

La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI)

Boletín ISIAE- CARI
Alberto E. Dojas

Julio 2009

En diciembre de 2002, un barco mercante sin bandera navegaba en el Golfo de Adén. Las autoridades estadounidenses solicitaron al Gobierno español que dos barcos de su Marina de Guerra que seguían al buque lo registraran, ante la sospecha de que transportaba misiles balísticos y sus componentes desde Corea del Norte al Medio Oriente. Fuerzas especiales españolas detuvieron y abordaron el buque cuando se encontraba a unas 600 millas de las costas de Yemen. A bordo se descubrieron 15 misiles SCUD completos, 15 ojivas de misiles, 23 tanques de ácido nítrico (i) y 85 barriles de otras sustancias químicas de origen norcoreano ocultos bajo bolsas de cemento(ii). Dos días después, Yemen admitió que era el país de destino de la carga, declaró que había comprado legalmente las armas y solicitó la liberación del barco (iii); ante estas circunstancias, las autoridades estadounidenses y españolas permitieron que continuara su navegación, luego de considerar que el derecho internacional no las autorizaba a incautarse de la carga (iv).

Experiencias como esta llevaron a que en junio de 2003 un grupo de países se reuniera en Madrid para establecer un mecanismo de intercambio de información y coordinación de sus actividades para evitar el transporte (v) ilegal de armas de destrucción en masa (ADM) y sus componentes, tanto a actores estatales como no estatales (vi). Creada inicialmente por 11 Estados(vii), la "Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación" (PSI) (viii) cuenta actualmente con noventa y cinco países participantes, incluyendo la reciente incorporación de la República de Corea (ix); de ellos, diez se encuentran en el continente americano(x).

Los objetivos de la PSI quedaron reflejados en los "Principios de Interdicción" adoptados en Septiembre de 2003, que definen como sujetos de preocupación proliferante a los actores estatales y no estatales(xi) que realizan esfuerzos para desarrollar, adquirir o transferir ADM, sus lanzadores y materiales conexos, y establecen el compromiso de los participantes en impedir las acciones proliferantes dentro de los límites de su jurisdicción nacional - incluyendo los buques y aeronaves de su bandera más allá del territorio —, cooperando a tal fin con terceros países(xii).

Si bien la utilidad de una coordinación internacional para reforzar la no proliferación a través de mecanismos como la PSI fue recibida favorablemente por el "Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio" (xiii) y el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan (xiv), como lo demostró el caso del "*So San*", las acciones de la PSI podrían, eventualmente, vulnerar normas y principios del derecho internacional, como el derecho de paso inocente por el mar territorial; la libertad de navegación en la alta mar y de sobrevuelo en

el espacio aéreo internacional.

La legalidad de las acciones de interdicción no es contestada si se producen dentro del territorio nacional o en buques y aeronaves de bandera propia; el Estado de bandera del buque o aeronave ha prestado su consentimiento o un tratado bilateral o multilateral o una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas las autorizan (xv). El principal desafío legal que enfrenta la PSI es la interceptación de un buque o aeronave fuera del territorio nacional (xvi), no matriculado en el Estado que ejerce el derecho de visita, inspección y, eventualmente, confiscación de una carga sobre la que existe una fundada sospecha de ilegalidad(xvii), sin el consentimiento del "Estado de bandera" (xviii), porque las Convenciones internacionales que regulan los espacios marítimos y aéreos internacionales no lo permiten como principio general (xix).

La PSI ha procurado cubrir esta limitación por medio de la incorporación de un número creciente de países a la Iniciativa; la firma de acuerdos específicos con países que tienen importantes banderas de conveniencia para permitir el contralor a bordo de esas naves (xx); nuevas convenciones (xxi) y reglamentos internacionales y el dictado por el Consejo de Seguridad de resoluciones que autoricen estas acciones en casos específicos.

La actual Administración estadounidense ha renovado el apoyo al trabajo de la PSI (xxii), por lo que es razonable esperar la continuación de las iniciativas tendientes a establecer un sistema internacional de control de la proliferación de armas de destrucción en masa y las tecnologías y materiales asociados a su producción. La reciente Resolución del Consejo de Seguridad 1874 (xxiii) ha recogido los principios de interdicción de la PSI y los ha aplicado al caso de Corea del Norte: reafirma que la proliferación de ADM y sus lanzadores constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacional (xxiv); determina que las actividades de Corea del Norte constituyen "una clara amenaza"; llama a todos los Estados miembros a inspeccionar todas las cargas desde o hacia Corea del Norte en su territorio (xxv) y en los buques en alta mar con el consentimiento del Estado de bandera, si existen sospechas razonables que su carga contiene ADM (xxvi); que si el Estado de bandera no autoriza la inspección por terceros Estados, debe dirigir el buque a puerto para ser inspeccionado (xxvii) que la carga será secuestrada y se notificará al Consejo de Seguridad de las acciones adoptadas al respecto.

