



# UNISCI Discussion Papers

## “PROLIFERATION SECURITY INITIATIVE”: BALANCE DE UN AÑO

<b>AUTOR<sup>1</sup>:</b>	<b>BELÉN LARA UNISCI</b>
<b>FECHA:</b>	<b>Mayo 2004</b>

El 31 de mayo de 2003, el presidente Bush anunció en Cracovia el lanzamiento de la *Proliferation Security Initiative* (PSI), con el ambicioso objetivo de impedir el tráfico de armas de destrucción masiva y de misiles, así como de los materiales, componentes y sistemas con ellos relacionados. Para lograr la consecución de este objetivo habría que adoptar una serie de medidas, entre las que se encontraría, como condición *sine qua non*, interceptar los buques y aviones sospechosos de transportarlos, con destino a y provenientes de Estados y actores no estatales (incluidos grupos terroristas) considerados proliferadores o con intereses en materia de proliferación. A esta iniciativa se unieron en un primer momento diez países (Alemania, Australia, España, Francia, Holanda, Italia, Japón, Polonia, Portugal y Reino Unido) y posteriormente tres más (Canadá, Noruega y Singapur). A la reunión de diciembre de 2003 asistieron como invitados Dinamarca y Turquía. Unos 60 países más se han limitado a expresar su apoyo a la PSI, mientras que otros se han manifestado claramente en contra de esta iniciativa. Dos países tan significativos política y estratégicamente como China y Rusia cuestionan su legalidad y advierten de sus posibles consecuencias.

### 1. Orígenes y desarrollo de la PSI.

La PSI tiene sus orígenes en la *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* adoptada por Bush el 11 de diciembre de 2002, en la que se exhortaba a la comunidad internacional a evitar que los terroristas y los Estados proliferadores pudieran hacerse con armas de destrucción masiva (ADM) y con misiles. En este documento<sup>2</sup> se afirma que los métodos tradicionales para evitar la proliferación, tales como el control de armamentos, los acuerdos multilaterales, las presiones diplomáticas, los controles a la exportación y las ayudas al desarme —todo lo que podría considerarse “compromisos preventivos” en palabras de Solana<sup>3</sup>— deben de estar apoyados por métodos de contraproliferación más agresivos y contundentes. Entre estos métodos se cita expresamente y en primer lugar la interceptación.

<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> Véase: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021211-8.html>.

<sup>3</sup> Solana, Javier: “Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea”, *Política Exterior*, Vol. XVII, nº 95 (septiembre 2003), pp. 37-45.



El detonante para que la interceptación se considerase prioritaria y para que la PSI se materializara se produjo el 9 de diciembre de 2002. Ese día fuerzas navales españolas realizaron el abordaje del *Sosan*, un barco que llevaba entre su cargamento quince misiles *Scud*, procedentes de Corea del Norte con destino a Yemen. Dichos misiles no se pudieron retener o decomisar porque dos países soberanos, Corea del Norte y Yemen, habían procedido a realizar una operación meramente comercial —que en este caso consistía en una transacción de misiles— y, por tanto, no habían cometido ilegalidad alguna, ya que además ninguno de los dos países es miembro del *Missile Technology Control Regime* (MTCR) y tampoco ninguno de ellos ha firmado el Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos<sup>4</sup>. Tras arriesgar la integridad física de los soldados, lo único que se había conseguido era retrasar cuarenta y ocho horas la llegada de los misiles a su destino.

Desde el punto de vista organizativo, la PSI se define a sí misma como una actividad y no como una organización, y los países que la integran participan o no en esa actividad en función de la situación a la que se enfrenten y en relación a sus propias capacidades. La PSI, pues, no debe confundirse con una institución multilateral en el sentido convencional. No tiene sede ni secretario general y está construida sobre los principios de flexibilidad y adaptabilidad. No es una entidad fija y estática o estructurada: crecerá y cambiará. En realidad la PSI es una coalición *ad hoc* de voluntarios, liderados por Estados Unidos, que tiene por objetivo intensificar los compromisos políticos y las cooperaciones concretas para contribuir a dificultar y a detener el transporte de armas de destrucción masiva. Con la creación de este nuevo “grupo” se pretende avanzar más rápido hacia la consecución del objetivo enunciado, sin el riesgo a vetos políticos que puedan plantearse en otros foros amparados por Naciones Unidas.

