

PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE ACTOS TERRORISTAS Y OTROS ACTOS DELICTIVOS RELACIONADOS CON FUENTES RADIATIVAS EN EL MARCO DEL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA REPRESIÓN DE LOS ACTOS DE TERRORISMO NUCLEAR

Sr. Artem LAZAREV

Oficial Adjunto de Programas, Programa de Prevención del Terrorismo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear (QBRN), Subdivisión de Prevención del Terrorismo, UNODC

Sra. María LORENZO SOBRADO

Jefa del Programa de Prevención del Terrorismo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear (QBRN), Subdivisión de Prevención del Terrorismo, UNODC

Sra. Francesca ANDRIAN

Oficial de Programas, Programa de Prevención del Terrorismo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear (QBRN), Subdivisión de Prevención del Terrorismo, UNODC

Resumen

El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear es el único acuerdo internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de la seguridad física de las fuentes radiactivas. Sus principales disposiciones incluyen la tipificación como delitos de ciertos actos relacionados con las fuentes radiactivas y el establecimiento de la jurisdicción en relación con dichos delitos. El Convenio también facilita la cooperación internacional en este ámbito. Dado el carácter transnacional de la amenaza que supone el terrorismo nuclear y el hecho de que el impacto de un acto terrorista u otro acto delictivo cometido con material radiactivo podría sufrirse mucho más allá de las fronteras nacionales, la universalización y la aplicación efectiva de este Convenio siguen siendo una meta importante. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha prestado un apoyo muy diverso en este sentido, que incluye la divulgación a través de talleres de nivel nacional, regional y mundial, la prestación de asistencia legislativa y el fomento de la capacidad de los funcionarios de la justicia penal. La Oficina extrajo varias lecciones de esta considerable experiencia, que ponen de relieve la importancia de un enfoque adaptado a un país o región concretos y de la cooperación y coordinación con otros proveedores de asistencia, la utilidad de combinar los enfoques jurídicos y técnicos y el papel crucial de la formación de los funcionarios del ámbito de la justicia penal.

1. INTRODUCCIÓN

Las fuentes radiactivas se utilizan en todo el mundo y tienen una serie de aplicaciones necesarias para mejorar la calidad de vida de las personas, en ámbitos como la agricultura, la industria y la medicina. Sin embargo, el riesgo de que las fuentes radiactivas se utilicen con fines terroristas u otros fines delictivos es uno de los mayores retos de nuestro tiempo y puede tener consecuencias desastrosas para la salud y la vida de las personas, los bienes y el medio ambiente. El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear [1] es el único instrumento jurídico internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de la seguridad física de las fuentes radiactivas.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005 y entró en vigor dos años más tarde, una vez presentado al depositario (el Secretario General de las Naciones Unidas) el 22º instrumento de ratificación. El Convenio tiene un amplio ámbito de aplicación, como se especifica en el artículo 1, que

contiene definiciones de los términos más importantes. En primer lugar, abarca todas las fuentes radiactivas y otro material radiactivo, que incluyen los utilizados o retenidos con fines civiles y militares. En segundo lugar, también forman parte del ámbito de aplicación del Convenio las instalaciones nucleares, incluidos los reactores nucleares de todo tipo, así como “toda instalación o medio que se utilice para la fabricación, el almacenamiento, el procesamiento o el transporte” de fuentes radiactivas y otros tipos de material radiactivo. En tercer lugar, el Convenio abarca los dispositivos explosivos nucleares, así como los dispositivos que contienen fuentes radiactivas, como los dispositivos de dispersión radiactiva y los dispositivos de emisión de radiación.

3. PRINCIPALES DISPOSICIONES Y BENEFICIOS DE LA ADHESIÓN

Además de proporcionar definiciones comunes, el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear establece una base mínima de referencia para los marcos jurídicos sobre la seguridad física de las fuentes radiactivas y la lucha contra el terrorismo radiológico. Los elementos fundamentales de esta base de referencia son la tipificación como delitos de ciertas conductas, el establecimiento de jurisdicción respecto de estos delitos, mecanismos de cooperación institucional y medidas preventivas para garantizar la seguridad física del material radiactivo.

