



# UNISCI Discussion Papers

## UN NUEVO INSTRUMENTO MULTILATERAL CONTRA EL TERRORISMO: LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA SUPRESIÓN DE ACTOS DE TERRORISMO NUCLEAR

**AUTOR<sup>1</sup>:****BELEN LARA  
UNISCI****FECHA:****Octubre 2005**

### Introducción

El 14 de septiembre, coincidiendo con la cumbre conmemorativa del 60º aniversario de Naciones Unidas, ha quedado abierta a la firma la *Convención Internacional para la Supresión de Actos Terrorismo Nuclear*, que entrará en vigor treinta días después de haber sido firmada y ratificada, aceptada o aprobada por al menos veintidós Estados. La Convención fue adoptada el pasado 13 de abril por consenso de los 191 Estados miembros de Naciones Unidas, sin que hiciera falta ningún tipo de votación. Es la primera Convención contra el terrorismo que se adopta después del 11 de septiembre de 2001.

Otras doce convenciones y protocolos universales relacionados con el terrorismo se habían aprobado anteriormente en Naciones Unidas, como la Convención sobre la Protección de Material Nuclear, de 1980; la Declaración sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional, de 1994; la Convención Internacional para la Supresión de Atentados Terroristas, de 1997; o la Convención Internacional para la Supresión de la Financiación del Terrorismo, de 1999. Así pues, esta Convención viene a reforzar la estructura legal internacional contra el terrorismo.

El proceso de negociación que ha desembocado en esta Convención se inició en 1998, a raíz de una iniciativa de la Federación Rusa tras la presunta desaparición de armas nucleares en su territorio: El gobierno ruso reconoció ante la comunidad internacional que no podía dar cuenta de cerca de cien armas nucleares del tamaño de una valija. Por otro lado, el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) ha detectado que, en la última década, se ha producido un aumento importante de los incidentes que implican tráfico ilegal de material nuclear o radioactivo, habiéndose confirmado 650 casos desde 1993, de los cuales cerca de 100 han ocurrido durante el año 2004. Once de ellos eran de material nuclear<sup>2</sup>. La negociación, además, ha coincidido en el tiempo con el aumento del temor de la comunidad internacional ante el terrorismo y ante la posibilidad de que algunos grupos terroristas

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>2</sup> *New Reality Shaping Nuclear Security's Global Directions*, IAEA Staff Report, 16 de marzo de 2005, en <http://www.iaea.org>.



obtengan armas nucleares, biológicas o químicas, pero no fue hasta el pasado 1º de abril, siete años después de que Rusia lanzara la iniciativa, cuando se ha podido alcanzar el consenso sobre la redacción del texto. Fueron las propuestas de México las que permitieron seguir avanzando y superar un aspecto que preocupaba a varios países: la relación entre la aplicación de esta Convención y las leyes nacionales e internacionales en caso de conflicto bélico.

El objetivo de la Convención consiste en prevenir el terrorismo nuclear e intensificar la colaboración internacional en la materia para evitar que redes clandestinas obtengan y usen armas nucleares. Si bien en el texto se reconoce el derecho de todos los países a desarrollar energía nuclear para fines pacíficos, también se expresa la preocupación por el aumento de actos terroristas en todas sus formas y la amenaza que representan para la paz y seguridad internacional, en un momento en que se incrementan los temores de que algunos grupos puedan obtener armas nucleares o biológicas.

## **1. El texto de la Convención**

La Convención Internacional para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear, también conocida como Convención contra el Terrorismo Nuclear, consta de un Preámbulo y 28 artículos<sup>3</sup>. En el Preámbulo se hace referencia a la profunda preocupación por la escalada a nivel mundial de todos los actos de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y por el hecho de que los actos de terrorismo nuclear pueden ocasionar las más graves consecuencias hasta ahora conocidas, por lo que se hace imprescindible la cooperación entre los Estados y la adopción de medidas efectivas para prevenir tales actos y para perseguir y condenar a sus autores.

