

---

# La contribución del *soft law* a la no proliferación biológica y química

## *The contribution of soft law to biological and chemical non-proliferation*

Mónica CHINCHILLA ADELL

Profesora de Derecho Internacional Público

Universidad de Navarra

[mchinchilla@unav.es](mailto:mchinchilla@unav.es)

<https://orcid.org/0000-0002-4084-7375>

RECIBIDO: 20 DE DICIEMBRE DE 2021 / ACEPTADO: 27 DE ENERO DE 2022

---

**Resumen:** Las nuevas amenazas del siglo XXI, entre las que se encuentran los actores no estatales, el *nuevo* terrorismo y las armas de destrucción masiva, acentúan la necesidad de una cooperación colectiva efectiva. En este contexto, los mecanismos convencionales vigentes para el control de las exportaciones de armamento biológico y químico no parecen ser suficientes. Es preciso entonces considerar el papel del *soft law* en esta materia, en particular, cómo ciertos foros informales, como el Grupo Australia, el MTCR y el Arreglo de Wassenaar, junto con la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, contribuyen a un control efectivo sobre bienes estratégicos de doble uso civil y militar.

**Palabras clave:** No proliferación, armamento biológico, armamento químico, Resolución 1540 (2004), control de exportaciones, foros informales.

**Abstract:** The new threats of the 21<sup>st</sup> century, such as the prominence of non-state actors, the new modalities of terrorism and the hazardous weapons of mass destruction, emphasise the need of a real and effective collective cooperation. Within this context, conventional mechanisms targeting biological and chemical weapons export controls do not seem to be sufficient. The role of *soft law* for non-proliferation purposes must be therefore considered. In particular, this study analyses how export control regimes, such as the Australia Group, the MTCR and the Wassenaar Arrangement, together with the Proliferation Security Initiative, play a significant part in the effective control of dual-use strategic items.

**Keywords:** Non-proliferation, biological weapons, chemical weapons, Resolution 1540 (2004), export controls, export control regimes.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. MECANISMOS INFORMALES PARA EL CONTROL DE LAS EXPORTACIONES ESTRATÉGICAS. II.1 Los distintos foros informales existentes en la actualidad. II.2 La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación. III. LIMITACIONES PROPIAS DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE SOFT LAW PARA LA NO PROLIFERACIÓN. III.1. La participación limitada de Estados. III.2 El carácter voluntario del intercambio de información. III.3 La ausencia de mecanismos institucionalizados de control. IV. ¿SERÍA OPORTUNA LA APLICACIÓN DE ESTOS INSTRUMENTOS DE SOFT LAW PARA UN CONTROL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES? IV.1 Sobre la flexibilidad del *soft law* para una mayor y más rápida adaptación a las nuevas amenazas internacionales. IV.2 Sobre la complementariedad del *hard y soft law*. IV.3 El *soft law* y el Consejo de Seguridad de la ONU. V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## I. INTRODUCCIÓN

El nuevo terrorismo internacional, junto con el alto riesgo de desvío en la exportación de bienes y materiales sensibles en incumplimiento del Derecho internacional, son cuestiones que afectan a la paz y seguridad internacionales. Estas amenazas hacen necesaria la adopción de medidas en el ámbito internacional para el control de sustancias peligrosas y de doble uso civil y militar, cuya efectividad queda supeditada a la existencia y aplicación de legislaciones nacionales apropiadas en la materia. En concreto, la Convención para la Prohibición de las Armas Biológicas y Toxínicas (CABT) y la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas (CAQ) imponen obligaciones para alcanzar objetivos generales de no proliferación de armamento biológico y químico, aunque no contemplan medidas preventivas para el control del tráfico de tales sustancias.

Como respuesta a estas amenazas, los Estados han demostrado un creciente interés en el control de las exportaciones de material especialmente sensible para la seguridad nacional e internacional<sup>1</sup>. El control de las exportaciones es el procedimiento esencial para detectar las transferencias ilícitas de sustancias peligrosas, y también para el efectivo cumplimiento de las medidas impuestas por el Consejo de Seguridad, que crea y completa, junto con otros instrumentos internacionales, el marco jurídico necesario para hacer frente a la proliferación de armas de destrucción masiva, el nuevo terrorismo y el tráfico ilícito de ciertos bienes y servicios. La adopción de la Resolución 1540 (2004) marca, sin lugar a dudas, un antes y un después en los esfuerzos internacionales de no proliferación, al relacionar la amenaza de las armas de destrucción masiva con el *nuevo* terrorismo de los actores no estatales, y requiere un impulso renovado de cooperación entre Estados en esta materia. En concreto, requiere a los Estados la imposición de medidas apropiadas y eficaces para «controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación» de las armas nucleares, biológicas, químicas y de sus sistemas vectores y materiales conexos<sup>2</sup>. Sin embargo, ante

---

<sup>1</sup> Así lo demuestra el Examen Amplio de 2016 del Comité 1540, donde indica, que «ha aumentado el número de medidas registradas de los Estados que han promulgado leyes sobre el control de las exportaciones de materiales relacionados con armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores. Son 137, 130 y 103, respectivamente, los Estados que cuentan con esos marcos jurídicos, en comparación con 116, 124 y 113 Estados en 2011». Cfr. S/2016/1038, de 9 de diciembre de 2016, Examen Amplio de 2016 del Comité 1540 (2004), párr. 100.

