
Lucha contra el terrorismo nuclear: una respuesta convencional

Christopher C. Joyner*

Resumen

El terrorismo nuclear plantea una grave amenaza contra la seguridad nacional. Esto se hizo patente de forma dramática el 11 de septiembre de 2001 por los ataques de Al-Qaida contra el World Trade Center y el Pentágono. Estos atentados pusieron de manifiesto la vulnerabilidad de las sociedades occidentales ante amenazas terroristas extranjeras y subrayaron la posibilidad real de que grupos terroristas pudieran utilizar armas nucleares contra ciudades de Estados Unidos o Europa. Este artículo analiza la naturaleza de la amenaza y sus posibles soluciones en el contexto de un nuevo instrumento multilateral, el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear de 2005. Este Convenio ofrece una base jurídica para la cooperación internacional orientada a impedir que los terroristas adquieran armas nucleares. Tipifica como delitos la posesión, el empleo o la amenaza de empleo de dispositivos radiactivos por parte de agentes no estatales, sus cómplices y organizadores si el propósito es provocar la muerte o lesiones corporales graves o causar daños a los bienes o al medio ambiente. El acuerdo, además, alienta a los gobiernos a que intercambien información y colaboren en mayor medida en la persecución de sospechosos de terrorismo. Pero la efectividad de este instrumento depende del grado en que los Estados Partes respeten, acaten y apliquen sus disposiciones. Resulta clave a este respecto el refuerzo de la seguridad de los materiales fisibles almacenados en instalaciones nucleares. Si los gobiernos cumplen con sus obligaciones derivadas de este Convenio, el acuerdo funcionará y logrará sus objetivos. En la medida en que los gobiernos no cumplan con sus obligaciones, la protección específica contra el terrorismo nuclear prevista en el Convenio se verá minada y el riesgo de ataques terroristas nucleares seguirá siendo alto.

El terrorismo nuclear plantea una grave amenaza contra la seguridad nacional. Aunque ya se tomó conciencia de esta amenaza a principios de los años 90,

* Profesor de Derecho Internacional en el Departamento de Gobierno y la Edmund A. Walsh School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown; Director del Institute for International Law and Politics de la Universidad de Georgetown; Doctor por la Universidad de Virginia (Relaciones Exteriores, 1977); Master por la Universidad Estatal de Florida (Gobierno, 1973); Master por la Universidad Estatal de Florida (Relaciones Internacionales, 1972); Grado por la Universidad Estatal de Florida (Relaciones Internacionales/Historia, 1970). Al autor le gustaría reconocer los útiles comentarios y sugerencias hechas por el editor jefe y por revisores de EJIL anónimos de una versión anterior del presente artículo. Correo electrónico: joynerc@georgetown.edu.

su cruda importancia se puso de manifiesto el 11 de septiembre de 2001, cuando miembros de la organización terrorista Al-Qaida secuestraron cuatro aeronaves y las estrellaron contra el World Trade Center y el Pentágono.¹ Estos ataques revelaron la vulnerabilidad de las sociedades occidentales ante amenazas terroristas extranjeras. Los ataques del 11S también hicieron saltar a la palestra la posibilidad de que grupos terroristas pudieran utilizar armas nucleares de destrucción masiva contra ciudades occidentales. Se hizo evidente que Al-Qaida podía lanzar ataques con aviones secuestrados contra centrales nucleares con efectos incluso más devastadores. Y lo que es más inquietante aún: se sabe que Al-Qaida está intentado adquirir materiales fisibles nucleares, ya sea plutonio o uranio altamente enriquecido, y los conocimientos científicos necesarios para crear un arma nuclear, presuntamente para detonarla en una ciudad occidental.²

La posibilidad de que se produzcan acciones terroristas futuras que utilicen dispositivos nucleares es una preocupación a la que se deben enfrentar todos los gobiernos.³ El rompecabezas que los gobiernos deben resolver gira en torno a qué pueden hacer para evitar estos catastróficos ataques nucleares de grupos terroristas. El presente estudio aborda un aspecto de la solución de este rompecabezas; en particular, la necesidad de fomentar, a través de cauces jurídicos internacionales, un mejor intercambio de información y una colaboración intergubernamental más estrecha en torno a grupos terroristas y el almacenamiento y la transferencia de tecnologías nucleares.

El 15 de abril de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó y abrió para su firma el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (Convenio sobre Terrorismo Nuclear, o CTN).⁴ El objetivo de este instrumento multilateral

¹ El 11 de septiembre de 2001, 19 miembros de Al-Qaida secuestraron y estrellaron varias aeronaves contra las dos torres del World Trade Center, en la ciudad de Nueva York, y el edificio del Pentágono, en Virginia. Acabaron con la vida de aproximadamente 3.000 personas. Un cuarto avión secuestrado se estrelló en un campo en Pensilvania. Véase "US Attacked: Hijacked Jets Destroy Twin Towers and Hit Pentagon in Day of Terror", *New York Times*, 12 de septiembre de 2001, en 1; "Terrorists Hijack 4 Airliners, Destroy World Trade Center, Hit Pentagon; Hundreds Dead", *Washington Post*, 12 de septiembre de 2001, en 1. Para un análisis acreditado de estos eventos, véase T.H. Kean and L. Hamilton, *The 9/11 Report: The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (2004).

² Rediff.com, "Al Qaeda bought nuclear weapons", 22 de marzo de 2004, disponible en: <http://www.rediff.com/news/2004/mar/22mir.htm> (último acceso el 18 de marzo de 2006); "Warning over al Qaeda nuclear weapons fear", *Daily Mail*, 24 de mayo de 2005, disponible en: http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=349848&in_page_id=1770 (último acceso el 15 de marzo de 2006). Para consultar un inventario de los esfuerzos de Al-Qaida por proteger las armas nucleares, véase Center for Nonproliferation Studies, "Al-Qaeda's Nuclear Ambitions" (junio de 2005), disponible en: <http://www.epsusa.org/publications/newsletter/june2005/alqaeda.htm> (último acceso el 18 de marzo de 2006).

³ Véase Rostow, "Before and After: The Changed U.N. Response to Terrorism Since September 11th", 35 *Cornell Int'l LJ* (2002) 675.

⁴ Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, documento de las Naciones Unidas A/RES/59/290 (15 de abril de 2005), en anexo (en lo sucesivo, el Convenio sobre Terrorismo Nuclear o CTN) disponible en: <http://www.un.int/usa/a-59-766.pdf> (último acceso el 18 de marzo de 2006). Para consultar las reacciones iniciales al Convenio, véase "Statement by Ambassador Stuart Holliday, Alternate United States Representative to the UN for Special Political Affairs, on the Adoption of the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, in the General Assembly", 13 de abril de 2005; Misión de los Estados Unidos en las Naciones Unidas, comunicado de prensa núm. 68 (05), 13 de abril de 2005, disponible en: http://www.usunewyork.usmission.gov/05_068.htm (último acceso el 18 de marzo de 2006); "New Convention Against Nuclear Terrorism Bolsters Global Framework", informe del personal del Organismo Internacional de Energía Atómica, 14 de abril de 2005, disponible en: http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/conv_nuclterror.html (último acceso el 20 de marzo de 2006); y "Statement by Alexander Yakovenko, the Spokesman of Russia's Ministry of Foreign Affairs, Concerning the Adoption by UN General Assembly of an International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism", comunicado de prensa del Ministro ruso de Asuntos Exteriores, disponible en: <http://www.russianembassy.org.za/statements/text/apr05/dyakovenko-terrorism140405.html> (último acceso el 15 de marzo de 2006).

es mejorar el marco jurídico vigente de lucha contra el terrorismo internacional para la cooperación internacional en la investigación, persecución y extradición de aquellas personas que cometan actos terroristas que impliquen el uso de materiales radiactivos o dispositivos nucleares.⁵ Pero ¿hasta qué punto este instrumento contribuye realmente a combatir actos de terrorismo nuclear transnacional? El presente estudio investiga tres temas para abordar esta cuestión central. En primer lugar, la primera sección examina los objetivos específicos del CTN, tanto respecto a la realidad de la amenaza de terrorismo nuclear, como a las disposiciones políticas que contiene. Como segundo tema, el estudio evalúa las formas y los medios propuestos en el Convenio para prevenir el terrorismo nuclear y hacer frente a los posibles autores. La segunda sección presenta el contexto del CTN, mientras que el régimen jurídico que establece se aborda en la tercera sección. Este debate marca las estrategias y los procedimientos del CTN a la hora de definir delitos y mejorar los esfuerzos multilaterales para reprimir las amenazas del terrorismo nuclear. El tercer tema se presenta en la cuarta sección, donde se analizan las perspectivas realistas del CTN a la hora de coordinar con éxito las acciones intergubernamentales de disuasión, prevención y castigo de los responsables acusados de terrorismo nuclear. Es menos probable que el factor decisivo se base, como cabe suponer, en el contenido de las disposiciones del acuerdo o en sus ambiciones jurídicas. Más bien, el éxito o el fracaso final del CTN residirá en el grado en que los Estados Partes estén dispuestos y sean capaces de aplicar sus disposiciones.

1 Riesgos del terrorismo nuclear

Los riesgos que plantea el terrorismo tienen tres vertientes: (1) la necesidad de proteger los reactores nucleares adecuadamente; (2) la posibilidad de que terroristas puedan construir o adquirir armas nucleares; y (3) la posibilidad de que terroristas construyan "bombas sucias".

A Protección de los reactores nucleares

La mayor parte de los reactores nucleares son visiblemente vulnerables a ataques de grupos terroristas, pues solo están protegidos por alambradas y personal de seguridad local. El miedo es que un ataque terrorista contra una central nuclear pueda destruir sistemas de seguridad redundantes, causando graves daños al núcleo, fusión y emisiones radiactivas catastróficas. Las recientes averiguaciones relativas al hecho de que Al-Qaida consideraría las centrales nucleares como objetivos principales de actos de sabotaje agravaron las preocupaciones de los expertos por la inadecuada protección de los reactores nucleares a nivel global y, más particularmente, en los Estados Unidos.⁶

⁵ Aita, comunicado de prensa, Documentos del Departamento de Estado, "U.N. General Assembly Adopts Nuclear Terrorism Treaty" (13 de abril de 2005), disponible en: <http://www.globalsecurity.org/security/library/news/2005/04/sec-050413-usia02.htm> (último acceso el 29 de diciembre de 2006).

⁶ Starr, "NRC memo warns of attacks on nuclear plants", CNN, 31 de enero de 2002, disponible en: <http://archives.cnn.com/2002/US/01/31/ret.terror.threats/> (último acceso el 19 de marzo de 2006); Grunwald and Behr, "Are Nation's Nuclear Power Plants Secure?", *Washington Post*, 4 de noviembre de 2001.

B Construcción de armas nucleares

Estrechamente relacionadas con las preocupaciones por la seguridad de las centrales se encuentran las inquietudes por si un grupo terrorista pudiera construir un dispositivo nuclear. Un incipiente consenso sugiere que esta hipótesis sería posible: con los conocimientos científicos y los materiales fisibles necesarios, un sofisticado grupo terrorista podría construir una bomba nuclear operativa, con una potencia de aproximadamente un kilotón. Los intentos documentados de adquisición de materiales nucleares e información de diseño de armas nucleares por parte de Al-Qaida subrayan la extrema gravedad del riesgo.⁷ La clave para que se produzca este supuesto es la capacidad de un grupo terrorista de adquirir materiales fisibles, ya sea plutonio o uranio altamente enriquecido, necesario para fabricar el núcleo de la bomba. Los materiales fisibles se pueden conseguir a través de fuentes extranjeras del mercado negro o se pueden robar de una instalación nuclear.⁸

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) establece normas de salvaguardia y lleva a cabo inspecciones orientadas a la detección de pérdidas sustanciales de cualquier material fisible durante los procesos, así como a la comprobación de que se aplican las medidas de protección adecuadas contra el robo de materiales durante su tránsito o almacenamiento.⁹ Ahora bien, sigue siendo problemático el hecho de que las normas del OIEA se aplican actualmente solo a envíos internacionales de materiales fisibles y no a la protección de las instalaciones en las que se procesan, utilizan y almacenan. Esto suscita verdaderas preocupaciones por el hecho de si los materiales fisibles almacenados en estas instalaciones nucleares están realmente protegidos o si se han perdido, han desaparecido o se han robado.

