

CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA REPRESIÓN DE LOS ACTOS DE TERRORISMO NUCLEAR

Por Rohan Perera

*Ex Consejero jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores de Sri Lanka
Presidente del Comité especial establecido por la Asamblea General en su
resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996 (terrorismo)*

Contexto histórico

El Comité Especial de las Naciones Unidas establecido por la Asamblea General en su resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996 (Medidas para eliminar el terrorismo internacional) fue encargado por la Asamblea General de elaborar, con carácter prioritario, un Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (en lo sucesivo denominado el Convenio sobre el terrorismo con bombas) y posteriormente, un Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (en lo sucesivo denominado el Convenio sobre terrorismo nuclear).

La alarmante posibilidad de que las armas nucleares cayeran en manos de terroristas había preocupado a la comunidad internacional al terminar la guerra fría. Estas preocupaciones se intensificaron tras las noticias de la desaparición de gran cantidad de material fisionable enriquecido, principalmente en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que dieron pábulo al temor de que dicho material se estaba transportando de contrabando a través de fronteras internacionales en Asia Central sin ningún impedimento. Conviene recordar que el alcance de la que, en aquel tiempo, era la única convención internacional sobre este tema, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980, se limitaba al material nuclear utilizado para fines pacíficos y no era aplicable al material nuclear de índole militar.

Esta era la situación en 1998, cuando el Comité Especial inició sus trabajos en el borrador del Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, a partir de un texto presentado por la Federación de Rusia, que culminaron con la adopción del Convenio por la Asamblea General el 13 de abril de 2005, y su apertura para la firma el 14 de septiembre de 2005.

Acontecimientos sobresalientes de la historia de las negociaciones y sinopsis de las disposiciones principales

El Convenio obliga a los Estados partes a tipificar, con arreglo a su legislación nacional, los delitos enunciados en el Convenio y sancionarlos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su naturaleza grave. El Convenio obliga asimismo a establecer jurisdicción, territorial y extraterritorial, según proceda, con respecto a los delitos enunciados en el Convenio.

El Convenio sobre terrorismo nuclear, al igual que los convenios sectoriales que le precedieron, se basa en el principio de “extraditar o enjuiciar”. Para reforzar este principio, el Convenio incorpora también, entre otras, la disposición estándar de convenios sectoriales anteriores de incluir en todo tratado de extradición, como delitos sujetos a extradición, los delitos enunciados en el Convenio; la posibilidad de una extradición *ad hoc*; la consideración del Convenio como base de la extradición cuando no exista un

tratado, y la modificación de las disposiciones de los tratados de extradición vigentes en la medida en que sean incompatibles con las disposiciones del Convenio.

Esta última disposición, estipulada en el párrafo 5 del artículo 13, sobre la modificación de las disposiciones de tratados de extradición vigentes, adquiere un significado especial en el contexto del artículo 15, en virtud del cual los delitos definidos en el Convenio se considerarán no políticos para fines de extradición. Por consiguiente, las solicitudes de extradición o de asistencia jurídica mutua con respecto a dichos delitos no se podrán rechazar por la única razón de que se refieren a un delito político o inspirado por motivos políticos.

Así pues, en vista del atroz e indiscriminado carácter de los delitos que entrañan el uso de material nuclear radiactivo, un argumento de defensa de los delincuentes fugitivos “bien conocido”, a saber, la “excepción de los delitos políticos”, se deniega a quienes estén acusados de un delito previsto en el Convenio. El origen de esta disposición hay que buscarlo en la Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional y en la “nueva generación” de convenios y convenciones sectoriales que le siguieron, en particular el Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (véase la nota de introducción de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional).

El artículo 7 del Convenio obliga a los Estados partes a cooperar mediante la adopción de todas las medidas aplicables para, entre otros fines, impedir y contrarrestar, en sus respectivos territorios, la preparación de los delitos enunciados en el artículo 2; intercambiar información precisa y corroborada; coordinar las medidas administrativas y de otra índole para detectar, prevenir, reprimir e investigar dichos delitos, y también para entablar la acción penal contra las personas acusadas de su comisión.

Con el fin de impedir la comisión de los delitos enunciados en el Convenio, los Estados partes están obligados a desplegar sus mejores esfuerzos, con arreglo al artículo 8, 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 (OIEA).

En el artículo 18 se estipulan las innovadoras disposiciones del Convenio relativas a la índole especial de los problemas que tienen más probabilidades de surgir después de crisis, que entrañan el uso ilícito de material nuclear o radiactivo. Así, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 18, 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.

En párrafos siguientes del artículo se detallan, entre otras, las modalidades de devolución y almacenamiento al concluir cualquier procedimiento relacionado con un delito enunciado en el Convenio. Así, el Estado parte está obligado a devolver todo material radiactivo, dispositivo o instalación nuclear, tras celebrar consultas, en particular

sobre las modalidades de devolución y almacenamiento, con los Estados partes interesados, 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.

En el artículo también se trata de los regímenes especiales que se aplican a la posesión de material radiactivo o nuclear. Por ejemplo, el inciso b) del párrafo 3 del artículo 18, se refiere a una situación en que la ley no permite al Estado parte la posesión del material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares que tenga en su poder. En esos casos, dicho Estado está obligado a velar por que el material, los dispositivos o las instalaciones nucleares se entreguen tan pronto como sea posible a un Estado cuya legislación le permita poseerlos y que haya proporcionado las garantías congruentes con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo (relativo a la neutralización, salvaguardia y protección física).

En el caso de que el material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares no pertenezcan a ninguno de los Estados partes ni a ningún nacional o residente de un Estado Parte, ni 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 recibirlos, se adoptará por separado una decisión, tras la celebración de consultas entre los Estados interesados y cualesquiera organizaciones internacionales pertinentes.