Por medio de estas acciones, se van dando pasos hacia la instalación de un cierto orden público en los océanos y el espacio aéreo, en el que la no proliferación se agregaría a la trata de esclavos y la piratería (xxviii). Lo peculiar de la PSI, como destaca Amitai Etzioni en un reciente artículo (xxix), es que se trata de mecanismos voluntarios, no institucionalizados formalmente, en la que los Estados se reúnen para acordar políticas en función de intereses compartidos (xxx). Este tipo de procesos, afirma, pueden constituir un modelo de estructuración de la sociedad global de los próximos años, en la que se avanzaría por medio de procesos de geometría variable (xxxi), que van creando de hecho una nueva legalidad internacional. La tendencia es acompañada por el Consejo de Seguridad, ya sea dictando resoluciones bajo el Capítulo VII para casos específicos o de carácter general por medio de sus nuevas "funciones legislativas" (xxxii). Se trata de procesos que deben ser analizados atenta y permanentemente, al tener nuestro país la octava superficie territorial mundial, que incluye vastos espacios marítimos y aéreos.

Sobre el autor

Alberto E. Dojas es abogado (UBA); Master in International Affairs (Columbia University, New York); Doc. en Derecho Internacional (UBA).

Notas

(i) Un oxidante utilizado para el propelente de misiles.

(ii) El barco –cuyo nombre era "So San" y había estado matriculado en Camboya– había sido seguido por la inteligencia estadounidense desde Corea del Norte. Thom **Shanker**: *"Threats and responses: arms smuggling; Scud missiles found on ship of North Korea"*,[□]

The New York Times

, December 11, 2002; Carla A.

Robbins

:

"Why U.S. gave U.N. no role in plan to halt arms ships",[□]

The Wall Street Journal

, October 21, 2003; Al no tener el barco nacionalidad, la inspección era legal. Frederic L.

Kirgis

:

"Boarding of North Korean Vessel on the High Seas",[□]

ASIL Insights

, December 12, 2002. En 1999, la India capturó un embarque no declarado de componentes y planos de misiles norcoreanos dirigidos a Pakistán, descubierto cuando el barco "Ku-Wol San", de bandera norcoreana, estaba en uno de sus puertos occidentales:

"Impounded Korean ship had Scud-type missile material"

,

The Indian Expre

ss, September 05, 1999, disponible en: [http://www.indianembassy.org/press/](http://www.indianembassy.org/press/New_Delhi_Press/September_1999/Impounded_Korean_Sept_05_1999.htm)

[New_Delhi_Press/September_1999/Impounded_Korean_Sept_05_1999.htm](http://www.indianembassy.org/press/New_Delhi_Press/September_1999/Impounded_Korean_Sept_05_1999.htm); Raja

Mohan

:

"India and proliferation security",[□]

The Hindu

, October 06, 2003, disponible en: [http://www.hindu.com/2003/10/06/stories/](http://www.hindu.com/2003/10/06/stories/2003100605081100.htm)

[2003100605081100.htm](http://www.hindu.com/2003/10/06/stories/2003100605081100.htm).

(iii) David E. **Sanger** and Thom **Shanker**: *"Threats and responses: war materiel; reluctant U.S. gives assent for missiles to go to Yemen"*,[□]

The New York Times

, December 12, 2002.

(iv) *"There is no provision under international law prohibiting Yemen from accepting delivery of missiles from North Korea. While there is authority to stop and search, in this instance there is*

no clear authority to seize the shipment of Scud missiles from North Korea to Yemen. And therefore, the merchant vessel is being released". Ari **Fleischer**: "Press briefing", December 11, 2002. Disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/12/20021211-5.html>. Para un análisis del derecho internacional aplicable a este caso: Michael

Byers

:

"Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiative",
American Journal of International Law
, Vol. 98, pp. 526 y ss.

(v) La PSI puede verse como una extensión al transporte de los mecanismos existentes en materia de transferencias, como el Grupo de Países Proveedores Nucleares, el MTCR o el Grupo Australia.