C Construcción de "bombas sucias"

Una tercera amenaza de terroristas nucleares es la posibilidad de que puedan detonar una bomba "sucia". Una bomba sucia es un explosivo convencional que contiene isótopos radiactivos

⁷ Albright, "Al-Qaeda's Quixotic Quest to Go Nuclear", *Asia Times*, 22 de noviembre de 2002, disponible en: http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/DK22Ak01.html; Albright, "Al Qaeda's Nuclear Program: Through the Window of Seized Documents", *Special Forum* 47 (The Nautilus Institute), 2 de noviembre de 2002, disponible en: http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47_Albright.html (último acceso el 9 de mayo de 2006). Importantes evidencias sugieren que grupos terroristas hostiles a los intereses de los EE. UU. han intentado robar armas nucleares o materiales nucleares que se pueden utilizar como armas, y han intentado reclutar a expertos en armas nucleares. Véase Bunn, "The Threat: The Demand for Black Market Fissile Material" (Nuclear Treat Initiative, última actualización el 16 de junio de 2005), disponible en: http://www.nti.org/e_research/cnwm/threat/demand.asp (último acceso el 19 de mayo de 2006). Las evidencias también sugieren que la mayor parte de grupos terroristas no están interesados en destruir la sociedad occidental con armas de destrucción masiva: véase Sands, "The Nuclear Terrorists: Who, Why, and How Capable", en C.D. Ferguson y W.C. Potter (eds), *The Four Faces of Nuclear Terrorism* (2004); G. Allison, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (2004), en 19–42; y J. Stern, *The Ultimate Terrorists* (1999).

⁸ Véase Bunn, *supra* nota 7; Testimonio de Laura S.H. Hologate, Vicepresidenta para Rusia del programa de los Estados Recién Independizados, Nuclear Threats Initiative, "Building a Nuclear Bomb: Identifying Early Indicators of Terrorist Activities" ante el Comité de la Cámara del Subcomité de seguridad nacional para la prevención de ataques nucleares y biológicos, 26 de mayo de 2005. Véase Francis, "Experts Warn Loose Russian Nuclear Materials Could Lead to WMD in Terrorist Hands", *NTI Global Security*, 27 de mayo de 2005, disponible en www.nti.org/d_newswire/issues/2005_5_27.html#3A7EDFED (último acceso el 5 de marzo de 2007).

⁹ Véase OIEA, "Plan de seguridad física nuclear para 2006-2009", Documento del OIEA GC(49)/17 y OIEA, "Resoluciones y otras decisiones de la Conferencia General, Cuadragésima novena reunión ordinaria, 26 a 30 de septiembre de 2005" (GC(49)/RES/DEC(2005)).

en forma de polvo o pequeñas bolas que, al explotar, diseminan el material nuclear y contaminan una extensa zona.¹⁰ Los daños principales de una bomba sucia nuclear los causaría la propia explosión, mientras la contaminación de su material radiactivo a las personas y al entorno probablemente sería limitada. El propósito principal de una bomba sucia es suscitar el pánico y contaminar a las personas y los bienes con materiales radiactivos.¹¹

Estas amenazas de terrorismo nuclear son reales a día de hoy. Dicho esto, la principal preocupación es la siguiente: ¿qué pueden hacer los gobiernos para impedir que se produzca un incidente nuclear de este tipo? Resulta fundamental para abordar esta pregunta la necesidad de una auténtica cooperación multilateral y una colaboración para el intercambio de información de inteligencia y para la coordinación de las políticas nacionales en acciones internacionales unificadas. Los cauces legales internacionales deben facilitar esta cooperación, especialmente a través de la promulgación de instrumentos jurídicos vinculantes y su cumplimiento mutuo. Para ello, los gobiernos implicados han trabajado durante siete años bajo los auspicios de las Naciones Unidas para negociar un acuerdo multilateral especial, el Convenio para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.¹² Este acuerdo representa el instrumento internacional más acreditado hasta la fecha para abordar el terrorismo nuclear desde la disuasión de estos actos, que define como delitos penales, así como para establecer medios para enjuiciar a los presuntos culpables.

2 Antecedentes del Convenio

Los esfuerzos internacionales por tipificar como delito el terrorismo nuclear solo datan de hace una década. El 15 de diciembre de 1997, la Asamblea General recomendó que el Comité Especial sobre el Terrorismo, establecido por la Asamblea General a través de su resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996, debía reunirse para elaborar un convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.¹³ Con este propósito, en septiembre de 1998,

¹⁰ Comisión Reguladora Nuclear, "Fact Sheet on Dirty Nuclear Bombs", disponible en: <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/dirty-bombs.html> (revisado en febrero de 2004) (último acceso el 20 de marzo de 2006); Organización Mundial de la Salud, "Nuclear terrorism and dirty bombs" y Hoja informativa de la OMS/RAD, "Radiation Dispersion Device (Dirty Bomb)", febrero de 2003, ambos disponibles en: http://www.who.int/ionizing_radiation/a_e/terrorism/en/; y Karon, "The 'Dirty Bomb' Scenario", Time.com, 10 de junio de 2002, disponible en: <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,182637,00.html> (último acceso el 18 de marzo de 2006).

¹¹ Véase Ensor, "Al Qaeda Interested in Dirty Bomb, U.S. says", CNN.com, 6 de diciembre de 2001, disponible en: <http://archives.cnn.com/2001/US/12/04/ret.nuclear.report/>; "Analysis: Bin Laden's nuclear threat", BBC News, 26 de octubre de 2001, disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/1621819.stm (último acceso el 18 de marzo de 2006).

¹² Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4.

¹³ "Medidas para eliminar el terrorismo internacional", resolución 52/165 de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/RES/52/653 (15 de diciembre de 1997). Véase también la resolución 49/60 de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/RES/49/60 (9 de diciembre de 1994), mediante la cual la Asamblea General adoptó la Declaración sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional; la resolución 51/210 de la Asamblea General, pág. 9, documento de las Naciones Unidas A/RES/51/210 (17 de diciembre de 1996); y la resolución 56/88 de la Asamblea General, pág. 16, documento de las Naciones Unidas A/RES/56/88 (24 de enero de 2002).

la Sexta Comisión de la Asamblea General estableció un grupo de trabajo y eligió a Philippe Kirsch, de Canadá, como su Presidente.¹⁴ El Comité Especial sobre el Terrorismo acordó, en su segundo período de sesiones del 17 al 27 de febrero de 1998, leer detenidamente y revisar un proyecto de convenio sobre terrorismo nuclear que había presentado recientemente la Federación de Rusia.¹⁵

En la quinta reunión del Comité Especial en 1998, la delegación de Rusia presentó formalmente su texto de proyecto de convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear.¹⁶ El principal impulsor de la iniciativa de Rusia era la percepción de su gobierno de la necesidad crítica de combatir las amenazas potenciales de terrorismo que impliquen el uso de dispositivos nucleares y la necesidad de emprender acciones de neutralización internacionales contra ellas.¹⁷ Los rusos afirmaban que los instrumentos multilaterales vigentes no eran lo suficientemente amplios en alcance o en medios para responder a las amenazas implícitas de un acto de terrorismo nuclear. Sostenían que un nuevo convenio colmaría lagunas legales que habían dejado otros instrumentos relevantes, en particular, la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares de 1980.¹⁸ Esta Convención solo hace referencia a materiales nucleares empleados con fines pacíficos y no se aplica a materiales o instalaciones nucleares empleados con fines militares. El proyecto de texto presentado por Rusia pretendía cubrir de la manera más amplia posible los objetivos y los tipos de terrorismo nuclear. Dado que la Convención sobre Protección Física no diferencia el terrorismo nuclear de otros actos delictivos que impliquen el uso de materiales nucleares, este nuevo instrumento permitiría definir y distinguir más claramente el terrorismo nuclear como un acto terrorista. El proyecto de convenio ruso también incluía disposiciones con contramedidas para combatir el terrorismo nuclear; entre ellas, procedimientos que aplicar tras una crisis, como la necesidad de devolver a sus dueños legítimos cualquier material y dispositivo radiactivo implicado en el delito. De gran importancia y también reconocido durante los debates era el hecho de que el proyecto de texto de Rusia reproducía

¹⁴ "Medidas para eliminar el terrorismo internacional: Informe del Grupo de Trabajo", documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/C.6/53/L.4, Quincuagésimo tercer período de sesiones (22 de octubre de 1998), en 2.

¹⁵ Documento de las Naciones Unidas A/AC.252/L.3 (17 de diciembre de 1996).

¹⁶ Véase el proyecto de texto del Convenio para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear presentado por la Federación de Rusia, documento de las Naciones Unidas A/AC.252/L.3 y Corr.1 y Corr. 2, en "Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996", Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Quincuagésimo tercer período de sesiones (Supl. núm. 37) (A/53/37) (23 de julio de 1998), Anexo I (en lo sucesivo, el proyecto de texto ruso).

¹⁷ Tal como se confirmó en privado, el ímpetu de la iniciativa rusa por presentar el proyecto se basaba en informes que decían que en torno a 100 de sus armas nucleares portátiles desarrolladas durante los años de la Guerra Fría no se habían reportado y, por tanto, eran potencialmente vulnerables de ser robadas por grupos terroristas: véase M. Bunn and A. Weir, *Securing the Bomb: An Agenda for Action* (2004); National Research Council (Committee on Indigenization of Programs to Prevent Leakage of Plutonium and Highly Enriched Uranium from Russian Facilities, Office for Central Europe and Eurasia), *Strengthening Long-Term Nuclear Security: Protecting Weapon-Usable Material in Russia: Development, Security, and Cooperation* (2005); National Research Council (Committee on International Security and Arms Control), *Monitoring Nuclear Weapons and Nuclear-Explosive Materials: An Assessment of Methods and Capabilities* (2005). La amenaza aquí se refiere al posible empleo de "bombas atómicas de maleta", que solo pesan unos 30 kg y podrían provocar una explosión de entre 0,5 y 2 kilotones: véase N. Sokov, "Suitcase Nukes: Permanently Lost Luggage", artículo para el Center for Nonproliferation Studies, Monterrey Institute of International Studies, 13 de febrero de 2004, citado en Allison, *supra* nota 7, en 49.

¹⁸ Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 3 de marzo de 1980, TIAS núm. 11080, 1456 UNTS 101 (en lo sucesivo, el Convenio sobre Materiales Nucleares).

disposiciones legislativas penales de otros convenios de lucha contra el terrorismo, las cuales se podrían reforzar considerablemente integrando disposiciones relevantes del recién concluido Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas.¹⁹ Se demostró que la implementación de esta última estrategia era un enfoque viable, pues el texto del Convenio evolucionaría a lo largo de los siguientes cinco años.

El Comité desempeñó su labor como grupo de trabajo global y procedió en dos fases. Durante la primera fase, el Grupo de Trabajo se centró en las definiciones y los delitos que cubriría el Convenio propuesto, con vistas a aclarar la necesidad del instrumento, así como sus objetivos y su alcance sustantivo. Para ello, el grupo revisó el artículo 1 del proyecto de texto ruso, que contenía las definiciones de los términos elegidos empleados en el texto. Durante su segunda fase, el Grupo de Trabajo abordó la revisión y la evaluación de las disposiciones más importantes del texto ruso que diferían de las de los tratados relacionados de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas.²⁰ De este proceso surgieron 39 enmiendas escritas separadas y propuestas de reformulación del proyecto de texto presentadas por al menos 19 delegaciones estatales.²¹ Para continuar, el Grupo de Trabajo se reunió desde el 28 de septiembre hasta el 19 de octubre de 1998 en 13 reuniones para valorar dos documentos. Uno era el proyecto de texto presentado por la Federación de Rusia; el otro era un documento de debate redactado por "los Amigos del Presidente".²² A partir de estos debates, que hicieron que se pusieran sobre la mesa del Grupo de Trabajo 30 propuestas escritas más y sugerencias de enmiendas, los Amigos del Presidente prepararon un nuevo documento de debate que el Grupo de Trabajo tuvo en cuenta.²³ Basándose en los comentarios sobre este documento hechos por las delegaciones y las propuestas relativas a disposiciones no incluidas en él,²⁴ los Amigos del Presidente elaboraron más tarde un proyecto de texto de Convenio revisado. Este texto revisado contiene el proyecto de Convenio final, salvo el proyecto de artículo 4. Esta disposición hizo que la conclusión del Convenio se retrasara cuatro años. La principal

¹⁹Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, 15 de diciembre de 1997, S. Treaty Doc. núm. 106-6, 37 ILM 249 (en lo sucesivo, el Convenio sobre Atentados con Bombas).