El articulado comienza con la definición técnica y precisa de términos como material radiactivo, material nuclear, instalaciones nucleares, instalaciones que se consideran gubernamentales o estatales, artefacto explosivo nuclear, artefacto explosivo radiactivo, y fuerza militar de un Estado (art. 1). A continuación enumera (art. 2) los casos que serán constitutivos de delito de terrorismo nuclear y explica que viola esta Convención toda persona que "ilícita o intencionadamente" posea material nuclear o radiactivo, y toda persona que "fabrique o posea" un artefacto con estos materiales, con intención de matar o causar serios daños físicos o materiales, ya sea a las propiedades o al medio ambiente, así como el que lo utilice para dañar instalaciones nucleares. También se considera delito la "mera amenaza" de utilizar este material o la adquisición ilegal del mismo. Asimismo viola la Convención el que utilice material o instalaciones para liberar productos peligrosos con esos objetivos o para obligar a una persona, una organización o un Estado a realizar o no un acto determinado, o acciones ilegales. Los Estados se obligan a perseguir a todo individuo que posea material radiactivo o fabrique un artefacto de este tipo para matar o para causar daños físicos o materiales. Los cómplices u organizadores también deberán responder ante la justicia.

La Convención no será aplicable al terrorismo nuclear que afecte sólo al territorio de un Estado, cuando el terrorista y las víctimas sean nacionales de ese país, y el terrorista sea detenido o encontrado dentro de ese país (art. 3), aunque se incluyen una serie de excepciones tan amplia que su efecto es el contrario. Por otro lado, el que todos esos factores se den simultáneamente es casi imposible cuando el terrorismo actual se configura como una red

---

<sup>3</sup> *International Covention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, UN General Assembly A/59/766, 13 de abril de 2005.



internacional, una red de redes, con individuos de varias nacionalidades que planifican y trabajan conjuntamente y que además de los actos terroristas en sí mismos se dedican a actividades tales como los entrenamientos, el tráfico de drogas o de armas, la financiación, el proselitismo o la organización de reuniones. Además, por su esencia, el terrorismo nuclear lo más probable es que resulte indiscriminado y las víctimas sean de varias nacionalidades. La única excepción podría ser un ataque convencional realizado por terroristas del país sobre una instalación nuclear de ese país, con el único objetivo de obtener material nuclear ilegalmente y, aún así, en la planificación, o en la financiación, o en la ayuda material, o en la información, o en cualquier otro aspecto del ataque podrían haber intervenido nacionales de otro país.

También quedan excluidas de la aplicación de esta Convención (art. 4) las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado o en el ejercicio de sus obligaciones, así como la amenaza del uso o el propio uso de armas nucleares por parte de los Estados.

En los artículos 5 y 6 se obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para convertir en ley interna del propio Estado lo establecido en el artículo 2 de la Convención, para que estos crímenes sean punibles con los castigos apropiados teniendo en cuenta la grave naturaleza de estos delitos. Los Estados se comprometen a castigar dichos crímenes sin tratar de justificarlos por consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas o religiosas. En el artículo 7 se hace un llamamiento a los gobiernos para que intercambien información y se ayuden en la lucha contra el terrorismo nuclear. En definitiva se les hace un llamamiento a la cooperación para poder prevenir los ataques terroristas.

A continuación (art. 8) se establece que los Estados firmantes deben de realizar un esfuerzo para adoptar las medidas que garanticen y aseguren la protección del material radiactivo que poseen, tomando en cuenta las importantes recomendaciones realizadas por el OIEA, mientras que el artículo 18 hace referencia a lo que debe hacer el Estado o los Estados que hayan requisado material radiactivo o nuclear como, por ejemplo, informar al director general del OIEA para que lo transmita a los otros Estados parte.

En los artículos siguientes se abordan dos temas de la máxima importancia como son la jurisdicción y el trato a los detenidos. En el texto se recoge que ha de darse un tratamiento correcto (concepto indefinido y susceptible de interpretación subjetiva) a los detenidos y que han de respetarse sus derechos conforme a la ley interna de ese país y la legislación internacional aplicable, incluyendo la ley internacional sobre los derechos humanos, cuestión que queda también muy abierta a la controversia (art. 12). Por el contrario, algunos derechos de los detenidos quedan claramente establecidos: el país que haya realizado la detención ha de notificárselo al país de origen del detenido, explicando las circunstancias que lo justifican, y puede hacerlo directamente o a través del secretario general de Naciones Unidas. Asimismo tiene que permitir al detenido la comunicación directa y las visitas de los representantes de su país de origen y del comité internacional de la Cruz Roja (art. 10). En el caso de que el detenido no posea la nacionalidad de ningún país el derecho se extiende a su país de residencia habitual. Si al detenido se le juzga y se le condena se ha de informar al secretario general de Naciones Unidas, que a su vez lo pondrá en conocimiento de todos los Estados parte. De lo anterior se puede deducir que esta Convención sitúa a los detenidos por terrorismo nuclear en un terreno intermedio entre prisionero de guerra y criminal ordinario: un prisionero de guerra podría ser visitado y atendido por el comité internacional de la Cruz Roja, pero no necesariamente por su país de origen, ya que en una guerra tradicional el país de