Los países integrantes de la PSI se reúnen periódicamente para seguir avanzando. En septiembre de 2003 se reunieron en París y aprobaron unos “Principios de Interceptación”<sup>5</sup> que incluían compromisos específicos para acometer una serie de medidas. Los participantes se mostraron dispuestos a parar el comercio de las armas de destrucción masiva “en cualquier momento y en cualquier lugar” y manifestaron el deseo de que todos los países que compartan sus preocupaciones y objetivos en materia de no proliferación —en particular los Estados costeros, los Estados de trasbordo y los Estados de pabellón— brinden su apoyo a esta iniciativa. En resumen, mediante estos Principios de Interceptación, los participantes en la PSI se comprometieron a:

- Acometer medidas efectivas, en solitario o en coordinación con otros Estados, para interceptar los medios de transporte que resulten sospechosos de llevar armamentos de destrucción masiva, misiles o materiales con ellos relacionados desde “Estados o actores no estatales con interés en la proliferación”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Lara, Belén: “Contra la proliferación de misiles. Primer paso a otras iniciativas”, *Política Exterior*, Vol. XVII, nº 93 (mayo-junio 2003), pp. 81-86

<sup>5</sup> U.S. Department of State Fact Sheet: *Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles*, 4 de septiembre de 2003.

<sup>6</sup> La ambigüedad e indefinición de este enunciado desataron numerosas críticas. En una reunión posterior que tuvo lugar en Londres, los países participantes matizaron que esta referencia estaba dirigida, en general, a aquellos países o entidades que habían demostrado estar interesados en la proliferación a través del desarrollo y la adquisición de ADM y misiles, o bien transfiriendo o vendiendo, comprando o facilitando materiales relacionados con ellos.



- Agilizar los procedimientos para conseguir un intercambio rápido de información relevante, pero protegiendo la confidencialidad de la información clasificada aportada por otros Estados. Maximizar y optimizar la coordinación de cara a la interceptación. Y destinar los recursos y esfuerzos adecuados a las operaciones y a las capacidades de interceptación.
- Revisar y reforzar la pertinencia de las leyes y reglamentos nacionales en la materia, así como el derecho internacional y los marcos internacionales para dar cobertura a la interceptación.
- Tomar medidas específicas que respalden sus esfuerzos de interceptación, dentro de la legalidad, y en particular:
  - a) No transportar o ayudar a transportar ese tipo de cargamento hacia o desde actores proliferadores, y prohibir a cualquier persona bajo su autoridad que participe en esas actividades.
  - b) Por iniciativa propia o a petición debidamente motivada de otro Estado, tomar medidas para abordar e inspeccionar cualquier navío que enarbole su pabellón, en sus aguas territoriales o en las internacionales siempre que existan serias razones para que resulte sospechoso, e incautarse del cargamento una vez identificado.
  - c) Dar el consentimiento, cuando la situación lo requiera, para que otros Estados aborden e inspeccionen buques que enarboles su propio pabellón y para que incauten el cargamento.
  - d) Detener y/o inspeccionar en sus aguas los buques sobre los que se alberguen sospechas, e imponer condiciones a los buques que entren o partan de sus puertos, exigiendo que se sometan a una inspección.
  - e) Por propia iniciativa o a petición motivada de otro Estado, pedir a cualquier aeronave que transite por su espacio aéreo, sobre la que se alberguen serias sospechas, que aterrice para someterse a una inspección e incautación del cargamento si procede. Y denegar a esas aeronaves el derecho de tránsito por su espacio aéreo de forma previa a que se realice el vuelo.
  - f) En caso de que sus puertos, aeropuertos u otras instalaciones se utilicen como puntos de transbordo para la expedición de ese tipo de cargamento, inspeccionarlos e incautarse las ADM.