²⁰En particular, el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, 1 de marzo de 1991, US Treaty Doc. núm. 103-8, 2122 UNTS 359 (en lo sucesivo, el Convenio sobre Explosivos Plásticos) y el Convenio sobre Atentados con Bombas, *supra* nota 21. Se prestó una atención especial durante las negociaciones a los proyectos de artículos 2 (la naturaleza del delito), 4 (relativo a la legitimidad de los Estados de emplear armas nucleares), 5 (que convierte los delitos en delitos nacionales), 6 (que elimina factores de mitigación), 8 (que protege los materiales radiactivos en virtud de las normas del OIEA), 10 (que establece condiciones para investigar un presunto delito), 11 (que hace obligatorio el deber de extraditar o enjuiciar), 12 (que asegura un trato justo y garantiza los derechos humanos del acusado), 13 (que establece las condiciones de extradición) y 14 (que obliga a las partes a asistir y cooperar).

²¹Véase el anexo II "Enmiendas y propuestas presentadas por escrito por las delegaciones", en "Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996", Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Quincuagésimo tercer período de sesiones. Supl. núm. 37, documento de las Naciones Unidas A/53/37 (23 de julio de 1998), en 14-34, disponible en: www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-37.htm (último acceso el 5 de marzo de 2007).

²²Los "Amigos" hace referencia a un grupo especial formado por miembros de la Mesa del Comité Especial que se estableció mediante la resolución 51/210 de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1996: véase el documento de las Naciones Unidas A/C.6/53/WG.1/CRP.1.

²³Documento de las Naciones Unidas A/C.6/53/WG.1/CRP.1/Rev.1, mencionado en "Medidas para eliminar el terrorismo internacional: Informe del Grupo de Trabajo", documento de las Naciones Unidas A/C.6/53/L.4, Quincuagésimo tercer período de sesiones, en 2 (22 de octubre de 1998).

²⁴En particular, artículo 2, párrafo 4 del artículo 4, artículo 10 y el preámbulo. Véase "Medidas para eliminar el terrorismo internacional: Informe del Grupo de Trabajo", documento de las Naciones Unidas A/C.6/53/L.4, Quincuagésimo tercer período de sesiones, en 2 (22 de octubre de 1998), disponible en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/C.6/53/L.4&Lang=E> (último acceso el 5 de marzo de 2007).

preocupación se centraba en la formulación que intentaba determinar la legitimidad o la inadmisibilidad del empleo de armas nucleares por parte de los Estados. A finales de 2001, una propuesta presentada por México enmendó esta disposición, afirmando que el Convenio "no se refiere ni podrá interpretarse en el sentido de que se refiera en modo alguno a la cuestión de la legalidad del empleo o la amenaza del empleo de armas nucleares por los Estados".²⁵ Una vez resuelta esta controversia, el proyecto de instrumento se terminó.²⁶

El CTN representa una importante y bien recibida contribución al marco jurídico internacional de lucha contra el terrorismo y de garantía de la seguridad nuclear. Aun así, no abarca tanto como a muchos les hubiera gustado. Algunas propuestas se excluyeron del alcance del tratado con el fin de facilitar su adopción por consenso. Por ejemplo, se dio un importante debate en las reuniones de negociación en torno al interés de eximir las actividades y el personal militares de enjuiciamiento por delitos similares a los previstos en el CTN.²⁷ Finalmente, se mantuvieron las exenciones. Otras delegaciones sugirieron que se introdujeran disposiciones específicas para protegerse de actos de terrorismo que implicaran el empleo de armas o materiales nucleares que pudieran ser cometidos por agentes estatales.²⁸ Sin embargo, el texto del Convenio final no abordó la legitimidad del empleo por parte de un Estado de armas nucleares. También resulta significativo que las delegaciones no pudieran llegar a un consenso sobre la definición de terrorismo, lo que contribuyó a prolongar las negociaciones durante cuatro años más tras la conclusión del proyecto de texto en 2001.²⁹ La redacción de una definición universalmente aceptable de terrorismo ha demostrado ser un serio obstáculo durante las últimas cuatro décadas para la creación de un régimen de lucha contra el terrorismo global, pues, a la vista de algunos gobiernos, lo que para uno es un terrorista, para otros es un luchador por la libertad.³⁰ Como cabía esperar, en la versión final del CTN no aparece una definición de terrorismo.

3 El régimen del CTN

El derecho convencional sirve de fuente principal del derecho internacional moderno. Los tratados y convenios constituyen los marcos jurídicos principales en los que se inscriben las relaciones internacionales modernas. En efecto, una compleja red de normas multilaterales basadas en tratados sustenta las relaciones internacionales contemporáneas y aspira a proveer formas

²⁵ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4 en art. 4 4).

²⁶ Véase la propuesta presentada por México, documento de las Naciones Unidas A/C.6/56/WG.1/CRP.9, art. 4 4), en documento de las Naciones Unidas A/C.6/56/C.9 (29 de octubre de 2001).

²⁷ Véase el debate en "Medidas para eliminar el terrorismo internacional: Informe del Grupo de Trabajo", documento de las Naciones Unidas A/C.6/53/L.4 (22 de octubre de 1998), en 50-52.

²⁸ Véase la propuesta de México, documento de las Naciones Unidas A/C.6/56/WG.(2002).

²⁹ Véase Center for Nonproliferation Studies, "Draft International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism" (20 de septiembre de 2005).

³⁰ Un informe del Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, dirigido a los jefes de gobierno en septiembre de 2005, sugirió una definición de terrorismo que equivalía a "acción cuyo objetivo sea causar la muerte o graves daños físicos a civiles o no combatientes, cuando dicha acción tenga, por su índole o contexto, el propósito de intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o no hacer algo...": véase Annan, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos"; Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas A/59/2005 (21 de marzo de 2005), en 26.

y medios de promover la capacidad de los gobiernos de gestionar problemas regionales y globales.

Ocurre lo mismo con la amenaza del terrorismo nuclear. El Convenio sobre Terrorismo Nuclear, que encarna el primer acuerdo internacional de lucha contra el terrorismo desde los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos, fue diseñado para reforzar el creciente régimen antiterrorista que ahora incluye 13 acuerdos multilaterales patrocinados por las Naciones Unidas.³¹ Para ello, el CTN se apoya en tres supuestos fundamentales:

(1) el terrorismo nuclear podría acarrear "las más graves consecuencias" para la humanidad y, por tanto, plantea una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; (2) el corpus legislativo internacional vigente no cubre adecuadamente los ataques de terroristas a instalaciones nucleares y el empleo de armas nucleares por su parte; y (3) se necesita urgentemente cooperación internacional para trazar y adoptar "medidas efectivas y prácticas" para prevenir actos de terrorismo y para perseguir y castigar a sus responsables.³² La estructura organizativa y el marco del CTN, así como el contenido de varias de sus disposiciones, han sido tomados prestados en un grado notable casi textualmente del Convenio sobre Bombas Terroristas. Los redactores hicieron esto para que el CTN fuera legalmente compatible con sus predecesores, así como para minimizar el descontento en torno a las disposiciones relativas a la jurisdicción, la cooperación, el intercambio de información, la extradición, la exención de delitos políticos, el traslado internacional de acusados, la soberanía territorial del Estado donde se produce la detención, la solución de controversias y las declaraciones que contienen cláusulas de cierre para la entrada en vigor del Convenio.

A Definición del delito

La amenaza de empleo o el empleo de armas nucleares ha sido una preocupación primordial de los gobiernos desde hace más de 60 años. La Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética se enmarcó en la estrategia de disuasión nuclear, que dominó las relaciones soviético-estadounidenses desde finales de los años 40 hasta 1989, cuando se desplomó la Unión Soviética y

³¹ Además del Convenio sobre Terrorismo Nuclear, otros convenios en materia de terrorismo de las Naciones Unidas incluyen los siguientes: Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 9 de diciembre de 1999, S. Treaty, doc. núm. 106-49, res. 54/109 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Supl. núm. 49, documento de las Naciones Unidas A/54/49 (en lo sucesivo, Convenio sobre Financiación del Terrorismo); Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 21; Convenio sobre Explosivos Plásticos, *supra* nota 22; Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 10 de marzo de 1988, 27 ILM 685; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 10 de marzo de 1988, S. Treaty, doc. núm. 101-1, 27 ILM 668; Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional (suplemento al Convenio de Montreal), 24 de febrero de 1988, S. Treaty, doc. núm. 100-19, 1589 UNTS 474; Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 3 de marzo de 1980, TIAS núm. 11080, 1456 UNTS 101 (en lo sucesivo, Convenio sobre Materiales Nucleares); Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, 17 de diciembre de 1979, TIAS núm. 11081, 1316 UNTS 205; Convención de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, 14 de diciembre de 1973, 28 UST 1975, 1035 UNTS 167; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 23 de septiembre de 1971, 24 UST 546565, 974 UNTS 178 (26 de enero de 1973); Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 16 de diciembre de 1970, 22 UST 1641, 860 UNTS 105 (en lo sucesivo, el Convenio de La Haya); Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 14 de septiembre de 1963, 20 UST 2941, 704 UNTS 219 (en lo sucesivo, el Convenio de Tokio).

³² Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, preámbulo.

terminó la Guerra Fría.³³ Desde entonces, se pensó que las principales amenazas a Occidente planteadas por armas nucleares procedían de Estados rebeldes, particularmente Corea del Norte e Irán. El posible empleo de dispositivos nucleares por grupos terroristas preocupaba, pero se consideraba más una hipótesis que una probabilidad real. Los ataques del 11S con aviones de pasajeros de Al-Qaida contra el World Trade Center y el Pentágono transformaron de inmediato las percepciones de esta posible situación en una probabilidad realista. Los líderes gubernamentales consideraron que este acontecimiento revestía tal gravedad que merecía su tipificación como delito penal especial cometido por personas individuales en el derecho internacional. El CTN se negoció para satisfacer este objetivo.

Un logro clave del Convenio es la definición de terrorismo nuclear como nuevo delito con arreglo al derecho internacional. Tal como dispone el artículo 2 del Convenio, una persona que posee "ilícita e intencionadamente" materiales o dispositivos radiactivos y tiene el propósito de provocar la muerte, lesiones corporales o "daños considerables a los bienes o al medio ambiente" está cometiendo un delito penal internacional.³⁴ También comete un delito quien amenace con dañar o dañe una instalación nuclear en forma tal que provoque o pueda provocar la emisión de materiales radiactivos con el propósito de causar la muerte o daños corporales, o provocar grandes daños a los bienes o al medio ambiente, o quien amenace por emplear la fuerza para "exigir ilícitamente" cualquier material radiactivo, dispositivo nuclear o instalación nuclear.³⁵ Del mismo modo, se considerará que comete un delito toda persona que participe como cómplice u "organice o instigue a otros" a la comisión de un delito.³⁶ Esta disposición enumera acciones llevadas a cabo por individuos que equivalen a la comisión de terrorismo nuclear, un acto penal. En resumen, cometerá un acto ilícito de terrorismo nuclear quien adquiera material nuclear de manera ilegal, provoque daños a una instalación nuclear o participe en la planificación o en la ejecución de estos actos.³⁷

B Derechos y deberes de las Partes

Respecto al alcance jurisdiccional, el CTN defiende al principio de soberanía estatal y jurisdicción territorial en determinadas circunstancias. Es decir, el Convenio no se aplica en casos en que un delito se comete dentro de un Estado, presuntamente

³³ Después de que la Unión Soviética obtuviera armas atómicas en 1949, EE. UU. llegó a adoptar una doctrina estratégica a través de la represión masiva. La estrategia estadounidense pretendía comprobar el uso soviético de armas nucleares amenazando con arrolladoras represalias con armas nucleares en misiles balísticos intercontinentales que producirían daños inaceptables para la sociedad soviética. La doctrina estratégica de EE. UU. cambió en los años 60 a una estrategia de destrucción mutua asegurada, que buscaba convencer a ambos lados de que los costes de un intercambio de misiles balísticos intercontinentales con ojivas nucleares serían inaceptablemente altos para ambos países. Esta creencia en la destrucción mutua asegurada empujó a ambos bandos a abstenerse de desatar un conflicto que podría llevar a un ataque nuclear directo contra la otra parte. La literatura sobre la historia de la competición estratégica entre EE. UU. y la URSS es voluminosa: véanse, por ejemplo, B. Brodie, *War and Politics* (1973); N. Brown, *Nuclear War: The Impending Strategic Deadlock* (1965); H. Kahn, *On Thermonuclear War* (1960); T.C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (1960); y

A. Wohlstetter, *The Delicate Balance of Terror* (1958).

³⁴ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 2.