Los Estados partes en el Convenio deben tipificar como delito varios actos relacionados con las fuentes radiactivas y las instalaciones asociadas. Estos actos incluyen, entre otros, la posesión o el uso de fuentes radiactivas, dispositivos de dispersión radiactiva y dispositivos de emisión de radiación; la fabricación de dispositivos de dispersión radiactiva y dispositivos de emisión de radiación, y la utilización o el daño de instalaciones nucleares en forma tal que provoque la emisión o entrañe el riesgo de provocar la emisión de material radiactivo. Para que se considere un delito en virtud del Convenio, un acto debe cumplir tres criterios: debe ser ilícito (es decir, realizado sin justificación legítima), debe ser intencional (es decir, cometido deliberadamente) y debe cometerse con un objetivo concreto, conforme a lo dispuesto en el Convenio. En lo que respecta a las acciones enumeradas anteriormente, el objetivo concreto es causar la muerte, lesiones corporales graves o daños considerables a los bienes o al medio ambiente u obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto (“motivación terrorista”).

Junto a las disposiciones del Convenio sobre criminalización, las relativas a la jurisdicción ayudan a reducir la existencia de refugios seguros para los actos tipificados como delitos y sus autores. En particular, todo Estado parte está obligado a establecer su jurisdicción sobre los delitos mencionados cuando, entre otros, sean cometidos en el territorio o por un nacional de ese Estado. Además, el Convenio reduce el riesgo de impunidad de los autores al exigir a un Estado parte en cuyo territorio se encuentre el presunto autor que lo procese o lo extradite a otro Estado parte que reclame para sí la jurisdicción sobre el delito. En conjunto, las disposiciones mencionadas contribuyen a aumentar el efecto disuasorio en los posibles autores.

La cooperación entre los Estados es esencial para combatir el terrorismo radiológico. Por ejemplo, un delito puede ser cometido en un país por un nacional de otro que acaba siendo detenido y encarcelado en un tercer país. Así, el Convenio contiene disposiciones que facilitan la cooperación internacional en varios ámbitos, como el intercambio de información sobre los preparativos o la comisión de delitos; la investigación de delitos; procedimientos penales y de extradición, y la toma de control o la manipulación de otro modo de fuentes radiactivas que hayan sido objeto de un delito.

Por último, en el Convenio se refuerza la necesidad de establecer un régimen robusto de seguridad física nuclear a nivel nacional y se exige a los Estados partes que hagan “todo lo posible por adoptar medidas que permitan asegurar la protección del material radiactivo”, de conformidad con las recomendaciones y funciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en la materia.

Además de reducir la probabilidad de que existan refugios seguros para los delitos relacionados con las fuentes radiactivas y sus autores, la armonización de la legislación en todas las jurisdicciones y la mejora de la cooperación internacional, existen otros beneficios que los Estados pueden obtener como resultado de la adhesión al Convenio. En primer lugar, un marco jurídico nacional basado en este instrumento refuerza la seguridad nacional, regional e internacional. En segundo lugar, el Convenio

complementa otros dos importantes instrumentos jurídicos internacionales en el ámbito de la seguridad nuclear: la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares [2] y su Enmienda [3]. Como ya se ha mencionado, el Convenio tiene un ámbito de aplicación más amplio que, entre otras cosas, abarca, además del material nuclear, las fuentes radiactivas de uso civil y militar, así como las instalaciones asociadas. En tercer lugar, las disposiciones del Convenio ofrecen definiciones comunes y exigen a los Estados partes que adopten normas mínimas en materia de seguridad física de las fuentes radiactivas, basadas en las directrices del OIEA. En general, el Convenio debe considerarse no como una limitación, sino como una línea de base a partir de la cual los Estados partes pueden adoptar medidas adicionales si lo desean para mejorar su marco jurídico contra el terrorismo radiológico.

La adhesión al Convenio también beneficia a los Estados al contribuir al cumplimiento de sus obligaciones en virtud de varias resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como las resoluciones 1373 (2001) [4] y 1540 (2004) [5]. Por ejemplo, en el párrafo 2 de la primera de estas resoluciones se exige a los Estados Miembros que “denieguen cobijo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan cobijo con esos fines”, que velen por que estos actos de terrorismo se consideren “delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos, y por que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos”, y que garanticen el enjuiciamiento de toda persona que participe en dichos actos. En virtud de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad, los Estados tienen la obligación de adoptar y aplicar leyes que prohíban a los agentes no estatales “la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores” con fines de terrorismo u otros fines, así como la prestación de financiación u otro tipo de contribución a estas actividades.