(vi) Los miembros también acordaron la realización de ejercicios conjuntos. Steven R. **Weisman**: "U.S.

to send signal to North Korean in naval exercise",
The New York Times

, August 18, 2003. Para una lista de los ejercicios realizados desde su creación:

<http://www.state.gov/t/isn/c27700.htm>. La disuasión y la contención forman parte también de la estrategia de la PSI.

(vii) Alemania; Australia; España; Estados Unidos; Francia; Gran Bretaña; Italia; Japón; Países Bajos; Polonia y Portugal.

(viii) *"Proliferation Security Initiative"*.

(ix) La lista de países participantes puede consultarse en:

<http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>. La República Argentina asiste a sus reuniones desde el 22 de marzo de 2005.

(x) De los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sólo China no es aún miembro; de los "BRIC" tampoco lo son Brasil e India.

(xi) La Resolución 1540 definió al año siguiente (28 de abril de 2004) como "Agente no estatal" a *"una persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de actividades comprendidas en el ámbito de la presente resolución"* y a los "Materiales conexos" como

"materiales, equipo y tecnología abarcados por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores".

La Resolución también tiene reminiscencias de la PSI en su párrafo 10:

"Exhorta a todos los Estados, como otro medio para hacer frente a esta amenaza, a que lleven a cabo, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional, actividades de cooperación para prevenir el tráfico ilícito de armas nucleares, químicas o biológicas, sus sistemas vectores y los materiales conexos".

Sobre esta cuestión y el carácter "legislativo" de la resolución, véase, por ejemplo:

Oosthuizen & Wilmschurst:

"Terrorism and Weapons of Mass Destruction: UN Security Council Resolution 1540",
Briefing Paper

,

Chatham House

, September 2004.

(xii) Los principios de interdicción pueden consultarse en: <http://www.state.gov/t/isn/c27726.htm>

(xiii) "132. *Las recientes experiencias con la red de A. Q. Khan han demostrado la necesidad y el valor de tomar medidas para impedir el comercio ilícito y clandestino de componentes para programas nucleares. La Iniciativa de lucha contra la proliferación se está ocupando actualmente del problema, con carácter voluntario. Consideramos que se debe alentar a todos los Estados a sumarse a esa iniciativa voluntaria*" . Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. **Doc.**

A/59/565.

(xiv) "I applaud the efforts of the Proliferation Security Initiative to fill a gap in our defences" . Ko fi

Annan

:

"Keynote address to the Closing Plenary of the International Summit on Democracy, Terrorism and Security",

Madrid, March 10, 2005.

(xv) Para un análisis de las reglas de procedimiento para la interceptación marítima, véase, por ejemplo: Craig H. **Allen**: "*Limits on the Use of Force in Maritime Operations in Support of WMD Counter- Proliferation Initiatives*", Israel Yearbook on Human Rights, 2004, pp.115-180.

(xvi) Por extensión, la interdicción podría aplicarse al transporte terrestre internacional de mercaderías.

(xvii) El transporte de armas, incluyendo las nucleares (y los misiles que las lanzan) está permitido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 23: "*Al ejercer el derecho de paso inocente por el mar territorial, los buques extranjeros de propulsión nuclear y los buques que transporten sustancias nucleares u otras sustancias intrínsecamente peligrosas o nocivas deberán tener a bordo los documentos y observar las medidas especiales de precaución que para tales buques se hayan establecido en acuerdos internacionales*".

(xviii) En Junio de 2003, el buque "*Baltic Sky*" (anteriormente registrado como "*Sea Runner*" en Camboya) fue abordado por efectivos griegos en sus aguas territoriales, que descubrieron 680 toneladas de explosivos y 8.000 detonadores. Finalmente, Sudán y Túnez declararon ser los compradores de la carga. Andrew

Persbo

& Ian

Davis:

"*Sailing into uncharted waters?. The proliferation security initiative and the law of the sea*"

,

British American Security Information Council

, Research Report 2004.1, págs. 1-72;

"*Black ship down*",

Al-Ahram

, 10 - 16 July 2003, disponible en:

[http:// weekly.ahram.org.eg/](http://weekly.ahram.org.eg/)

2003/646/in3.htm. En Octubre de 2003, los Estados Unidos interceptaron un embarque de partes de centrifugadoras dirigidas a Libia a bordo de un barco de bandera alemana (el "*BBC China*"

), que había partido del Golfo Pérsico. La armadora alemana autorizó que el barco se dirigiera a un puerto italiano.