³⁵ *Ibid.*, art. 2 1), 2) y 3).

³⁶ *Ibid.*, art. 2 4).

³⁷ El lenguaje empleado en esta disposición es nuevo dado que pertenece a un nuevo delito de derecho internacional. Sin embargo, su formato y formulación se acercan estrechamente al artículo 2 del Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 21.

por nacionales de dicho Estado, que son detenidos dentro de su territorio.³⁸ La autoridad sobre la detención, procesamiento y juicio de estos presuntos culpables se deja al gobierno del Estado correspondiente, que deberá ejecutar con arreglo a su legislación nacional.

Justo desde esta autoridad explícita surgen ciertos derechos y deberes para otros Estados Partes. Este Convenio va más allá que muchos acuerdos internacionales modernos a este respecto, y es que sugiere claramente en su artículo 4 que los Estados Partes están vinculados por la legislación de la Carta de las Naciones Unidas y por el derecho internacional en general. Al mismo tiempo, el CTN muestra cierta reticencia a la hora de incidir en otros derechos, obligaciones o responsabilidades de los Estados e individuos con arreglo al derecho internacional, en particular a los principios del derecho humanitario.³⁹ De esta forma, se pone de manifiesto en esta misma disposición que el empleo de la fuerza durante un conflicto armado se deja bajo el régimen de la legislación en materia de conflictos armados, y que las actividades de las fuerzas armadas de un Estado se regirán por la jurisdicción de dicho Estado, no por el Convenio. La comisión de un delito de terrorismo nuclear queda fuera del ámbito de la legislación relativa al empleo de la fuerza durante conflictos armados internacionales. De esta forma, el alcance jurisdiccional del CTN evita invadir el régimen de derecho humanitario internacional que rige las actividades de las fuerzas armadas durante conflictos armados. De mismo modo, el acuerdo no intenta abordar cuestiones relativas a la legitimidad del empleo o la amenaza de empleo por parte de los Estados de armas nucleares en sus relaciones con otros Estados. La legalidad o ilegalidad del uso por parte de un Estado de armas nucleares es una cuestión que no se aborda deliberadamente en este instrumento.

³⁸ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 3. Esta disposición es casi una reproducción literal del artículo 3 del Convenio sobre Bombas Terroristas. El artículo 3 encarna el principio de jurisdicción territorial según el cual la jurisdicción se determina según la ubicación donde se produzca un acto. Es decir, un Estado tendrá derecho a ejercer su derecho exclusivo sobre actos cometidos por una persona dentro de su territorio. Una variante de esto, la teoría de la territorialidad "flotante", reconoce la jurisdicción de un Estado sobre actos delictivos cometidos a bordo de buques y aeronaves de pabellón nacional. Esta noción asume que todos los buques y aeronaves que enarbolan pabellones nacionales son componentes independientes del territorio de un Estado. Todo daño que se produzca a estos buques o aeronaves constituye un delito contra el propio Estado. Por tanto, se asumirá responsabilidad penal por actos terroristas cometidos contra estos buques o aeronaves en cualquier parte del mundo. De los principios jurisdiccionales para la extradición, el principio territorial es el más ampliamente aceptado y el más tradicionalmente aplicado. Véase el texto *supra* en las notas 37-42. Véase también *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States* (1987), sec. 402 1) c). Esta teoría se confirma en el Convenio de Tokio de 1963 a través de su reafirmación de la "ley del principio del pabellón" que otorga la competencia del ejercicio de su jurisdicción al Estado de matriculación sobre delitos y actos cometidos a bordo de sus aeronaves: Convenio de Tokio de 1963, *supra* nota 31, art. 3. Véase también Blakesley, "United States Extradition Over Extraterritorial Crime", 29 *J. Crim L. & Criminology* (1982) 1109, en 1118-1119, 1123.

³⁹ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 4. El artículo 4 del Convenio prevé íntegramente que:

1. Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados y de las personas con arreglo al derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario.
2. Las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, según se entienden esos términos en el derecho internacional humanitario, que se rijan por ese derecho no estarán sujetas al presente Convenio y las actividades que lleven a cabo las fuerzas armadas de un Estado en el ejercicio de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas de derecho internacional, no estarán sujetas al presente Convenio.
3. No se considerará que lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo exonera o legitima actos que de otro modo serían ilícitos, ni que obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes.
4. El presente Convenio no se refiere ni podrá interpretarse en el sentido de que se refiera en modo alguno a la cuestión de la legalidad del empleo o la amenaza del empleo de armas nucleares por los Estados."

No obstante, el CTN impone el mandato a las partes de ajustar sus legislaciones nacionales para tipificar los delitos dispuestos en el artículo 2 del Convenio y, a tal efecto, establece también penas que reflejan la gravedad de estos delitos.⁴⁰ Otro rasgo significativo del Convenio es la orden que da a las partes de adoptar medidas para asegurar 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".⁴¹ Esta disposición pretende impedir que los presuntos culpables puedan evadir su enjuiciamiento invocando el fundamento penal de que el supuesto delito es de "motivación política", lo que reduciría sus posibilidades de extradición a un Estado que lo solicitara.⁴²

Si queremos que un instrumento internacional cumpla sus propósitos, debe haber una cooperación extensa y fuerte entre todos los Estados Partes. La cooperación y la colaboración son clave para hacer que un acuerdo pase de representar meras promesas en un papel a compromisos políticos reales. Son elementos esenciales de los que depende todo convenio para lograr el éxito.

Un punto fuerte del CTN nuevo y notable es la forma en que detalla las formas y los medios en que deben cooperar los Estados Partes a la hora de trazar y ejecutar estrategias de lucha contra el terrorismo. El CTN exige a los gobiernos que tomen "todas las medidas posibles" para frustrar y disuadir cualquier preparación terrorista dentro de sus propios territorios que se pudieran utilizar para cometer delitos dentro o fuera de sus Estados.⁴³ Estas medidas incluirían la prohibición de actividades llevadas a cabo por personas, grupos y organizaciones que "promuevan, instiguen, organicen o financien a sabiendas o proporcionen a sabiendas asistencia técnica o información, o participen en la comisión de esos delitos".⁴⁴

La forma y la eficacia con que la comunidad de la inteligencia sirve a las políticas de los Estados Partes y sus intereses en materia de seguridad resultan críticas para el funcionamiento del Convenio. Es evidente que la información relativa a los miembros de grupos terroristas, sus ataques previstos, qué armas poseen y dónde se ubican resulta vital para iniciar acciones preventivas contra posibles actos de terrorismo nuclear. Del mismo modo, esta información es necesaria para que las partes puedan detener a los presuntos culpables y apliquen los acuerdos de extradición. En consecuencia, el CTN alienta el intercambio de "información precisa y corroborada", especialmente con otros gobiernos que quieran ejercer su jurisdicción sobre un presunto culpable a través de procedimientos de

⁴⁰ *Ibid.*, art. 5. Esta disposición corresponde textualmente al artículo 4 del Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 4.

⁴¹ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 6. Esta disposición corresponde textualmente al artículo 5 del Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 21.

⁴² El artículo 15 del CTN rechaza explícitamente la aplicabilidad de la excepción de delitos políticos en caso de terrorismo nuclear. Véase el texto de la nota 70 *infra*.

⁴³ *Ibid.*, art. 7 1) a).

⁴⁴ *Ibid.*

extradición.⁴⁵ El intercambio de información entre los Estados Partes también busca detectar, prevenir, reprimir e investigar delitos, interponer recursos penales contra los presuntos culpables y notificar a las organizaciones internacionales los delitos que se pudieran cometer.⁴⁶

La protección de la información clasificada resulta esencial para la seguridad nacional. En el CTN, una cláusula de confidencialidad preserva la soberanía de los Estados Partes, pues permite a los gobiernos proteger, de acuerdo con su legislación nacional, la confidencialidad de la información recibida de otros Estados Partes o a través de su participación en actividades celebradas en el marco del Convenio.⁴⁷ El Convenio no insta a los gobiernos a difundir información "que no están autorizados a divulgar en virtud de sus respectivas legislaciones nacionales o cuya divulgación pueda comprometer la seguridad del Estado interesado o la protección física de los materiales nucleares".⁴⁸ En este mismo sentido, el Convenio asume una función disuasoria. En su esfuerzo por desalentar la comisión de delitos, el CTN declara que las 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".⁴⁹

La jurisdicción es esencial como elemento jurídico para establecer los derechos de los Estados sobre un presunto culpable. Para que un gobierno pueda actuar dentro de la legalidad, este debe establecer su legítima jurisdicción tanto sobre un delito penal como sobre un presunto culpable. El derecho internacional limita la jurisdicción de un Estado a la hora de aplicar sus leyes extraterritorialmente. Tradicionalmente, un Estado no puede perseguir a un delincuente apresado fuera de sus fronteras a menos que tenga jurisdicción legítima sobre el acto cometido. Del mismo modo, para que un gobierno pueda ejercer sus derechos y deberes con arreglo al derecho internacional, este debe asegurar su jurisdicción legítima sobre la acción cometida por otro Estado o por una persona individual. De hecho, la competencia prescriptiva ("jurisdiction to prescribe") debe existir antes de la competencia contenciosa ("jurisdiction to adjudicate"), la ejecutiva ("jurisdiction to enforce") y la sancionadora ("jurisdiction to punish").⁵⁰

Tres principios jurisdiccionales apoyan específicamente la teoría legal de la jurisdicción extraterritorial necesaria para extraditar a terroristas nucleares. En orden de

⁴⁵ *Ibíd.*, art. 71) b).

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 7 2).

⁴⁸ *Ibíd.*, art. 7 3). El artículo 7, único del Convenio sobre Terrorismo Nuclear, subraya la gravedad y la preocupación que comparten los gobiernos sobre la necesidad de recopilar y compartir información para prevenir y combatir las preparaciones para cometer actos de terrorismo nuclear, así como para castigar a los presuntos culpables.

⁴⁹ *Ibíd.*, art. 8. Esta disposición también es única del CTN.