4. DESAFÍOS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN Y LA APLICACIÓN EFECTIVA

Aunque está en vigor desde 2007, el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear sigue sin tener una adhesión universal y cuenta actualmente con 118 Estados partes. Mientras no se aplique de forma universal, es difícil lograr el objetivo de garantizar que no haya un refugio seguro para los terroristas u otros delincuentes que utilicen fuentes radiactivas y otros materiales radiactivos. La vasta experiencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su interacción con un gran número de Estados demuestra que hay tres grandes grupos de problemas que impiden a los Estados adherirse al Convenio: la falta de voluntad política, de concienciación y de recursos.

Para algunos Estados, la adhesión al Convenio puede quedar muy por detrás de otras prioridades más acuciantes. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la superación de las consecuencias de la agitación política de larga duración y la construcción de un sistema político sostenible; la resolución de conflictos con países vecinos, y la lucha contra la pobreza extrema y el desarrollo económico en general. La falta de voluntad política también puede manifestarse a través de la ausencia de una autoridad nacional o de funcionarios que impulsen la adhesión al Convenio. Este factor puede complicarse si intervienen elecciones parlamentarias o cambios de gobierno. Dado que el proceso de adhesión al Convenio puede requerir la coordinación y cooperación de numerosas partes interesadas, el papel de estos promotores es crucial.

Muchos Estados no conocen las disposiciones del Convenio o no las comprenden debidamente. Por ejemplo, a menudo existe la idea errónea de que los Estados que no tienen fuentes radiactivas de actividad alta o material o instalaciones nucleares están a salvo de los actos de terrorismo nuclear o de que convertirse en parte en el Convenio supondría una carga financiera considerable. Además, la plétora de instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo (actualmente suman 19), muchos de los cuales tienen disposiciones similares y a veces superpuestas, puede provocar la autocomplacencia de los Estados. Por ello, algunos Estados pueden estar erróneamente convencidos de que las disposiciones sobre criminalización, establecimiento de la jurisdicción, extradición y otras disposiciones adoptadas en el marco de otros instrumentos jurídicos son suficientes para abarcar los casos de terrorismo nuclear y radiológico.

Uno de los obstáculos para adherirse al Convenio es lo limitado de los recursos y la capacidad de un país. En este contexto, los Estados suelen aludir a la falta de recursos humanos (incluida la alta rotación de personal), financieros o técnicos para incorporar las disposiciones del Convenio a la legislación nacional o para hacerlas cumplir eficazmente. A veces se carece de conocimientos suficientes o de otros recursos para ofrecer oportunidades de formación a los funcionarios nacionales que se encargarían de aplicar este instrumento. El desconocimiento de la asistencia disponible a nivel internacional no hace sino reforzar el impacto negativo.

Muchos de los Estados partes en el Convenio siguen teniendo dificultades para aplicar efectivamente sus disposiciones. Las razones más frecuentemente citadas en este contexto ya se han señalado e incluyen la existencia de prioridades contrapuestas y la falta de capacidad y recursos a nivel nacional.

5. ASISTENCIA DE LA UNODC

Los esfuerzos internacionales desempeñan un papel crucial a la hora de ayudar a los Estados a superar los retos mencionados. La UNODC es el principal proveedor de asistencia en relación con el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear y actualmente ejecuta dos proyectos pertinentes en el ámbito de la seguridad radiológica. Un proyecto, financiado por la Unión Europea y ejecutado conjuntamente con la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, promueve la universalización y la aplicación efectiva del Convenio. Otro proyecto, financiado por el Canadá, apoya la universalización de los marcos jurídicos internacionales relacionados con la seguridad física nuclear, entre los que se cuentan el Convenio, la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y su Enmienda de 2005.