"*U.S. seized shipload of nuclear equipment for Libya in October*",

The New York Times

, Jan 1, 2004.

(xix) Un Estado podría alegar también el derecho a la legítima defensa precautoria, que es el "*derecho a responder por medio de la fuerza armada a un uso de la fuerza ilegal inminente*".

La diferencia con la legítima defensa en sentido estricto es que el ataque previsto en el artículo 51 de la Carta aún no se ha consumado. La legítima defensa precautoria tiene cinco variantes (la fórmula de la doctrina clásica; la

"*fórmula de Webster*";

la interceptación; la anticipación y la acumulación de eventos). Si se esgrimiera, con un sentido muy amplio en razón de no existir un ataque armado ya lanzado, la variante de la "interceptación", su legalidad resultaría controvertida en el derecho internacional actual.

También se ha considerado la aplicación de la

"*fórmula de Webster*",

surgida a partir de un incidente con un buque estadounidense, el

"*Caroline*",

que prestaba asistencia a los rebeldes canadienses en 1837. Según esta variante, para proceder la legítima defensa precautoria, la amenaza debe ser

"*abrumadora, no dejar lugar a la deliberación ni permitir elegir los medios de respuesta*"

. La fórmula es de difícil aplicación a la realidad actual de la interdicción de buques y aeronaves comerciales. Sobre esta variante, véase, por ejemplo: R. Y.

Jennings

:

"*The Caroline and McLeod Cases*",

American Journal of International Law

, Vol. 32, Num 1, 1938, págs. 82-99; sobre la interceptación: Yoram

Dinstein:

"

War, Aggression and Self-Defence",

Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2001. Toda la cuestión es desarrollada en: Alberto E.

Dojas

:

La doctrina de la intervención preventiva

", (en prensa).

(xx) El Acuerdo entre los Estados Unidos y Panamá, por ejemplo, establece: "*The Parties agree that the Government of the Republic of Panama may extend, mutatis mutandis, all rights (...) concerning vessels suspected of proliferation by sea, claiming its nationality and located seaward of any State's territorial sea, to such third States as it may deem appropriate (...)*"

. Se han firmado acuerdos con Bahamas; Belice; Croacia; Chipre; Liberia; Malta; Islas Marshall; Mongolia y Panamá. Para el texto de estos acuerdos: <http://www.state.gov/t/isn/c27733.htm>

(xxi) En el marco de la OMI, los Protocolos del año 2005 a la Convención para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (SUA) y su Protocolo sobre plataformas fijas de 1988, otorgan a los Estados una base legal para la interceptación de ADM (véase: http://www.imo.org/home.asp?topic_id=910); en el de la OACI se han analizado iniciativas para la penalización del transporte de ADM y materiales conexos y los delitos relacionados con el transporte aéreo. Véase: **OACI, Subcomité Especial para la preparación de uno o más instrumentos sobre las amenazas nuevas y emergentes:**

"Informe",

Segunda Reunión, Montreal, 19–21 de febrero de 2008. Disponible en: http://www.icao.int/icao/en/leb/mtgs/2008/LC_SC_NET2/docs/LC_SC-NET2_Report_es.pdf. También: Andrew S.

Williams

:

"The interception of civil aircraft over the high seas in the global war on terror",

Air Force Law Review

, Spring 2007; Craig H.

Allen

:

"Maritime counterproliferation operations and the rule of law"

, Praeger Publishers, June 2007.

La interdicción del transporte proliferante es, en realidad, una de las facetas de un proceso más amplio de mecanismos no necesariamente institucionalizados de control de materiales, tecnologías y flujos de capital relacionados con el terrorismo y las ADM. Véase, por ejemplo: Marl R. **Shulman**,: *"The PSI and the evolution of the law on the use of force"*, *Houston Journal of International Law*

, Vol. 28, N°3, 2006, pág.772 y ss; Nathan E.

Bisch

& Daniel H.

Joyner

(ed.):

"

Combating Weapons of Mass Destruction. The future of International Nonproliferation Policy", The University of Georgia Press, January 2009.

(xxii) *"We must also build on our efforts to break up black markets, detect and intercept materials in transit, and use financial tools to disrupt this dangerous trade. Because this threat will be lasting, we should come together to turn efforts such as the Proliferation Security Initiative and the Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism into durable international institutions. And we should start by having a Global Summit on Nuclear Security that the United States will host within the next year"*. Barack **Obama**, *"Remarks at Hradcany Square, Prague, Czech Republic"*, April 5, 2009.