Estas disposiciones detalladas, que reconocen los regímenes especiales aplicables a la posesión de material radiactivo, dispositivos o instalaciones nucleares y sus requisitos concretos en cuanto a la neutralización de dicho material, su protección física, etc., también señalan el papel especial de los Estados con la capacidad necesaria para prestar asistencia en situaciones que surgen tras las crisis y la importancia que adquiere en dichas situaciones la función de organizaciones internacionales con un mandato especial, como la OIEA.

El Estado parte en posesión del material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares puede, por tanto, solicitar la asistencia y la cooperación de los demás Estados partes y organizaciones internacionales pertinentes, en particular la OIEA, y se insta a dichos Estados y organizaciones a prestar asistencia en la máxima medida posible. Los Estados partes que participen en la disposición o retención del material radiactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares también deberán informar al Director General del OIEA del destino que les dieron o de cómo los retuvieron.

Una de las cuestiones capitales que fue necesario abordar durante las negociaciones, que retrasó varios años el acuerdo en torno al texto, fue el alcance de la aplicación del Convenio. Algunos Estados adujeron que, habida cuenta de que el material nuclear y los reactores nucleares estaban en posesión o bajo el control de los Estados, la legalidad del uso o la amenaza del uso de armas nucleares debía abordarse debidamente y, por tanto, las actividades de los Estados también deberían estar sujetas a las disposiciones del convenio propuesto.

No obstante, otros Estados señalaron que el régimen jurídico en el que se basaban los convenios y convenciones sectoriales vigentes, era de carácter de ejecución de la ley, dirigido exclusivamente a la responsabilidad penal individual de las personas por actos terroristas concretos, lo que excluía meticulosamente de su ámbito cualquier cuestión de responsabilidad del Estado, que se regía por otros principios de derecho internacional. La posición con respecto al Convenio sobre terrorismo nuclear, alegaron, no podía ser distinta.

La cuestión se resolvió finalmente con la redacción de un párrafo preambular y una cláusula dispositiva, cuyo objetivo era:

- (a) Excluir del ámbito del Convenio determinadas actividades de los Estados que se rigen por otras ramas del derecho; y
- (b) Esclarecer que dicha exclusión no significa impunidad y que se aplicarán otras leyes, según proceda, con respecto a dicha actividad

Así pues, el preámbulo del Convenio estipula:

“Observando que las actividades de las fuerzas militares de los Estados se rigen por normas de derecho internacional situadas fuera del marco del presente Convenio y que la exclusión de ciertos actos del ámbito del presente Convenio no exonera ni legitima actos que de otro modo serían ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes” (párrafo 13).

Esta disposición se basaba en otra similar del Convenio para la represión de los atentados cometidos con bombas, formulada con el propósito de excluir del ámbito de dicho Convenio actividades de las fuerzas militares de los Estados.

La disposición preambular fue reforzada con una cláusula dispositiva incluida como párrafo 4 del artículo 4, destinada a definir el ámbito del Convenio y a excluir otros regímenes aplicables. El párrafo reza de la siguiente forma:

“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.”

Esta disposición, basada en una propuesta de México, tuvo una amplia aceptación entre las delegaciones, por ofrecer un contrapeso apropiado a los párrafos 2 y 3 del artículo (exclusión de las actividades de las fuerzas armadas y de las fuerzas militares de un Estado, respectivamente, y porque dichas exclusiones no suponen impunidad).

Así pues, el artículo 4 del Convenio, junto con el preámbulo, subraya la exclusión de determinadas actividades del ámbito del Convenio, en vista de que están sujetas a otros regímenes jurídicos y que dicha exclusión no significa impunidad. También deja sentado que el Convenio sobre terrorismo nuclear, como instrumento de ejecución de la ley, no se refiere a la cuestión de la legalidad del uso o la amenaza del uso de armas nucleares, que se sigue rigiendo por regímenes jurídicos especiales.

Influencia en acontecimientos jurídicos subsiguientes

Cuestiones similares relativas al ámbito de aplicación del Convenio, como la responsabilidad de los Estados con respecto a actos de terrorismo y la exclusión de las fuerzas militares de los Estados del ámbito del Convenio, se han planteado de nuevo en las negociaciones en curso del proyecto del Convenio general sobre terrorismo internacional.

Si bien en las negociaciones se sigue un criterio similar al adoptado con respecto al Convenio sobre terrorismo nuclear, a saber, una “exclusión” al régimen jurídico aplicable, todavía habrá que llegar a una transacción, dado el alcance y el carácter no sectorial del proyecto de Convenio general sobre terrorismo internacional.

En este contexto, conviene recordar asimismo que al consenso en cuanto al Convenio sobre terrorismo nuclear se llegó con un entendimiento general de que la

preparación del proyecto de Convenio sobre terrorismo nuclear era una cuestión distinta, que había que considerar atendiendo a sus circunstancias particulares, y que las cuestiones pendientes relativas a ese proyecto se debían resolver por separado de las cuestiones pendientes relativas al proyecto del Convenio General.

Material conexo

Convención Internacional sobre la protección física de los materiales nucleares, 26 de octubre de 1979, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1456, pág. 101.

Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, resolución de la Asamblea General 49/60 del 9 de diciembre de 1994 (Medidas para eliminar el terrorismo internacional).

Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, resolución de la Asamblea General 51/210 del 17 de diciembre de 1996 (Medidas para eliminar el terrorismo internacional).

Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, Nueva York, 15 de diciembre de 1997, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2149, pág. 256.