⁵⁰ La obtención de jurisdicción extraterritorial para el ejercicio de los derechos de un Estado implica un proceso de dos pasos. En primer lugar, se debe determinar si la ley nacional del Estado se aplica al acto; es decir, si hay fundamentos para ejercer la jurisdicción nacional. En segundo lugar, se debe verificar si un Estado soberano puede proscribe dicha conducta extraterritorialmente bajo leyes internacionales. Para este segundo criterio, los gobiernos pueden aplicar cualquiera de los cinco constructos teóricos del derecho internacional para el ejercicio de la competencia prescriptiva: (1) el principio territorial; (2) el principio de nacionalidad; (3) el principio de protección; (4) el principio de personalidad pasiva; y (5) el principio de universalidad. Para facilitar las oportunidades de una mayor aplicación, estos constructos jurisdiccionales se integran en mayor o menor grado en disposiciones especiales de los convenios de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas, incluido el CTN.

prioridad jurídica práctica, encontramos el principio de universalidad,⁵¹ el principio de protección⁵² y el principio de personalidad pasiva.⁵³ El principio de jurisdicción universal mantiene una posición especial, pues afirma que ciertos actos de terrorismo son delitos contra la humanidad y, como tales, cualquier Estado podrá arrestar, perseguir o extraditar a los presuntos culpables en nombre de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas, al codificar estos actos terroristas como delitos internacionales mediante importantes convenios multilaterales, convierten de manera efectiva estos crímenes en delitos internacionales y activan la aplicación del principio de universalidad para todos los Estados Partes. Un acto de terrorismo nuclear cumple los requisitos para ser considerado un delito de este tipo.⁵⁴

Desde un punto de vista de la seguridad nacional, el principio de protección justifica el derecho de un Estado a castigar a los culpables de delitos que se considere que afecten a la seguridad o a los intereses del Estado. Esta noción otorga competencia en base a una amenaza percibida a la seguridad, la integridad o la soberanía nacional por un delito extraterritorial.⁵⁵ Dado que un acto de terrorismo nuclear tendría el propósito de provocar un impacto sobre la política exterior de un Estado, sus intereses vitales se verían profundamente afectados. De hecho, si se detonara un dispositivo nuclear en una zona urbana, decenas de miles de personas morirían y la sociedad civil de ese Estado nunca sería la misma. Por tanto, sería legítimo ampliar la competencia protectora

⁵¹ El principio de jurisdicción universal reconoce que ciertos actos son tan atroces y ampliamente condenados que cualquier Estado puede enjuiciar a sus responsables una vez obtenida su custodia. Estos delitos son de interés universal para los Estados y sus responsables se consideran enemigos de toda la humanidad. Por ello, dado que los actos de terrorismo se reconocen universalmente como delitos universales, cualquier gobierno puede ampliar su jurisdicción sobre terroristas bajo el principio universal en base a *hoste humani generis*: Blakesley, "Jurisdictional Issues and Conflicts of Jurisdiction", en M.C. Bassiouni (ed.), *Legal Responses to International Terrorism; US Procedural Aspects* (1988), en 142–153.

⁵² El principio de protección atañe a actos en el extranjero que son considerados perjudiciales para los intereses del Estado en materia de seguridad. Bajo este principio de protección, un Estado puede ejercer su jurisdicción sobre ciertos actos que se producen fuera de su territorio, cuando estos amenacen su seguridad, su integridad territorial o su independencia política. Además, este principio permite a los gobiernos enjuiciar a nacionales de otros Estados por su conducta fuera del Estado agraviado: *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, *supra* nota 38, secc. 402 cmt. f (en lo sucesivo, *Third Restatement*).

⁵³ El principio de personalidad pasiva otorga jurisdicción extraterritorial a un Estado sobre delitos cometidos contra sus nacionales, independientemente del lugar donde se cometan. La jurisdicción se basa en la nacionalidad de la víctima del delito. Este principio de personalidad pasiva no es de uso extendido, principalmente porque es controvertido y a menudo entra en conflicto con el principio territorial. La personalidad pasiva implica que las personas llevan consigo la protección de la legislación de sus Estados fuera de su jurisdicción territorial. Esta aseveración cuestiona la premisa fundamental de la jurisdicción soberana de un Estado en su propio territorio, y socavaría el principio fundamental de soberanía territorial; véase *ibíd.*, secc. 402 cmt g.

⁵⁴ Bajo el principio de jurisdicción universal, una persona acusada de terrorismo nuclear puede ser arrestada y juzgada por cualquier Estado sin importar su nacionalidad o el lugar del delito, y sin establecer un vínculo entre el acusado y el Estado acusador. Lo que es necesario es que el delito de terrorismo nuclear cumpla los requisitos para ser condenado universalmente: *ibíd.*, secc. 404. Véase también Donovan and Roberts, "The Emerging Recognition of Universal Civil Jurisdiction", 100 *AJIL* (2006) 142; M.C. Bassiouni, "Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice", 42 *Virginia J Int'l L* (2001) 81 y Joyner, "Arresting Impunity: The Case for Universal Jurisdiction in Bringing War Criminals to Accountability", 59 *Law & Contemporary Problems* (1996) 153, en 159–160.

⁵⁵ *Third Restatement*, *supra* nota 38, secc. 402 (3), cmt f.

para establecer jurisdicción sobre un potencial responsable de actos de terrorismo nuclear para los fines de la extradición.

Un tercer principio que se puede argumentar para la extradición de un presunto culpable de terrorismo nuclear, la personalidad pasiva, tiene una base más polémica sobre la que se asigna la jurisdicción de un Estado. Este principio permite ampliar la jurisdicción para la extradición sobre personas cuyas víctimas sean nacionales de un Estado particular que solicite su jurisdicción.⁵⁶ Aunque la personalidad pasiva es controvertida, como principio jurisdiccional se aplica a ataques terroristas y otro tipo de ataques organizados contra nacionales de un Estado por motivo de su nacionalidad.⁵⁷ Parece razonable que, si se usa junto con otros principios jurisdiccionales, la aplicación del principio de personalidad pasiva para apoyar reclamaciones de jurisdicción extraterritorial podría facilitar la extradición para combatir actos de terrorismo nuclear.

No resulta sorprendente que la jurisdicción sobre los delitos constituya una preocupación importante del Convenio. El CTN parte de instrumentos antiterrorismo anteriores para establecer la territorialidad como la forma principal de jurisdicción sobre delitos de terrorismo nuclear cometidos dentro de un Estado Parte o a bordo de un buque que enarbole su pabellón.⁵⁸ Por otra parte, el Convenio permite que se reivindique la nacionalidad como base para solicitar la jurisdicción

⁵⁶ *Ibid.*, secc. 402, cmt g.

⁵⁷ Tal como expresa *Third ReStatement*, el principio de personalidad pasiva no se ha aceptado ordinariamente sobre delitos, pero cada vez se acepta más cuando se trata de terroristas y otros ataques organizados contra nacionales de un Estado por motivo de su nacionalidad, o cuando se trata de asesinatos de representantes diplomáticos de un Estado: *ibid.*, secc. 402 cmt g.

⁵⁸ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 9 1). Esta disposición refleja el principio de jurisdicción territorial. Véase *supra* nota 37. De principio a fin, el artículo 9 prevé lo siguiente:

"1. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos enunciados en el artículo 2 cuando éstos sean cometidos:

(a) En el territorio de ese Estado; o

(b) 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 en el momento de la comisión del delito; o

(c) Por un nacional de ese Estado.

2. Un Estado Parte podrá también establecer su jurisdicción respecto de cualquiera de tales delitos cuando:

(a) Sea cometido contra un nacional de ese Estado; o

(b) Sea cometido contra una instalación pública o gubernamental en el extranjero, incluso una embajada u otro local diplomático o consular de ese Estado; o

(c) Sea cometido por un apátrida que tenga residencia habitual en el territorio de ese Estado; o

(d) Sea cometido con el propósito de obligar a ese Estado a realizar o abstenerse de realizar un determinado acto; o

(e) Sea cometido a bordo de una aeronave que sea operada por el gobierno de ese Estado

3. Cada Estado Parte, al ratificar, aceptar o aprobar el Convenio o adherirse a él, notificará al Secretario General de las Naciones Unidas que ha establecido su jurisdicción de conformidad con su legislación nacional con arreglo al párrafo 2 del presente artículo y notificará inmediatamente al Secretario General los cambios que se produzcan.

4. Cada Estado Parte tomará asimismo las medidas necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos enunciados en el artículo 2 en los casos en que el presunto autor se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición a ninguno de los Estados Partes que hayan establecido su jurisdicción de conformidad con los párrafos 1 o 2 del presente artículo

5. El presente Convenio no excluye el ejercicio de la jurisdicción penal establecida por un Estado Parte de conformidad con su legislación nacional."

si el delito lo han cometido apátridas dentro de este Estado contra nacionales de este Estado, contra instalaciones gubernamentales o edificios diplomáticos de este Estado en el extranjero o a bordo de una aeronave operada por este Estado.⁵⁹ Los Estados Partes también podrán adoptar "las medidas que sean necesarias" para establecer su jurisdicción sobre un presunto culpable detenido en su territorio, en el caso de que el gobierno opte por no extraditarlo al Estado en que se produjo el delito.⁶⁰

Los instrumentos de lucha contra el terrorismo se ven reforzados por disposiciones que facilitan la detención, el enjuiciamiento y el castigo de los culpables. Si un gobierno decide no extraditar a un presunto culpable, una estrategia jurídica que ha demostrado ser práctica es requerir a ese gobierno que lo enjuicie.⁶¹ El principio jurídico que se aplica aquí es *aut dedere aut judicare*, el deber de extraditar o enjuiciar a presuntos culpables.⁶² Esta prescripción exige al Estado Parte en que se detiene al presunto culpable que lo extradite al Estado cuya jurisdicción sobre el delito se reconoce o que, alternativamente, si opta por no hacerlo, que proceda a "someter sin demora indebida el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento". No obstante, cabe mencionar que ningún instrumento antiterrorismo de las Naciones Unidas ordena que el Estado enjuicie a un presunto culpable a través de procesos judiciales o que proceda a castigarlo. Lo único que exigen es que las autoridades competentes tomen una decisión sobre si enjuiciarlo, dadas las circunstancias de hecho de la situación. En esencia, esta formulación preserva las garantías procesales, el derecho a recibir un juicio justo y el derecho a la inocencia hasta que se demuestre lo contrario. Presumiblemente, una investigación de los hechos de que se acusa al presunto culpable determinaría si se debe proceder a la fase de enjuiciamiento. Si se hallan suficientes evidencias, se podrá proceder al enjuiciamiento ante los tribunales.

⁵⁹ *Ibid.* Art. 9 2). El principio de nacionalidad, generalmente aceptado, permite a un Estado prescribir leyes que vinculen a sus nacionales, independientemente del lugar donde se encuentre el nacional o donde se produzca el delito. El principio de nacionalidad amplía la jurisdicción de un Estado a acciones emprendidas por sus ciudadanos fuera de sus límites territoriales. Se espera que el gobierno no solo proteja a sus ciudadanos cuando se encuentren en el extranjero, sino que también castigue su conducta penal, independientemente de dónde se produzca: *Third Restatement*, *supra* nota 38, secc. 402.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 9 4).

⁶¹ Las disposiciones clave aquí son los artículos 7 y 8 del Convenio de La Haya de 1970. El artículo 7 del Convenio de La Haya prevé que: "El Estado en cuyo territorio sea hallado el presunto delincuente, si no procede a la extradición del mismo, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido cometido o no en su territorio. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado". Convenio de La Haya, *supra* nota 31, art. 7. El artículo 8 del Convenio de La Haya establece las condiciones de extradición. Otros acuerdos posteriores de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas han replicado en gran parte el lenguaje de los artículos 7 y 8 del Convenio de La Haya en la formulación de sus obligaciones de extraditar o enjuiciar: véase el Convenio de Montreal, *supra* nota 31, arts. 7 y 8; el Convenio sobre Personas Internacionalmente Protegidas, *supra* nota 31, arts. 7 y 8; el Convenio sobre la Toma de Rehenes, *supra* nota 31, arts. 9 y 10; el Convenio de la OMI, *supra* nota 31, art. 11; el Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, *supra* nota 20, arts. 10 y 11; el Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 31, arts. 8 y 9; y el Convenio sobre Financiación del Terrorismo, *supra* nota 31, art. 10.

⁶² El deber de extraditar o enjuiciar tiene su origen en la noción romana de *aut dedere aut judicare*. El término *dedere* significa "entregar" o "extraditar", mientras *judicare* hace referencia a la necesidad de juzgar o enjuiciar. Para más información sobre el uso de esta expresión, véase R. Jennings and A. Watts (eds), *Oppenheim's International Law* (9.^a edición, 1992), en 953, 971.