(xxiii) La Resolución declara que los miembros actúan en virtud del Cap. VII y adoptan medidas bajo el artículo 41 ("medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada") de la Carta. La prevenciones chinas pueden observarse en la explicación del voto afirmativo: ZHANG YESUI (China): "Quisiera subrayar que la inspección de la carga es una cuestión compleja y delicada. Los países deben actuar con prudencia y en estricto cumplimiento de la legislación nacional y

el derecho internacional, siempre y cuando haya bases razonables y pruebas suficientes. Todas las partes deben abstenerse de todo acto o declaración que pueda exacerbar el conflicto. Bajo ninguna circunstancia debe recurrirse a la fuerza o a la amenaza de su uso". S/PV.6141, pág. 3. La misma cuestión ya había sido planteada en ocasión del debate de la Resolución 1540: Hoge, Warren. 2004. "Ban on Weapons of Doom Is Extended to Qaeda-Style Groups". En: The New York Times, Abril 29.

(xxiv) Esta calificación por el Consejo de Seguridad data desde el 31 de enero de 1992. Véase la Declaración del Presidente del Consejo en nombre de los miembros reunidos a nivel de Jefes de Estado y Gobierno, Doc. S/23500.

(xxv) "11. Calls upon all States to inspect, in accordance with their national authorities and legislation, and consistent with international law, all cargo to and from the DPRK, in their territory, including seaports and airports, if the State concerned has information that provides reasonable grounds to believe the cargo contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraph 8 (a), 8 (b), or 8 (c) of resolution 1718 or by paragraph 9 or 10 of this resolution, for the purpose of ensuring strict implementation of those provisions".

(xxvi) "12. Calls upon all Member States to inspect vessels, with the consent of the flag State, on the high seas, if they have information that provides reasonable grounds to believe that the cargo of such vessels contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraph 8 (a), 8 (b), or 8 (c) of resolution 1718 (2006) or by paragraph 9 or 10 of this resolution, for the purpose of ensuring strict implementation of those provisions".

(xxvii) "13. Calls upon all States to cooperate with inspections pursuant to paragraphs 11 and 12, and, if the flag State does not consent to inspection on the high seas, decides that the flag State shall direct the vessel to proceed to an appropriate and convenient port for the required inspection by the local authorities pursuant to paragraph 11".

(xxviii) Según una información de prensa, se habría detectado un barco al que podría aplicarse la resolución 1874: véase: SangHun, Choe. 2009. "Test Looms as U.S. Tracks North Korean Ship". En: The New York Times, June 22.

(xxix) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 110. "Today, the general rule of flag-state jurisdiction has yielded to the universal interest of combating the slave trade, piracy and drug trafficking. In future, the non-proliferation of WMD may also be added to this list": Christer Ahlström. 2005. "The Proliferation Security Initiative: international law aspects of the Statement of Interdiction Principles". En: SIPRI Yearbook, pág. 764.

(xxx) Etzioni, Amitai. 2009. "Tomorrow's Institution Today. The promise of the Proliferation Security Initiative". En: Foreign Affairs, May/June.

(xxxii) Powell, Colin. 2004. "A strategy of partnerships". En: Foreign Affairs, Jan/Feb.

(xxxii) Grégoire, Bertrand. 2004. "L'initiative américaine de sécurité contre la prolifération (PSI)". En: Défense Nationale, N° 10, pp. 112-124; Winner, Andrew C. 2005. "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction". En: The Washington Quarterly, pp. 129-143.

(xxxiii) Las resoluciones 1373; 1422; 1487 y 1540 son ejemplos de esta modalidad no prevista en la Carta. Véase, por ejemplo: Szasz, Paul. 2002. "The Security Council Starts Legislating". En: American Journal of International Law, Vol. 96, N° 4, pág. 905; Talmon, Stefan. 2005. "The Security Council as a World Legislature". En: American Journal of International Law, Vol. 99, N° 1, pp. 179-183; Remarks by Scott, Shirley V. 2007. "United Nations Security Council Resolution 1540 and Political Legitimacy". En: International Institutional Reform: 2005 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law, editado por Fijalkowski, A. T. M. C. Asser Press, pp. 63-67; para un análisis de la ampliación de funciones del Consejo, véase:

Johnstone, Ian. 2008. "Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing down the Deliberative Deficit". En: The American Journal of International Law, Vol. 102, N° 2, pp. 275-308.

[Volver](#)