origen sería el enemigo; mientras que un criminal ordinario puede tener contactos con su país de origen pero no necesariamente con la Cruz Roja<sup>4</sup>.

En cuanto a la extradición de los detenidos, la Convención considera que los autores del delito de terrorismo nuclear son extraditables (art. 13), aunque con las salvaguardas, el respeto a los derechos humanos y las condiciones que se establecen en el artículo 17, según las cuales debe haber acuerdo entre ambos Estados y la persona afectada debe dar libremente su consentimiento. También permite al Estado que ha realizado la detención no proceder a la extradición si teme que se vaya a producir una discriminación ilegal o una persecución por motivos de raza, etnia, religión, nacionalidad o ideología política (art. 16). Ahora bien, el artículo 15 especifica que el terrorismo nuclear nunca puede ser interpretado como un delito político y, por tanto, no puede argumentarse que la extradición se deniega porque el acto de terrorismo nuclear se considere un delito político, realizado por motivos políticos. Como en el asunto de la extradición (y en otros como la jurisdicción) puede haber desacuerdos importantes, en el artículo 23 se establece el método del arbitraje para cualquier disputa entre dos o más Estados firmantes y que si en el plazo de seis meses no existe acuerdo cualquiera de las partes puede elevar la disputa al Tribunal Internacional de Justicia.

Por último, en los artículos 24 y 25 se estipula que la Convención estará abierta a la firma desde el 14 de septiembre de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2006 y que entrará en vigor treinta días después de haber sido firmada, ratificada, aceptada o aprobada por 22 países. El primero en firmarla ha sido el presidente de la Federación Rusa, el mismo día 14, y otros 63 países han anunciado que también lo harán. En los artículos 26 y 27 se establecen los procedimientos para plantear enmiendas a esta Convención -que deberán ser adoptadas por consenso o, si no fuera posible, por los dos tercios de los Estados miembros- así como para la denuncia y retirada de la misma.

## 2. Valoración

En la Asamblea General de Naciones Unidas varios países celebraron la aprobación del texto por considerar que será un instrumento legal sólido para la cooperación internacional. Así, el embajador adjunto de EEUU ante la ONU, Stuart Holliday, afirmó que "la Convención proveerá a la comunidad internacional de las bases legales para intensificar la cooperación en la investigación y en la persecución y extradición de terroristas". El consenso logrado, añadió, es un "signo inequívoco de que la comunidad internacional no permitirá que se produzcan actos de terrorismo con energía atómica o artefactos nucleares". También el jefe de gobierno de Luxemburgo, presidente en esas fechas de la Unión Europea, celebró la aprobación del texto y destacó precisamente que esta Convención era una de las prioridades marcadas por el secretario general de la ONU en su proyecto de reforma. En palabras de Kofi Annan "su adopción es un paso vital en los esfuerzos multilaterales para prevenir el terrorismo nuclear y ayudará a impedir que los grupos terroristas tengan acceso a las armas más letales conocidas por la humanidad". Los países latinoamericanos y caribeños también mostraron su confianza en que la Convención impulsará la colaboración internacional y pidieron a la Asamblea General que tome las medidas necesarias para ponerla en marcha<sup>5</sup>. Por el contrario, algunas delegaciones, como la de Egipto, han defendido que la Convención debía considerar todos los

<sup>4</sup> Welsh, Steven C.: "Nuclear Terrorism & Detainee Policies: International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism", 17 de junio de 2005, en <http://www.cdi.org/news/law/ntc>.