Estos acuerdos se incorporan en el Convenio sobre Terrorismo Nuclear. En virtud de este acuerdo, los Estados están obligados a establecer su jurisdicción sobre los delitos enunciados en el Convenio, así como a fijar sanciones bajo su legislación nacional. Del mismo modo, los gobiernos también extraditarán o someterán a enjuiciamiento a aquellas personas acusadas de haber cometido o ayudado a cometer los delitos.⁶³ A este respecto, los procedimientos de extradición suponen un conducto necesario para llevar ante la justicia a aquellas personas acusadas de delitos penales internacionales, incluidas actividades terroristas que impliquen el uso de dispositivos nucleares o el ataque a instalaciones nucleares. Un delincuente que consiga situarse fuera del territorio del Estado en que ha cometido el delito también se sitúa fuera del alcance de la ley que ha infringido. A través del proceso formal de extradición, un gobierno traslada a un acusado bajo la custodia de otro gobierno. Este proceso habitualmente tiene lugar por tratado, reciprocidad o cortesía. Este papel fundamental es subrayado por disposiciones clave de instrumentos jurídicos contemporáneos que buscan reprimir las actividades terroristas internacionales, pues la extradición se emplea para facilitar la detención, el enjuiciamiento, el juicio y el castigo de personas que han cometido actos de terrorismo.⁶⁴

Si se ejerce y se aplica con firmeza, la extradición puede servir como un instrumento disuasorio viable para la comisión de actos criminales terroristas. Además, las Partes a menudo están obligadas a prestarse asistencia mutua en procedimientos penales en el marco del Convenio. A tal efecto, el artículo 13 del CTN estipula que los delitos enunciados en el Convenio se considerarán incluidos entre los que dan lugar a extradición entre Estados Partes con arreglo a los tratados de extradición vigentes y al propio Convenio. En el caso de que los Estados Partes no cuenten con tratados de extradición con otros, el CTN podrá servir como base jurídica para la extradición.⁶⁵

⁶³ El artículo 11 prevé íntegramente lo siguiente:

"1. En los casos en que sea aplicable el artículo 9, el Estado Parte en cuyo territorio se encuentre el presunto autor, si no procede a su extradición, estará obligado a someter sin demora indebida el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, según el procedimiento previsto en la legislación de ese Estado, sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier otro delito de naturaleza grave de acuerdo con el derecho de tal Estado. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier otro delito de naturaleza grave de acuerdo con el derecho de tal Estado.

2. Cuando la legislación de un Estado Parte le permita proceder a la extradición de uno de sus nacionales o entregarlo de otro modo sólo a condición de que sea devuelto a ese Estado para cumplir la condena que le sea impuesta de resultas del juicio o procedimiento para el cual se pidió su extradición o su entrega, y ese Estado y el que solicita la extradición están de acuerdo con esa opción y las demás condiciones que consideren apropiadas, dicha extradición o entrega condicional será suficiente para cumplir la obligación enunciada en el párrafo 1 del presente artículo."

Ibid., art. 11. Comparar con el Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 21, art. 8.

⁶⁴ Véase Joyner, "International Extradition and Global Terrorism: Bringing International Criminal to Justice", 25 *Loyola Los Angeles Int'l & Comp L Rev* (2003) 493.

⁶⁵ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 13 2).

El Convenio declara que las Partes también podrán aplicar la jurisdicción universal como medio legítimo para la extradición,⁶⁶ y que todas las Partes están obligadas a prestarse "la mayor asistencia posible" en la investigación, el proceso penal o el procedimiento de extradición que se inicie contra un presunto culpable.⁶⁷

Es importante percatarse de que, con arreglo al derecho internacional contemporáneo, ninguna regla universalmente aceptada obliga a los gobiernos a extraditar, o incluso a enjuiciar, a presuntos culpables que se esconden en su territorio.⁶⁸ De hecho, el proceso de extradición internacional funciona en la actualidad casi en su totalidad a través de tratados bilaterales, y ciertas condiciones, como la nacionalidad del infractor, que constituye una preocupación por la imparcialidad de un juicio extranjero, o la presunta naturaleza política del delito, pueden obstruir el proceso de extradición. Por otra parte, el sistema de extradición internacional no es ni global ni completo: ningún Estado tiene tratados de extradición con todos los demás países.⁶⁹

Vistos los defectos del proceso de extradición, quizás lo más problemático de los casos de extradición que pudieran referirse a actos de terrorismo nuclear sea la excepción de delito político. Muchos tratados de extradición modernos eximen específicamente los delitos políticos de la extradición, puesto que los gobiernos liberales y democráticos han desarrollado una gran antipatía por la idea de entregar a disidentes a manos de gobiernos despóticos.⁷⁰

⁶⁶ El Convenio contra el Terrorismo Nuclear posibilita la extradición en las siguientes circunstancias:

"1. Los delitos enunciados en el artículo 2 se considerarán incluidos entre los que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición concertado entre Estados Partes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Convenio. Los Estados Partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado sobre la materia que concierten posteriormente entre sí.

2. Cuando un Estado Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado reciba de otro Estado Parte, con el que no tenga concertado un tratado, una solicitud de extradición, podrá, a su elección, considerar el presente Convenio como la base jurídica necesaria para la extradición con respecto a los delitos enunciados en el artículo 2. La extradición estará sujeta a las demás condiciones exigidas por la legislación del Estado al que se haga la solicitud.

3. Los Estados Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán los delitos enunciados en el artículo 2 como casos de extradición entre ellos, con sujeción a las condiciones exigidas por la legislación del Estado al que se haga la solicitud.

4. De ser necesario, a los fines de la extradición entre Estados Partes se considerará que los delitos enunciados en el artículo 2 se han cometido no sólo en el lugar en que se perpetraron sino también en el territorio de los Estados que hayan establecido su jurisdicción de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 9.

5. Las disposiciones de todos los tratados y acuerdos de extradición vigentes entre Estados Partes con respecto a los delitos enunciados en el artículo 2 se considerarán modificadas entre esos Estados en la medida en que sean incompatibles con el presente Convenio."

Ibid., art. 13. Comparar con el lenguaje del art. 8 del Convenio de La Haya, *supra* nota 31; art. 8 del Convenio de Montreal *supra* nota 31; art. 11 del Convenio SUA de la OMI, *supra* NOTA 31; y art. 9 del Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 21.

⁶⁷ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 14 2).

⁶⁸ *Third Restatement*, *supra* nota 38, secc. 401 cmt B.

⁶⁹ EE. UU., por ejemplo, tiene tratados de extradición con aproximadamente 100 Estados, aunque en la actualidad hay al menos un total de 193 países en la comunidad internacional. Véase Departamento de Estado de Estados Unidos, "A List of Treaties and Other Inter-national Agreements of the United States in Force as of January 1, 2006", disponible en <http://www.state.gov/s/l/treaty/treaties/2006/index.htm> (último acceso el 18 de mayo de 2006), Secc.1 (acuerdos bilaterales), *passim*.

⁷⁰ Para una descripción de las excepciones de delitos políticos, véase M.C. Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice* (2.ª ed., 1996), en 502–583 y C.L. Blakesley, *Terrorism, Drugs, International Law, and the Protection of Human Liberty* (1992), en 264–270. La literatura sobre la excepción de delitos políticos es extensa, p. ej., *ibid.*, en 264 núm. 415.

No obstante, no existen criterios reconocidos respecto a lo que se considera un "delito político", ni ninguna norma jurídica que prohíba la extradición de infractores políticos. Como resultado, la decisión de extraditar tiende a basarse en criterios subjetivos que determine el Estado donde se produzca la detención. Partiendo de estas condiciones, el sistema bilateral de extradición solo puede darnos soluciones parciales para llevar a los terroristas internacionales ante la justicia. La consecuencia de esto es que, mientras los gobiernos pueden estar de acuerdo en que los actos terroristas son delitos penales contra la comunidad internacional, puede seguir faltando una ejecución multilateral estricta a través de la extradición para el enjuiciamiento de estos actos.

En contraste con otros instrumentos de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo, el CTN reconoce explícitamente la naturaleza problemática de la excepción de delitos políticos, lo que toma del Convenio sobre Bombas Terroristas.⁷¹ Así pues, el CTN rechaza la excepción de delitos políticos sin rodeos, pues en su artículo 15 afirma que:

A los fines de la extradición o de la asistencia judicial recíproca ninguno de los delitos enunciados en el artículo 2 se considerará delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos. En consecuencia, no podrá rechazarse una solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca formulada en relación con alguno de los delitos enunciados en el artículo 2 por la única razón de que se refiere a un delito político, un delito conexo a un delito político o un delito inspirado en motivos políticos.⁷²

Esta condición busca contribuir a la diferenciación jurídica entre violencia terrorista y actividades violentas de movimientos de liberación nacional. En el pasado, esta encrucijada generó no solo importantes polémicas jurídicas por la definición de terrorismo como delito, sino también enormes trabas políticas para el ejercicio del proceso de extradición entre gobiernos. Hasta cierto grado, esta disposición logra su objetivo. Pero al mismo tiempo, el Convenio contiene una salvedad que los gobiernos podrían aplicar para rechazar la extradición de presuntos culpables a otro Estado. Al igual que el Convenio sobre Rehenes de 1979 y el Convenio sobre Bombas Terroristas de 1997, el CTN afirma que ningún gobierno estará obligado a extraditar si 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, o que el cumplimiento de lo solicitado podría perjudicar la situación de esa persona por cualquiera de esos motivos".⁷³ Estas condiciones se suelen reservar para que los gobiernos puedan considerar la concesión de asilo político a personas que buscan el estatus de refugiados. Aunque esta disposición preserva esta protección para refugiados, parece importante que los gobiernos no abusen de estas condiciones como vacío legal o base para proteger a personas acusadas de terrorismo. No queda claro cómo afectará el CTN a las preocupaciones por los posibles esfuerzos de los gobiernos por entregar a detenidos a otros Estados para que reciban un tratamiento más "agresivo": En el marco de este Convenio, un detenido tendría que dar su consentimiento para ser trasladado a menos que haya una solicitud formal de enjuiciamiento y extradición. Incluso en caso de que diera este consentimiento, el Estado al que se extradite al detenido estará obligado a notificar adecuadamente su detención, incluso presentar informes de su condena.⁷⁴

⁷¹ Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 21, art. 11.

⁷² Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 15.

⁷³ *Ibid.*, art. 16.

⁷⁴ *Ibid.*, art. 17.

Una característica nueva del Convenio sobre Terrorismo Nuclear se refiere al trato de los medios y los procedimientos de manipulación, control y devolución de materiales radiactivos, dispositivos e instalaciones nucleares incautados a un delincuente. Los materiales y los dispositivos nucleares se deben devolver a su Estado de origen según las normas de seguridad aprobadas por el OIEA. El objeto aquí es asegurar que los materiales radiactivos, los dispositivos o las instalaciones nucleares vuelven a manos de un Estado que está legítimamente autorizado para poseerlos y usarlos únicamente para fines pacíficos.⁷⁵ Respecto al enjuiciamiento de un presunto culpable con arreglo a

⁷⁵ Tal como establece el art. 18:

- "1. Al incautar o mantener bajo control en alguna otra forma material radiactivo, dispositivos o instalaciones nucleares como consecuencia de la comisión de un delito enunciado en el artículo 2, el Estado Parte en posesión del material, los dispositivos o las instalaciones deberá:
- (a) Tomar medidas para neutralizar el material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares;
 - (b) Velar por que todo material nuclear se mantenga de conformidad con las salvaguardias establecidas por el Organismo Internacional de Energía Atómica; y
 - (c) Tener en cuenta las recomendaciones sobre protección física y las normas sobre salud y seguridad publicadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica.
2. Al concluir cualquier procedimiento relacionado con un delito enunciado en el artículo 2, o antes de su terminación si así lo exige el derecho internacional, todo material radiactivo, dispositivo o instalación nuclear se devolverá, tras celebrar consultas (en particular, sobre las modalidades de devolución y almacenamiento) con los Estados Partes interesados, al Estado Parte al que pertenecen, al Estado Parte del que la persona natural o jurídica dueña del material, dispositivo o instalación sea nacional o residente o al Estado Parte en cuyo territorio hubieran sido robados u obtenidos por algún otro medio ilícito.
3. a) En caso de que a un Estado Parte le esté prohibido en virtud del derecho interno o el derecho internacional devolver o aceptar material radiactivo, dispositivos o instalaciones nucleares, o si los Estados Partes interesados convienen en ello, con sujeción a lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 3 del presente artículo, el Estado Parte en cuyo poder se encuentre el material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares deberá seguir tomando las medidas que se describen en el párrafo 1 del presente artículo; el material, los dispositivos o las instalaciones deberán utilizarse únicamente para fines pacíficos.
3. b) En los casos en que la ley no permita al Estado Parte la posesión del material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares que tenga en su poder, dicho Estado velará por que sean entregados tan pronto como sea posible a un Estado cuya legislación le permita poseerlos y que, en caso necesario, haya proporcionado las garantías congruentes con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo en consulta con dicho Estado, a los efectos de neutralizarlos; dichos materiales radiactivos, dispositivos o instalaciones nucleares se utilizarán sólo con fines pacíficos.
4. En el caso de que el material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares a que se hace referencia en los párrafos 1 y 2 del presente artículo no pertenezcan a ninguno de los Estados Partes ni a ningún nacional o residente de un Estado Parte o no hayan sido robados ni obtenidos por ningún otro medio ilícito en el territorio de un Estado Parte, o en el caso de que ningún Estado esté dispuesto a recibir el material, los dispositivos o las instalaciones de conformidad con el párrafo 3 del presente artículo, se decidirá por separado acerca del destino que se les dará, con sujeción a lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 3 del presente artículo, tras la celebración de consultas entre los Estados interesados y cualesquiera organizaciones internacionales pertinentes.
5. Para los efectos de los párrafos 1, 2, 3 y 4 del presente artículo, el Estado Parte que tenga en su poder el material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares podrá solicitar la asistencia y la cooperación de los demás Estados Partes, en particular los Estados Partes interesados, y de cualesquiera organizaciones internacionales pertinentes, en especial el Organismo Internacional de Energía Atómica. Se insta a los Estados Partes y a las organizaciones internacionales pertinentes a que proporcionen asistencia de conformidad con este párrafo en la máxima medida posible.
6. Los Estados Partes que participen en la disposición o retención del material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares de conformidad con el presente artículo informarán al Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica acerca del destino que dieron al material, los dispositivos o las instalaciones o de cómo los retuvieron. El Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica transmitirá la información a los demás Estados Partes.
7. En caso de que se haya producido emisión de material radiactivo en relación con algún delito enunciado en el artículo 2, 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, ni a otras normas de derecho internacional."