Asimismo, los participantes acordaron una serie de medidas de carácter práctico, como la realización conjunta de ejercicios militares marítimos, aéreos y terrestres de entrenamiento, con el objetivo de desarrollar sus capacidades, intercambiar puntos de vista e información, y mejorar la coordinación. Los ejercicios también han de servir para enviar a los potenciales proliferadores una señal de que están en el punto de mira y que, por tanto, su actividad les va a resultar más ardua y menos lucrativa. Ya se han realizado algunos de estos ejercicios en Australia, Reino Unido, España<sup>7</sup> y mar de Arabia, y está previsto realizar varios más en los

---

<sup>7</sup> Entre los días 15 y 17 de octubre de 2003, España dirigió en Rota unos ejercicios militares que consistieron en la interceptación de dos buques sospechosos de transportar armas de destrucción masiva. En el simulacro



próximos meses. El Pentágono ya había anunciado previamente que las regiones clave donde los participantes de la PSI tienen que estar más preparados para actuar son: el Mediterráneo, el océano Pacífico, el océano Índico y el mar de Arabia.

Además de estos ejercicios de entrenamiento, los participantes en la PSI han realizado algunas operaciones reales de interceptación, aunque no han trascendido en su totalidad. Por ejemplo, después de que Libia renunciara a sus programas para obtener ADM, se hizo público que dos meses antes los miembros de la PSI habían interceptado un barco con componentes de centrifugado para enriquecer uranio destinado a Libia. Como el buque portaba pabellón alemán, desde Berlín se solicitó a la naviera que se dirigiera a un puerto italiano para ser voluntariamente inspeccionado. Si el barco hubiera sido de un país no participante en la PSI, o enarbolará la bandera de un Estado cuyo gobierno no estuviera dispuesto a cooperar, o no navegara por las aguas territoriales de algún miembro de la PSI, no hubiera habido oportunidad legal de abordarlo, como ya veremos más adelante.

Antes y después de la citada reunión de París, los integrantes de la PSI se han reunido en varias ocasiones para discutir los pasos legales que sería necesario dar, a fin de poder realizar el abordaje de los barcos sospechosos de llevar cargamento peligroso. En la reunión de Londres (octubre de 2003), Estados Unidos presentó un *Boarding Agreement* sobre el que se produjo un intenso debate y un intercambio de ideas y propuestas. No ha sido posible llegar a un borrador de acuerdo, porque existen diferentes interpretaciones de lo que puede resultar permisible. Asimismo, han intentado definir qué tipo de medidas operativas son necesarias para realizar la misión, sin que se haya logrado un consenso. Sólo existe acuerdo en que es necesario intercambiar información, coordinar actividades y cooperar cuando un barco sospechoso esté navegando bajo bandera de un país miembro de la PSI.

En la última reunión, que ha tenido lugar en Lisboa (marzo de 2004), se abordó la necesidad de expandir la PSI y profundizar en su desarrollo, sobre la base del consenso internacional y a través de acuerdos bilaterales como el alcanzado con Liberia. En efecto, Estados Unidos ha firmado un acuerdo con Liberia<sup>8</sup>, país que cuenta con el segundo mayor número de embarcaciones en alta mar (unos 1.500 barcos) después de Panamá que tiene casi 5.000, para poder abordar buques sospechosos de transportar ADM, misiles o materiales relacionados con ellos, que naveguen bajo su bandera. El permiso de abordaje se estudiará caso por caso, pero si una solicitud específica no es respondida en el plazo de dos horas, se interpretará como que se otorga el consentimiento<sup>9</sup>.