La UNODC ha llevado a cabo múltiples actividades dirigidas a alcanzar la universalización del Convenio y a mejorar la eficacia de su aplicación entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas. La promoción de la adhesión puede adoptar la forma de seminarios y talleres de nivel nacional, regional e internacional, webinarios y visitas a países y misiones de expertos. Dada la complementariedad y las sinergias entre el Convenio, la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y su Enmienda, algunas actividades de divulgación abarcan todos estos instrumentos y se benefician de la prolongada y fructífera cooperación entre la UNODC y el OIEA, en el marco de sus respectivos mandatos. Un ejemplo es el primer seminario conjunto para promover la universalización de la Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, que se celebró en Viena (Austria) en noviembre de 2021.

Un amplio abanico de herramientas de formación desarrolladas por la UNODC ha contribuido a aumentar la conciencia sobre el Convenio y a mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal de sus Estados partes para tipificar, investigar, procesar y juzgar eficazmente los casos de terrorismo nuclear. Las herramientas de asistencia técnica relacionadas con el Convenio, y con el marco jurídico internacional contra el terrorismo radiológico y nuclear en general, incluyen un módulo curricular de formación jurídica, módulos de aprendizaje electrónico, una serie de webinarios, un manual de casos ficticios y un simulacro de juicio. La UNODC también ha puesto en marcha un sitio web íntegramente dedicado al Convenio (www.unodc.org/icsant/es/index.html), que está disponible en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas y contiene toda la información pertinente y los recursos existentes sobre este instrumento. Por último, la UNODC lleva a cabo, previa solicitud, exámenes de la legislación nacional adoptada para aplicar las disposiciones del Convenio relativas a la criminalización.

6. EXPERIENCIA ADQUIRIDA

La amplia experiencia acumulada por la UNODC en la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros de las Naciones Unidas permite extraer varias enseñanzas en relación con los esfuerzos internacionales para facilitar la universalización y la aplicación efectiva del Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. En primer lugar, los distintos Estados y regiones suelen tener prioridades, recursos y niveles de preparación diferentes en lo que

respecta a la adhesión al Convenio y a su aplicación, por no hablar de distintos panoramas de amenazas a la seguridad. Por lo tanto, un enfoque adaptado a un país o región concretos es fundamental para prestar una asistencia eficaz y eficiente.

En segundo lugar, la cooperación y la coordinación con el OIEA y otros proveedores de asistencia técnica es crucial. Aprovechar la experiencia de cada uno y unir fuerzas en pos de un objetivo común ayuda a maximizar los recursos, evitar solapamientos y acelerar la obtención de resultados.

En tercer lugar, las disposiciones del Convenio son de carácter complejo y contienen definiciones técnicas y requisitos para adoptar medidas de seguridad nuclear, entre otras cosas. Los Estados también deben tener en cuenta las disposiciones complementarias de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y su Enmienda a la hora de aplicar el Convenio, así como las que se refuerzan mutuamente. De ahí la necesidad de combinar enfoques tanto jurídicos como técnicos en las actividades de divulgación y desarrollo de capacidades y de incluir a todo el espectro de partes interesadas nacionales: parlamentarios, agentes del ámbito de la justicia penal (jueces, fiscales, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley), representantes de varios ministerios (justicia, interior, relaciones exteriores) y autoridades reguladoras nucleares, entre otros.

En cuarto lugar, es importante ofrecer oportunidades de formación a los funcionarios de la justicia penal para que puedan familiarizarse con las cuestiones relacionadas con un ámbito (la seguridad radiológica) que a primera vista puede parecer complejo y difícil de entender.

7. CONCLUSIÓN

La seguridad física de las fuentes radiactivas no es un destino, sino un camino continuo de mejoras y perfeccionamiento. El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear procura establecer un marco jurídico común y sienta, de ese modo, una base sólida para este camino. Al unir fuerzas en torno a este marco, los Estados, la UNODC y otras partes interesadas internacionales pueden trabajar juntos para lograr un mundo libre de terrorismo radiológico.

REFERENCIAS

- [1] Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, A/59/766, Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York (2005).
- [2] Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, INFCIRC/274/Rev.1, OIEA, Viena (1980).
- [3] Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, INFCIRC/274/Rev.1/Mod.1, OIEA, Viena (2016).
- [4] Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad [sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas], S/RES/1373 (2001), Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York (2001).
- [5] Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad [sobre la no proliferación de armas de destrucción en masa], S/RES/1540 (2004), Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York (2004).