a la legislación nacional de un Estado Parte, dicho Estado estará obligado a consultar con el Secretario General de las Naciones Unidas y a informarle del resultado del procedimiento.⁷⁶ El Convenio también reitera el mandato que exige que los Estados Partes cumplan con sus obligaciones en virtud de los principios de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención,⁷⁷ y establece que las disputas entre los Estados Partes referentes a la interpretación o la aplicación del CTN se resolverán mediante arbitraje o a través de la Corte Internacional de Justicia, aunque las Partes se pueden reservar excepciones a este procedimiento.⁷⁸ Por último, el CTN introduce una nueva opción en el derecho antiterrorismo relativa a la posibilidad de las Partes de presentar enmiendas al Convenio que se podrán debatir y aprobar en una conferencia de los Estados Partes.⁷⁹

4 Significado del Convenio

A Definición de un nuevo delito

El Convenio sobre Terrorismo Nuclear proscribire y define un nuevo delito con arreglo al derecho internacional. Antes de este Convenio, el terrorismo nuclear era tratado simplemente como un acto penal cometido por un individuo de acuerdo con la legislación nacional. El CTN eleva los actos de terrorismo nuclear al nivel de delito contra el derecho de gentes. Este nuevo delito implica la comisión de cualquier de estos cuatro actos: (1) el empleo de explosivos nucleares contra objetivos públicos con el propósito de provocar la muerte, lesiones graves o daños económicos considerables;⁸⁰ (2) la posesión ilícita de material radiactivo con el propósito de provocar la muerte o lesiones graves; (3) el empleo ilícito de este material con el propósito de provocar la muerte, lesiones corporales graves o daños considerables a los bienes o al medio ambiente; y (4) el empleo o la amenaza de empleo de materiales nucleares que provoquen o que puedan provocar lesiones graves, la muerte o daños materiales.⁸¹ Aunque el término "terrorismo" no se utiliza específicamente en el texto, las prohibiciones del Convenio buscan abordar actos que generalmente se consideran terrorismo. A medida que las leyes internacionales en materia de lucha contra el terrorismo fueron evolucionando, se puso de manifiesto que las políticas interestatales necesitan de la tipificación ad hoc de las acciones específicas consideradas terrorismo por naturaleza. Se hizo evidente que era mejor llegar a cierto acuerdo sobre qué acciones se debían proscribir que no lograr ningún avance o acuerdo de ningún tipo. El CTN apoya este razonamiento. Además, a pesar de ser similar a otros convenios punitivos antiterrorismo, el CTN hace referencia a "daños al medio ambiente", junto a los daños a las personas y los bienes.

⁷⁶ *Ibid.*, arts. 19 y 20.

⁷⁷ *Ibid.*, art. 21.

⁷⁸ *Ibid.*, art. 23.

⁷⁹ *Ibid.*, art. 26. Las enmiendas necesitan una mayoría de dos tercios de todos los Estados Partes para su adopción.

⁸⁰ Véase el Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 21, art. 2 1).

⁸¹ Véase el Convenio Marítimo, *supra* nota 27, art. 3 1) (buques); el Convenio sobre Plataformas Fijas, *supra* nota 27, art. 2 1).

B Tipificación de delitos a nivel nacional

El CTN continúa con otra tendencia en el desarrollo de instrumentos multilaterales en materia de antiterrorismo: la tipificación nacional de los delitos. Aunque el acuerdo exige que las prohibiciones específicas se legislen en el derecho nacional de los Estados Partes, también les deja bastante libertad para implementar sus propias obligaciones internacionales. De manera general, el CTN sigue el patrón básico establecido en convenios antiterrorismo previos. En primer lugar, se identifica una categoría de actividades terroristas que preocupa explícitamente en ese momento; en segundo lugar, se obliga a los gobiernos a tipificar como delito esta conducta y a imponer sanciones en sus legislaciones nacionales proporcionales al acto delictivo; y, por último, se exige a los Estados que establezcan su jurisdicción, normalmente en base al territorio, la nacionalidad y, en el caso de buques, el Estado de matriculación.

El fin principal del CTN es prevenir (o reducir al mínimo) la comisión de delitos negando a los terroristas el acceso a materiales fisibles, apoyo financiero o equipos nucleares. Este propósito se expresa en el artículo 7, que ordena a las Partes que cooperen "para impedir que se prepare en sus respectivos territorios la comisión de los delitos... tanto dentro como fuera de sus territorios y contrarrestar la preparación de dichos delitos, lo que incluirá la adopción de medidas para prohibir en sus territorios las actividades ilegales de personas, grupos y organizaciones que promuevan, instiguen, organicen o financien a sabiendas o proporcionen a sabiendas asistencia técnica o información o participen en la comisión de esos delitos".⁸² Aunque hace solo referencia de pasada a la financiación, el CTN prohíbe en su artículo 7 la recaudación de fondos para el terrorismo nuclear. Esta proscripción surge de los principios establecidos en el Convenio sobre Financiación del Terrorismo,⁸³ adoptado por resolución de la Asamblea General en 1999,⁸⁴ cuyo objetivo es la eliminación del terrorismo cortando sus flujos de financiación, señalando que "el número y la gravedad de los actos de terrorismo internacional dependen de la financiación que pueden obtener los terroristas".⁸⁵

C Víctimas civiles como objetivo

El CTN también sigue el patrón aplicado en la legislación en materia de lucha contra el terrorismo que establece las lesiones o los daños infligidos por un acto como estándares para definir la actividad terrorista. El Convenio sobre Terrorismo Nuclear, al igual que el Convenio sobre Financiación del Terrorismo⁸⁶ y el Convenio sobre Bombas Terroristas⁸⁷, proscribió explícitamente actos que provoquen la muerte o lesiones corporales graves a civiles no combatientes. Esta prohibición recalca el nuevo estándar para tipificar como delito el terrorismo nuclear en la legislación internacional en materia de lucha contra el terrorismo; concretamente,

⁸² Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 7. Esta obligación tiene su origen en el Convenio sobre la Protección del Material Nuclear de 1980, *supra* nota 18, y el Convenio sobre Explosivos Plásticos de 1991, *supra* nota 22, preámbulo. El Convenio sobre Explosivos Plásticos también pretende restringir la disponibilidad de materiales radiactivos nocivos para terroristas exigiendo a los Estados que prohíban y prevengan la fabricación de explosivos sin marcar: *Ibid.*, art. II.

⁸³ Convenio sobre Financiación del Terrorismo, *supra* nota 27.

⁸⁴ Resolución 54/109 de la Asamblea General, P I, documento de las Naciones Unidas A/RES/54/109 (25 de febrero de 2000).

⁸⁵ Convenio sobre Financiación del Terrorismo, *supra* nota 27, art. 1.

⁸⁶ Convenio sobre Financiación del Terrorismo, *supra* nota 31, art. 2.

⁸⁷ Convenio sobre Bombas Terroristas, *supra* nota 21, art. 2.

el hecho de infligir "lesiones corporales graves" a seres humanos. Los primeros instrumentos antiterrorismo prohibían las "lesiones" o la "violencia contra las personas". En contraste, el CTN atañe expresamente el daño causado a civiles. Cualquier daño o lesión que se produzca en la comisión de cualquier acto prohibido de otro tipo se eleva al nivel de un delito penal adicional.

El CTN exige que los actos sean "ilícitos" independientemente para contravenir sus disposiciones; es decir, que la ilicitud de estos actos sea universal y no dependa del derecho nacional de un Estado. El CTN tampoco se ve limitado por los motivos del atacante. No necesita de motivos religiosos, políticos o ideológicos para sustanciar el estatus de una persona, ni separa necesariamente los grupos terroristas del crimen organizado. El CTN exige que sea evidente alguna forma de *Mens rea*; en concreto, que el acto de terrorismo sea un acto intencionado.

El Convenio sobre Terrorismo Nuclear, copiando a sus predecesores, encarna los esfuerzos internacionales por eliminar una forma específica de terrorismo con el fin de preservar la paz, la seguridad y las relaciones cordiales entre los Estados. Este instrumento, al igual que sus 12 hermanos, se refiere a conductas individuales, no promovidas por los Estados. Establece expresamente que las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado no entran dentro de la incumbencia jurídica del Convenio.⁸⁸ La referencia que hace a "personas"⁸⁹ se puede vincular a agentes gubernamentales y no excluye explícitamente en su texto que se aplique a los Estados. No obstante, dado que es poco probable que esto se aplique por voluntad propia, lo probable habría sido que el Convenio hubiera obligado expresamente a los Estados si este fuera el propósito original.

D Tratamiento de los detenidos

Además de definir la naturaleza de los delitos, de establecer los medios de jurisdicción adecuados y de marcar las obligaciones de las Partes de investigar, enjuiciar o extraditar a los presuntos culpables, el Convenio sobre Terrorismo Nuclear se centra en el tratamiento de los detenidos. A diferencia de otros instrumentos de lucha contra el terrorismo, el CTN abarca explícitamente la cuestión de los delincentes detenidos por un gobierno. El Convenio pide un "trato equitativo" de los detenidos y su pleno goce de los derechos "de conformidad con" la legislación nacional y con "las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos".⁹⁰ Aunque "trato equitativo" y "disposiciones pertinentes del derecho internacional" no se definen ni especifican, el CTN estipula que se informará al país de origen del detenido y al Secretario General de las Naciones Unidas. Por otra parte, se permitirá que reciba visitas de los representantes del Estado del detenido y del Comité Internacional de la Cruz Roja, y se invocará protección contra solicitudes de extradición ilícitamente discriminatorias o traslados del detenido que no impliquen la extradición hechos sin su consentimiento.⁹¹ Estas disposiciones limitarán la práctica de entregas involuntarias de presuntos culpables. Por último, el CTN

⁸⁸ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 4 2).

⁸⁹ Véase el Convenio sobre Financiación del Terrorismo, *supra* nota 31, art. 2 1).

⁹⁰ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 12.

⁹¹ *Ibid.*, art. 10.

establece que un detenido gozará de derechos y garantías "de conformidad con" la legislación del país donde se le ha detenido.⁹²

No menos problemática resulta la referencia en el Convenio a "disposiciones pertinentes del derecho internacional", una frase que esquivo la cuestión relativa a qué disposiciones del derecho internacional, si las hubiera, se aplicarían a la situación de un detenido.⁹³ Tampoco queda claro si la introducción de la frase "incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos" debería interpretarse como indicativa de que el derecho en materia de derechos humanos es efectivamente parte del derecho internacional. Se puede argumentar que la frase "disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos" equivale a decir "... derecho internacional aplicable, incluyendo el derecho en materia de derechos humanos de entre el derecho internacional que sea aplicable". No obstante, hay quien podría argüir que "derecho internacional de los derechos humanos" solo busca ejemplificar un subconjunto de "derecho internacional" con la palabra "pertinente" que limita tanto el "derecho internacional" como el "derecho internacional en materia de derechos humanos" en particular. Este razonamiento sugiere que la frase "disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos" se refiere al derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos en la medida en que sea aplicable.