## **2. Aspectos jurídicos y de legalidad.**

La PSI persigue unos objetivos loables (parar la proliferación) a través de unos medios (interceptación y abordaje de barcos) que pueden interferir en la navegación legal y legítima, y que, aplicando la normativa internacional, podrían llegar a considerarse un acto de guerra. Corea del Norte ya ha advertido de que cualquier interceptación de sus barcos se considerará

---

participaron fuerzas navales y aéreas de España, Estados Unidos, Francia, Portugal y Reino Unido, que practicaron el abordaje y la búsqueda del cargamento oculto.

<sup>8</sup> U.S. Department of State: *Proliferation Security Initiative Ship Boarding Agreement Signed with Liberia*, 11 de febrero de 2004.

<sup>9</sup> Boese, Wade: "Proliferation Security Initiative Advances", *Arms Control Today*, Vol. 34, n° 2 (marzo 2004).



así. Japón y Corea del Sur, como países vecinos de Corea del Norte, han expresado su preocupación al entender que, si la PSI se centra exclusivamente en ese país, se puede dar pie a que efectivamente lo interpreten como un acto de guerra y respondan en consecuencia. El gobierno australiano también ha mostrado alguna preocupación sobre esta circunstancia<sup>10</sup>. Como ya hemos mencionado, China y Rusia se han manifestado en contra de la PSI y han cuestionado su legalidad. La actitud de China es esencial para restringir el comercio de armamento desde Corea del Norte, ya que este país podría eludir la PSI enviando las armas a través del territorio o del espacio aéreo de China. Las rutas aéreas más importantes —entre Corea del Norte e Irán y entre Corea del Norte y Pakistán— discurren a través del espacio aéreo de China. Del mismo modo, la mayoría de las rutas marítimas entre países con intereses en la proliferación no atraviesan aguas territoriales de los países integrantes de la PSI. Lo mismo ocurre con las rutas terrestres.

Los integrantes de la PSI han afirmado que ésta es conforme al Derecho Internacional y a las leyes y reglamentos nacionales. Han incidido en que está en línea con la Declaración Presidencial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de enero de 1992, según la cual los miembros de la ONU deben de prevenir la proliferación de cualquier sistema de armas de destrucción masiva, porque dicha proliferación constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacional. También han subrayado que coincide con las declaraciones sobre la proliferación de las cumbres del G-8, así como con las recientes manifestaciones realizadas en el seno de la Unión Europea, en el sentido de que son necesarios esfuerzos más coherentes para prevenir la proliferación de las armas de destrucción masiva, sus vectores y materiales conexos<sup>11</sup>.

Empero, la PSI entra en contradicción con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>12</sup>, que garantiza el derecho a navegar por alta mar y a transitar por los estrechos internacionales, por las zonas económicas exclusivas y por las aguas territoriales de otros Estados. Su texto prohíbe expresamente las siguientes actividades ilegales: la piratería, el comercio de esclavos, el narcotráfico y la radiodifusión no autorizada, garantizando a los Estados el derecho a intervenir ante tales actividades. Nada en esta “Ley del Mar” prohíbe explícitamente el tránsito de armas de destrucción masiva o da derecho a los Estados a interferir esos tránsitos. Precisamente un buen número de países (entre los que se encuentra Estados Unidos) se han opuesto activamente al establecimiento de tal prohibición e incluso han evitado que se pudiera interpretar la norma en el sentido de inhibir el tránsito de ese tipo de armas por mar o por aire, afirmando su derecho a que no se obstaculice el uso militar de los océanos. Estados que poseen armamento nuclear como Estados Unidos, Francia y Reino Unido se han preocupado continuamente de que quedara asegurado que el tránsito de estas ADM no sería jamás obstaculizado por el establecimiento de zonas regionales que se declarasen, posteriormente, libres de armas nucleares y han afirmado reiteradamente su derecho a transportar materiales nucleares por mar. Además es sobradamente conocido que

<sup>10</sup> “The Proliferation Security Initiative. An interdiction strategy”, *IISS Strategic Comments*, Vol. 9, nº 6 (julio 2003).

