necesarios para combatir el terrorismo ha sido un tema constantemente recurrente en la agenda de todos los organismos internacionales. Estos instrumentos se deben negociar a nivel global a pesar de la especificidad de los sectores implicados. Por tanto, no resulta sorprendente que conceptos o medidas adoptadas como relevantes y útiles en un contexto se copien o emulen en otro. Esto explica la razón por la que los trabajos preparatorios del Convenio ya parecen haber influido en ciertas propuestas presentadas por Partes contratantes de la CPFMN en la conferencia diplomática sobre la adopción de su enmienda. Algunas de sus nuevas disposiciones relacionadas con el derecho penal, en particular las relativas a la extradición, parecen basarse directamente en el Convenio.

### *Seguimiento*

Los Estados negociadores no previeron el establecimiento dentro de la secretaría o fuera de las Naciones Unidas de un mecanismo de supervisión específico<sup>48</sup> del Convenio, cuya aplicación es, por tanto, responsabilidad exclusiva de los Estados Partes. Tal como afirma el artículo 20: "Los Estados

---

47. Documento citado previamente A/59/37, Resumen del Coordinador, página 14.

48. Nota informal de la Secretaría de las Naciones Unidas con fecha de 15 de junio de 2005 publicada por el Departamento de Información (solo disponible en inglés) titulada "Guidance on the Convention for the suppression of acts of nuclear terrorism".

Partes celebrarán consultas entre sí directamente o por intermedio del Secretario General de las Naciones Unidas, con la asistencia de organizaciones internacionales si fuera necesario, para velar por la aplicación eficaz del presente Convenio".

La obligación formal de los Estados Partes de notificar al Secretario General en el momento de su adhesión al Convenio las disposiciones relevantes de su legislación nacional relativas a la jurisdicción y su derecho (opcional) de solicitar su asesoramiento o solicitar la asistencia del OIEA si están en posesión de materiales radiactivos o dispositivos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 5) no constituyen por sí mismos un mecanismo institucional multilateral.

La Conferencia General del OIEA de la cuadragésima novena reunión (septiembre de 2005) simplemente tomó nota de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se adoptó el Convenio.<sup>49</sup>

Una vez en vigor y ratificado por un considerable número de Estados, es posible que, dado que se basa en legislación nacional vinculante, el Convenio, forme o no parte de un cuerpo coherente de leyes nucleares internacionales, pueda ejercer una importante influencia en el derecho nuclear nacional, en particular respecto a la tipificación de delitos vinculados a actividades y materiales nucleares, pero también respecto al derecho de transporte, los métodos de vigilancia y la protección de instalaciones y actividades nucleares, así como a la cooperación bilateral e internacional entre los entes estatales responsables en este ámbito.

En cualquier caso, el fortalecimiento del régimen jurídico internacional de lucha contra las diferentes manifestaciones del terrorismo y, especialmente, la amenaza del terrorismo nuclear, es ahora una prioridad para los Estados. Prioridad a la que las organizaciones intergubernamentales deben responder en sus ámbitos de responsabilidad específicos con el fin de llevar a cabo una labor multilateral cohesionada en el ámbito nuclear y de ayudar a los Estados a desarrollar normas claras y efectivas que contribuyan al progreso del Estado de Derecho.

---

49. Documento del OIEA: GC(49)L.7 [Número de referencia provisional de la Conferencia General]  
Fecha: 29 de septiembre de 2005.