<sup>2</sup> Resolución 1540 (2004), de 28 de abril de 2004, del Consejo de Seguridad, párr. 3 d).

sus innegables limitaciones, surge la necesidad de acudir a otros mecanismos complementarios adicionales ya existentes en el orden internacional, pero de muy distinta naturaleza.

Los instrumentos de *soft law*, también denominados como instrumentos informales<sup>3</sup>, *de facto*<sup>4</sup>, o *gentlement agreements*<sup>5</sup>, aportan a los Estados criterios de funcionamiento en determinadas materias que éstos pueden asumir de forma voluntaria con un efecto útil para actuar en una misma dirección. Estos instrumentos no son jurídicamente vinculantes; su trascendencia es más política y moral, y se rigen por el principio general de buena fe, por lo que se han considerado, en algún sector doctrinal, parte de un ámbito diferente e independiente al del Derecho<sup>6</sup>. A pesar de ello, no hay duda de que influyen en la sociedad internacional y su forma de relacionarse, y pueden, posteriormente, convertirse en fundamento para la redacción de un tratado o la creación de una nueva costumbre internacional<sup>7</sup>. Desde esta perspectiva, desde otros sectores doctrinales, se ha llegado a afirmar que los instrumentos de *soft law*, especialmente en el ámbito de la no proliferación, son parte del Derecho internacional<sup>8</sup>. Teniendo en cuenta la realidad actual de las relaciones internacionales, cabe preguntarse hasta qué punto los mecanismos informales existentes en la actualidad contribuyen a la no proliferación internacional de materiales estratégicos y facilitan el control de las exportaciones sobre tales bienes que atentan contra la seguridad internacional.

<sup>3</sup> Por ejemplo, cfr. LIPSON, C., «Why are some international agreements informal?», *International Organization*, vol. 45, issue 4, 1991, pp. 495-538.

<sup>4</sup> Por ejemplo, cfr. ROESSLER, F., «Law, de Facto Agreements and Declarations of Principle in International Economic Relations», *German Yearbook of International Law*, vol. 21, 1978, pp. 27-59.

<sup>5</sup> Por ejemplo, cfr. SCHACHTER, O., «The twilight existence of nonbinding international agreements», *American Journal of International Law*, vol. 71, issue 2, 1977, pp. 296-304.

<sup>6</sup> KRATOCHWIL argumenta, por ejemplo, que «law and politics are not one continuum in the realm of praxis, but radically different domains that must be kept separate». Cfr. KRATOCHWIL, F. V., «How do norms matter», en *The role of law in international politics*, Byers, M. (ed.), Oxford University Press, 2001 p. 39. En este mismo sentido, afirma KLABBERS, en contra de los acuerdos políticos o jurídicamente no vinculantes, que «a separate category of politically binding agreements, apart from legally binding agreements, is not possible». Cfr. *ibid.*, p. 61.

<sup>7</sup> Cfr. HARRIS, D. J., *Cases and Materials on International Law*, Toronto, Sweet and Maxwell, 1998, p. 65. También en este sentido, cfr. VAN HOOFF, G. J. H., *Rethinking the sources of International Law*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1983, p. 187.

<sup>8</sup> Cfr. AHLSTRÖM, C., *The status of multilateral export control regimes. An examination of legal and non-legal agreements in international co-operation*, Uppsala, Iustus Förlag, 1999, p. 65; KOH, H. H., «Why do nations obey international law?», *The Yale Law Journal*, vol. 106, 1997, p. 2631.

## II. MECANISMOS INFORMALES PARA EL CONTROL DE LAS EXPORTACIONES ESTRATÉGICAS

Los diversos regímenes jurídicos que existen en el orden internacional justifican la convivencia entre los acuerdos jurídicamente vinculantes para la no proliferación biológica y química, como CABT y la CAQ, y otros foros internacionales de carácter moral o político. Más concretamente, es preciso valorar: i) la contribución de los foros informales de control de exportaciones de material biológico y químico; y ii) la aportación de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación en las operaciones de interceptación marítima para el control de las exportaciones en tránsito.