<sup>11</sup> Council of the European Union: *ESDP Presidency Report*, DOC 15814/03 Annex, DG E VIII, 9 de diciembre de 2003.

<sup>12</sup> Esta Convención está en vigor desde el 16 de noviembre de 1994. Quedó abierta a la firma el 10 de diciembre de 1982, tras 14 años de trabajos y debates.



estos países junto con China, Israel, Italia y Rusia exportan tecnología de misiles a través de los océanos<sup>13</sup>.

El único resquicio de esta Convención que podría aprovechar la PSI consiste en la posibilidad de que los Estados costeros determinen que el tránsito de misiles o de armas de destrucción masiva es una amenaza para su seguridad y, en consecuencia, puedan prohibir ese tránsito por sus aguas territoriales, nunca por las internacionales. Para abordar un barco en las aguas internacionales se debe recibir permiso del país de bandera, a menos que se quieran violar las reglas de la navegación. Otras argucias como aludir al derecho de autodefensa recogido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, requiere una clara demostración de que existe una amenaza clara y concreta para ese país y, además, que esa amenaza es inminente. También se puede abordar un barco en busca de terroristas según se establece en otros acuerdos globales contra el terrorismo, pero si se intercepta un barco sospechoso de llevar ADM o sus componentes con la excusa de buscar terroristas y lo que se encuentran son las ADM, para poder requisarlas se necesitaría, también en este caso, el permiso del país de bandera, con independencia de que se intentara llegar a un acuerdo con el país destinatario. No obstante, acogerse a las excepciones y llevarlas demasiado lejos podría exacerbar la creciente sospecha de que la PSI sea, de hecho, una forma de circunvenir los tratados internacionales y las restricciones legales.

Para actuar dentro de la legalidad, la única alternativa consistiría en modificar la Convención en el sentido de facilitar este tipo de interceptación, pero los participantes de la PSI no se han planteado esta posibilidad porque saben que tal alternativa conllevaría un largo y complicado proceso de negociaciones y que no es probable que llegara a aprobarse una legislación discriminatoria que prohibiera el tránsito a ciertos actores internacionales, mientras que permitiera el de otros. Y es que, en contraposición a la afirmación general de derechos que representa la ley internacional, la PSI significa una prohibición selectiva a ciertos Estados. Y si asegurar la libertad de los mares es una parte fundamental de esta Convención, la PSI claramente subvierte este principio y puede considerarse una solución ilegal. No cabe duda de que restringir el tránsito de ADM mediante normas legales ayudaría a frenar la proliferación, pero siempre que dichas normas reguladoras se desarrollen cuidadosamente por la comunidad internacional mediante el diálogo y la negociación, y siempre que se apliquen uniformemente. No es posible mantener la integridad de las leyes internacionales si se aplican discriminatoriamente, o selectivamente, o caprichosamente, o si quedan definidas por una pequeña “coalición de voluntarios”, que es en definitiva lo que es la PSI.

Un ejemplo de que tanto la Unión Europea como Estados Unidos desean un marco legal internacional que pueda dar cobertura a la PSI, lo demuestra el hecho de que Bush ha propuesto<sup>14</sup> la aprobación rápida de una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que todos los países criminalicen la proliferación, promulguen controles estrictos a la exportación y protejan los materiales peligrosos dentro de sus fronteras. El Consejo Europeo ya había propuesto con anterioridad que la Unión Europea podría explorar una

<sup>13</sup> Chaffee, Devon: “Freedom or Force on the High Seas? Arms Interdiction and International Law”, *BASIC Reports*, nº 84 (octubre 2003).

<sup>14</sup> El 11 de febrero de 2004, en una conferencia en la National Defense University, Bush señaló siete propuestas (no todas ellas nuevas) que su Administración impulsará. Una de ellas es expandir la PSI; otra consiste en impulsar la Resolución que se menciona. Véase: “Strengthening International Efforts Against WMD Proliferation”, en <http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/04021102.htm>.





Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la que la proliferación fuese considerada una amenaza a la paz y a la seguridad internacional<sup>15</sup>.

## Conclusiones.

La PSI constituye un ejemplo claro de lo que se ha dado en llamar “nuevo multilateralismo”, que en general es un intento de debilitar y distorsionar el sistema multilateral en las relaciones internacionales, mediante la creación *ad libitum* de instancias paralelas, complementarias o en competencia. Este nuevo multilateralismo fortalece la tendencia a tratar de manera bilateral o grupal los asuntos pendientes a través de la conformación de núcleos que dan lugar a uniones de “*like minded countries*”, alrededor de los cuales se teje una nueva multilateralidad, en muchos casos informal, temporal y poco transparente. Se trata, en definitiva, de un multilateralismo instrumental que acepta que la vía multilateral es preferible siempre que permita el logro de los objetivos, pero que, en caso contrario, la vía plurilateral o la vía unilateral son admisibles<sup>16</sup>. Es un multilateralismo disminuido, falseado, que se está acentuando al margen de los tratados internacionales.

Por otro lado, si enmarcamos la PSI dentro de la estrategia de hegemonía que se ha propuesto la Administración Bush para consolidar un mundo unipolar liderado por Estados Unidos, podemos afirmar que esta iniciativa podría llegar a convertirse en un instrumento que permita controlar el espacio aéreo y las vías marítimas internacionales, e incluso monopolizar el espionaje, pues aunque intenta rodearse de un entorno de legalidad, no deja de ser un mecanismo dependiente de Washington al margen de Naciones Unidas. Además, tras las guerras lideradas por Estados Unidos contra los talibanes y contra Sadam Hussein, la PSI proyecta la imagen de ser una coalición adicional, también liderada por Estados Unidos, preparada para utilizar el poder militar como un instrumento para impedir la proliferación.

Desde otra perspectiva, encontramos que la PSI puede beneficiar enormemente los intereses del complejo militar-industrial estadounidense, porque al dificultar la interceptación el suministro de armamento por los actuales productores, se producirá un desplazamiento hacia otros proveedores. Esta circunstancia puede fortalecer el dominio de Estados Unidos en el campo de la producción de tecnología punta relacionada con las ADM y los misiles, y puede llegar a convertir la venta de armamentos en un monopolio virtual de las grandes corporaciones de ese país y, en menor medida, del resto de integrantes de la PSI.

Por último, la PSI también puede encuadrarse dentro de los esfuerzos generales de respaldo a la no proliferación y, al igual que otros instrumentos, puede contribuir a la plena aplicación y al respeto de los compromisos asumidos en virtud de ese objetivo. En este sentido la PSI apunta en la dirección correcta, porque la interceptación puede resultar una medida disuasoria para los suministradores y para los compradores al hacer el tráfico de ADM más difícil, más costoso y, en algunos casos, más embarazoso, por lo que la proliferación disminuirá. Por el mismo motivo, también puede contribuir a prevenir el riesgo de que las ADM caigan en manos de terroristas.

<sup>15</sup> Valasek, Tomas: “European Security Strategy: Concepts to Practice”, *CDI Documents* (febrero 2004), pág. 3.

<sup>16</sup> Larralde, William: *Un Nuevo Multilateralismo en las Relaciones Internacionales o la Era del Clubismo*, (febrero 2004), en <http://www.diplomaticosescritores.org/revistas/9-6.htm>.



A un año de su lanzamiento, la PSI ha establecido sus líneas principales de actuación y se está consolidado como un instrumento más para responder a la proliferación. Dado que la proliferación es un fenómeno multifacético todos los instrumentos pueden resultar necesarios y han de ser bienvenidos. Empero, si no quiere se cuestionada, la PSI ha de respetar el derecho internacional y la normativa adoptada en el marco de Naciones Unidas.