<sup>5</sup> Todas estas declaraciones quedan recogidas en *New Convention Against Nuclear Terrorism Bolsters Global Framework*, IAEA Staff Report, 14 de abril de 2005, en <http://www.iaea.org>.



actos terroristas nucleares como actos criminales, independientemente de que fueran cometidos por los Estados o por actores no estatales; y otras, como en el caso de la iraní, han mostrado su preocupación porque la Convención no sea aplicable a las fuerzas armadas y que el grueso de las actividades militares queden excluidas aunque se trate de acciones que se pudieran considerar de terrorismo nuclear.

En general, se puede considerar que la adopción de la Convención es un hecho muy positivo porque al adoptarse por consenso y sin llegar a la votación demuestra una unidad global en contra del terrorismo. Los Estados soberanos, voluntariamente, se comprometen de manera formal y mediante un acuerdo internacional a ilegalizar y condenar las actividades terroristas, y a tratar el terrorismo como una materia sujeta a las leyes internas de los Estados y a la legislación internacional. Además, la Convención provee a la comunidad internacional de un marco legal para combatir la amenaza que constituyen los actos de terrorismo nuclear, contribuye a fortalecer el marco legal internacional para suprimir y combatir el terrorismo, y promueve la regulación legal. Asimismo, potencia la cooperación entre los Estados en la lucha contra el terrorismo a través de mecanismos tales como el intercambio de información o la extradición y lo conmina a utilizar y si fuera necesario a adaptar su sistema legal a la lucha contra el terrorismo.

Hay que destacar que esta Convención establece algunas salvaguardas para los detenidos y facilita argumentos que demuestran que la política para con éstos puede conformarse en el contexto de la cooperación multilateral. Desde que los detenidos relacionados con los atentados terroristas del 11 de septiembre fueron confinados en Guantánamo el debate sobre los derechos de los detenidos ha estado sobre la mesa. Al firmar esta Convención, Estados Unidos podría estar admitiendo, al menos en principio, que los detenidos como consecuencia de la guerra contra el terror que violen esta Convención no caerían en un agujero negro legal, una perspectiva a la que ha comenzado a aferrarse el sistema judicial estadounidense.

Por último, además de constituir una adición muy valiosa a las doce anteriores convenciones y protocolos universales contra el terrorismo, la Convención contra el Terrorismo Nuclear favorece un clima propicio a la adopción de nuevos instrumentos multilaterales contra el terrorismo como la esperada Convención Global contra el Terrorismo, que ha de ilegalizar el terrorismo en todas sus formas, y que incorpora la mayoría de las disposiciones contenidas en las anteriores vigentes sobre la materia. Esta Convención Global o Exhaustiva contra el Terrorismo lleva negociándose cerca de diez años, pero lleva bloqueada desde el año 2000 fundamentalmente por la falta de acuerdo en la conflictiva definición legal del término terrorismo, aunque no sólo por eso. Los países árabes no quieren que se considere terrorismo la lucha contra la ocupación extranjera, ni quieren que se consideren terroristas los ataques, incluso contra civiles, perpetrados en nombre de la liberación nacional o del derecho de autodeterminación de los pueblos -algo inaceptable para España- pero quieren incluir el concepto de terrorismo de Estado -algo inaceptable para Israel. Tampoco la coalición internacional contra el terrorismo encabezada por Estados Unidos tiene una posición unificada al respecto. Así pues, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la definición legal de terrorismo se ha adoptado una definición política del término, que se ha incluido en la Declaración Final de la cumbre celebrada con motivo del 60º aniversario de Naciones Unidas, y que ha quedado redactada de la siguiente forma: “Los líderes mundiales afirmamos que el ataque y asesinato deliberado de civiles y no combatientes no puede justificarse o legitimarse por ninguna causa, y declaramos que ninguna acción que tenga por objetivo causar muerte o heridas graves a civiles y no combatientes cuando el propósito de tal acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a



un gobierno u organización internacional a abstenerse de alguna acción, puede justificarse bajo ningún concepto y constituye un acto de terrorismo”.

En un mundo cada vez más globalizado, todas la Convenciones sobre terrorismo están dirigidas a crear una red de cooperación entre los Estados que asegure que los terroristas serán encontrados, procesados y castigados. Empero, desde nuestro punto de vista, lo más positivo de esta *Convención Internacional para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear* es que incorpora un enfoque preventivo y que, por tanto, jugará un papel crucial para que los terroristas no puedan acceder a las armas de destrucción masiva, evitando así unas posibles consecuencias catastróficas para la humanidad.