Parece plausible que el CTN pudiera dejar a un detenido acusado de terrorismo nuclear en un estatus que se situaría a caballo entre prisionero de guerra y delincuente tradicional. Un prisionero de guerra tendría derecho a visitas y a la asistencia del Comité Internacional de la Cruz Roja, aunque no se le garantizan las visitas de personas de su país de origen, especialmente partiendo de que, en una guerra tradicional, dicho Estado podría ser el enemigo. Por otro lado, un delincuente tradicional tendría derecho a contactos con el gobierno de su país de origen, pero no necesariamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja. Ahora bien, tal como se apuntó anteriormente, el CTN no busca funcionar en un vacío legal, pues su objetivo es defender el respeto tanto de la legislación internacional como de la nacional teniendo en cuenta las condiciones de cualquier caso particular.

A principios de 2007, el CTN había logrado atraer a 115 Estados firmantes y a 11 Estados Partes.⁹⁴ El CTN entrará en vigor el día 30 siguiente a la fecha de depósito del vigésimo segundo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Un cierto número de Estados que no son Partes, entre ellos Estados Unidos y Rusia, han expresado su sólido apoyo

⁹² Esta disposición reconsidera el argumento relativo a si el gobierno de un Estado puede aplicar la legislación nacional y cómo, como es el caso de EE. UU. y sus detenciones en la bahía de Guantánamo. En este caso, algunos funcionarios del gobierno de EE. UU. mantenían que la aplicación de la ley estadounidense lleva a la conclusión de que los derechos de los prisioneros, de los que gozan tradicionalmente en virtud de la legislación nacional de EE.UU., no se aplican a las detenciones de nacionales extranjeros que se producen en la bahía de Guantánamo. Estas personas no son miembros de las fuerzas armadas oficiales, sino que son "terroristas" que se califican como nada más que "combatientes ilegales sin privilegios". En otras palabras, el argumento aducido por la administración de George W. Bush supone que la aplicación de la ley estadounidense resulta efectivamente en la no aplicación de dicha ley, al menos en la forma en que se aplica en otras circunstancias. Por tanto, los detenidos permanecen en los centros de detención de Guantánamo de forma indefinida, sin ser formalmente acusados de ningún delito, sin ser enjuiciados por ningún crimen y sin poder gozar de los derechos de asistencia jurídica y un juicio justo y rápido. El artículo 12 del CTN pretende evitar que se den circunstancias similares en caso de terrorismo nuclear.

⁹³ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 16. Debemos recordar, por ejemplo, que la administración de Bush y muchos otros gobiernos sostienen puntos de vista dispares respecto a si los Convenios de Ginebra de 1949 sobre el Derecho de la Guerra se aplican a la detención de nacionales extranjeros encarcelados en la bahía de Guantánamo.

⁹⁴ Los Estados Partes del CTN incluyen Austria, Eslovaquia, India, Kenya, Líbano, Lituania, México, Mongolia, República Checa y Seychelles.

a este instrumento y parece bastante posible que entre en vigor en un futuro cercano.⁹⁵

Cabe señalar que la credibilidad política y el alcance jurídico del CTN se ven reforzados por la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada en abril de 2004.⁹⁶ Esta resolución, formulada en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, lleva el estatus de obligación jurídica imperativa para todos los miembros de las Naciones Unidas. Como autor principal de esta resolución, Estados Unidos pretendía hacer que el Consejo de Seguridad autorizara medidas prácticas para forzar a los gobiernos a hacer frente a la amenaza de agentes no estatales, principalmente grupos terroristas, que adquieren armas de destrucción masiva o que trafican con ellas. Lo que impulsó esta resolución fue el descubrimiento de 2003 del mercado de redes de proliferación nuclear organizado por el científico pakistaní A. Q. Khan.⁹⁷

Aunque la resolución 1540 no se cita en los párrafos del preámbulo del CTN, sus propósitos están directamente conectados con los del Convenio. La obligación principal de la resolución aparece en el párrafo 1 de la parte dispositiva, que prohíbe a los Estados que presten "cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores". Para impedir que agentes no estatales lleven a cabo estos actos solos, sin el apoyo estatal, el párrafo 2 exige a los Estados "adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces" a través de su legislación nacional que prohíban a los agentes no estatales que lleven a cabo cualquiera de estas actividades. El párrafo 3 estipula que los Estados adopten y hagan cumplir medidas eficaces para instaurar un sistema global de controles nacionales a fin de prevenir la proliferación de las armas de destrucción masiva y los materiales relacionados con ellas. A tal efecto, esta resolución también ordena a los gobiernos "establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces para contabilizar esos artículos y garantizar su seguridad en la producción, el uso, el almacenamiento o el transporte", reforzar los controles fronterizos y los esfuerzos de aplicación de la ley con el fin de "detectar, desalentar, prevenir y combatir" el tráfico y el comercio ilícito de estos materiales, y desarrollar e implementar "controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo" de esos artículos.⁹⁸ Por último, el párrafo 4 establece un comité especial, el "Comité 1540", formado por todos los miembros del Consejo de Seguridad. El Comité 1540 es responsable de examinar y evaluar los informes que deben presentar los Estados Miembros que indican si se han hecho progresos en el cumplimiento de estas obligaciones.⁹⁹

⁹⁵ CTN, *supra* nota 4, art. 25.

⁹⁶ Véase la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas S/RES/1540 (2004) (28 de abril de 2004), disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement> (último acceso el 3 de enero de 2007).

⁹⁷ Para más información sobre el debate del papel de A.Q. Khan en la promoción de la proliferación nuclear lucrativa, véase Langewiesche, "The Wrath of Khan", *Atlantic Monthly* (noviembre de 2005) y Langewiesche, "The Point of No Return", *Atlantic Monthly* (enero/febrero de 2006).

⁹⁸ Convenio sobre Terrorismo Nuclear, *supra* nota 4, art. 3 a) a d).

⁹⁹ Véase Olberg, "Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate", *Disarmament Diplomacy*, Issue 82 (primavera de 2006), disponible en: <http://www.acronym.org.uk/dd/dd82/82lo.htm> (último acceso el 5 de enero de 2007).

Estos informes del 1540 sugieren que los gobiernos nacionales asumen la responsabilidad de aplicar la no proliferación de armas nucleares y de mantener la seguridad de los materiales nucleares dentro de sus Estados. Además, los informes revelarían en qué medida los gobiernos estarían cumpliendo con las obligaciones de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad. Para aquellos Estados que no logran cumplir con lo estipulado en la resolución, el párrafo 7 sugiere que otros Estados les ofrezcan recursos y asesoramiento en materia de infraestructura jurídica y normativa necesaria para su cumplimiento. De tal forma, la resolución 1540 podrá ser más eficaz como medida legalmente vinculante que fomenta un mayor cumplimiento de las disposiciones del Convenio sobre Terrorismo Nuclear.

5 Conclusión

El Convenio sobre Terrorismo Nuclear amplía el marco jurídico internacional de lucha contra las amenazas terroristas. A este respecto, el instrumento proporciona una base legal para la cooperación internacional orientada a la prevención de la adquisición de armas de destrucción masiva por parte de terroristas, cuya detonación podría traer consecuencias catastróficas para la sociedad. El CTN define los actos de terrorismo nuclear en términos generales y cita un amplio rango de posibles objetivos, incluidas instalaciones y reactores nucleares. Tipifica la posesión, el empleo o la amenaza de empleo de dispositivos radiactivos por parte de agentes no estatales, sus cómplices y organizadores si el propósito es provocar la muerte o lesiones corporales graves o causar daños a los bienes o al medio ambiente. Los Estados Partes están obligados a adoptar medidas que estipulen de manera clara que los actos cometidos con el propósito de provocar terror nuclear no se pueden justificar bajo ninguna circunstancia, en particular por motivos políticos, filosóficos, ideológicos, raciales, étnicos, religiosos u otras consideraciones similares. Dicho de otra forma, los Estados están obligados a tipificar como delitos los actos de terrorismo nuclear tal como se definen en el CTN y adaptar sus códigos penales nacionales para detener, enjuiciar y castigar a las personas que infrinjan estas disposiciones. El acuerdo además alienta a los gobiernos a que intercambien información y colaboren en mayor medida en la persecución de sospechosos de terrorismo. A pesar de que en el Convenio no se detallan formas específicas de castigo, las medidas punitivas deben corresponder a la gravedad del incumplimiento.

El CTN alienta a los gobiernos a cooperar en la prevención de ataques terroristas a través del intercambio de información y la asistencia mutua en las investigaciones criminales y los procedimientos de extradición. El acuerdo también exige que se proteja cualquier material nuclear o radiológico incautado de conformidad con las salvaguardias del OIEA y que se manipule según procedimientos conformes a los estándares de salud, seguridad y protección física de dicho organismo. De manera similar, se mantienen en este instrumento los usos pacíficos de la energía nuclear. El Convenio sobre Terrorismo Nuclear reconoce el derecho de todos los Estados de desarrollar y aplicar la energía nuclear para fines pacíficos. Evidentemente, este derecho se afirma tras asegurar que el desarrollo de energía nuclear para fines pacíficos no se emplea como excusa para la proliferación nuclear, tal como estipula la resolución 1540 del Consejo de Seguridad.

Tal como claramente demuestran los hechos contemporáneos, la promulgación de convenios multilaterales para combatir actos de terrorismo no es suficiente para prevenir o disuadir de su preparación. El valor fundamental de un instrumento reposa en su naturaleza de componente integral de una estrategia más amplia y más global de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la cuestión

sigue siendo que un acuerdo internacional por sí solo no puede mitigar la amenaza del terrorismo nuclear. Si queremos que sea eficaz, el CTN debe depender de que los gobiernos de los Estados Partes respeten, acaten y apliquen sus disposiciones. Los gobiernos, al adherirse al Convenio, deben aplicarlo a través de su legislación nacional, cumplir con sus exigencias y ejecutar sus disposiciones. En la medida en que los gobiernos cumplan con estos deberes, el acuerdo funcionará bien y logrará sus propósitos. En la medida en que los gobiernos no cumplan con sus obligaciones, la protección específica contra el terrorismo nuclear prevista en el Convenio se verá minada.

Al fin y al cabo, aunque el Convenio sobre la Represión del Terrorismo Nuclear nace como un componente necesario del régimen jurídico para combatir las actividades terroristas, no es suficiente. El Convenio articula nuevas normas de comportamiento internacional para las personas individuales, establece reglas jurídicas internacionales en apoyo de estas normas e impone deberes a los Estados para ejecutar dichas reglas. Aun así, las normas sobre papel no resuelven amenazas mundiales reales. Los gobiernos deben formular e implementar propósitos normativos claros, especialmente respecto a los esfuerzos internacionales en materia de colaboración para proteger e intercambiar información de inteligencia sobre los objetivos, las capacidades y los planes operativos de los grupos terroristas que pretenden detonar dispositivos nucleares. Además, estos propósitos normativos deben llevarse a cabo a través de la firme voluntad política de los gobiernos de los Estados, que incluye su disposición a recurrir a la fuerza armada, si fuera necesario, para lograr estos objetivos. Por último, como instrumento internacional, el CTN establece el marco jurídico para tipificar como delitos actos de terrorismo nuclear y para hacer frente a delincuentes detenidos. No obstante, queda en manos de los responsables de la formulación de políticas el empleo de los medios legítimos que sean necesarios, incluida la fuerza militar, para ejecutar estos mandatos legales de forma que protejan y preserven sus sociedades contra este tipo de amenaza. Actuar de otro modo sería desaprovechar el valor práctico y la utilidad del CTN. Peor aún resulta poner también en riesgo a las mismas sociedades que más se ven amenazadas por terroristas que intentan adquirir armas nucleares. En una época en la que las armas de destrucción masiva en manos de una sola persona pueden amenazarnos a todos, es un precio demasiado alto que debe pagar la comunidad internacional.