### II.1. *Los distintos foros informales existentes en la actualidad*

Los foros informales para el control de las exportaciones son agrupaciones de Estados que, por la vía de la práctica, han ido organizando sus propias pautas de comportamiento para coordinar el control de las exportaciones de armamento biológico y químico y material relacionado. Son instrumentos de no proliferación desde un punto de vista del suministro, ya que pretenden controlar la amenaza que supone la provisión o el abastecimiento de material especialmente sensible. No imponen, sin embargo, medidas para frenar el tráfico de dichos materiales, y no actúan frente a la motivación de los Estados o los particulares por participar en la proliferación de materiales de doble uso con fines maliciosos<sup>9</sup>. Su principal objetivo es armonizar las normas nacionales de control de las exportaciones y crear unas listas técnicas de sustancias peligrosas que favorezcan una mayor coordinación y eficacia en la prevención de las exportaciones ilícitas.

Los tres principales foros informales de control de las exportaciones de materiales y sustancias biológicas y químicas son el Grupo Australia (1985), el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR, por sus siglas en inglés) (1987) y el Arreglo de Wassenaar (1995)<sup>10</sup>. En términos generales, estos tres

---

<sup>9</sup> Cfr. BAILEY, K. C., «Nonproliferation export controls: problems and alternatives», en *Proliferation and export controls*, Bailey, K. C. y Rudney, R. (eds.), University Press of America, 1993, p. 50.

<sup>10</sup> Cabe recordar también un cuarto foro informal, el Grupo de Suministradores Nucleares (1974), que se creó en 1975 después de que la India realizara pocos meses antes una prueba nuclear con un reactor canadiense proporcionado, en principio, para el desarrollo nuclear del país con fines

foros asumen funciones semejantes, entre las que destacan: la actualización de las listas de control de los materiales; el intercambio de información entre Estados; la publicación de directrices y documentos de buenas prácticas; la divulgación de la información a Estados no miembros y a otros actores interesados, como empresas de la industria o investigadores. En cambio, cada uno de ellos tiene su propia razón de ser, y su funcionamiento se debe a las circunstancias geopolíticas del momento en el que se crean.

### II.1.1. El Grupo Australia

El 1985 se creó el Grupo Australia, poco después de que Irak adquiriera material químico procedente de la industria química internacional y lo utilizara como armamento en la guerra contra Irán en los años 80. Las negociaciones del Grupo comenzaron por iniciativa australiana, y a estas conversaciones se sumaron otros 15 Estados, entre los que cabe destacar la presencia de Alemania, Canadá, España, Francia, Japón o los Estados Unidos. Poco después, con el aumento del riesgo de desarrollo de programas biológicos en los años 90, el Grupo Australia incluyó las armas biológicas entre las amenazas a controlar<sup>11</sup>. Su propósito principal es controlar las exportaciones de materiales que podrían destinarse a la producción de armamento químico y biológico para limitar los riesgos de la proliferación, de acuerdo con las normas convencionales en la materia. La adaptación de las medidas legislativas nacionales es esencial para alcanzar sus objetivos, por lo que el Grupo hace especial hincapié en la armonización de los controles para la concesión de licencias de exportación, dado que sus directrices son poco precisas. Estas directrices sugieren una serie de factores relevantes para evaluar la peligrosidad de la exportación y la conveniencia de otorgar una licencia de exportación favorable, como las capacidades

---

pacíficos. El grupo establece una serie de directrices para evitar que los Estados no poseedores adquieran armas nucleares a través del comercio, sin que esto afecte al desarrollo de las aplicaciones nucleares con fines pacíficos, en consonancia con las obligaciones del Tratado de No Proliferación (artículo IV). Sin embargo, los objetivos de no proliferación nuclear del Grupo de Suministradores Nucleares (1974) quedan al margen del objeto de estudio, pues no guardan relación con la exportación de bienes y materiales biológicos y químicos. Sobre este foro informal, cfr. MUÑOZ MARTÍNEZ, R., «El control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. El tratado sobre el comercio de armas», *Cuadernos de Estrategia*, No. 169, 2014, p. 148; ANTHONY, I., AHLSTRÖM, C. y FEDCHENKO, V., *Reforming Nuclear Export Controls. The Future of the Nuclear Suppliers Group*, SIPRI Research Report No. 22, 2007.

<sup>11</sup> Cfr. BAUER, S. *et al.*, «The export control regimes», en *SIPRI Yearbook 2018: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 426.

del Estado receptor o la valoración del uso final del material que se exporta. En cambio, se trata de una lista no exhaustiva de factores que, como recomendación, los Estados pueden tener en cuenta, de acuerdo con su valoración<sup>12</sup>.

Actualmente, el Grupo Australia cuenta con 43 Estados participantes<sup>13</sup>, y contiene cinco listas de control de sustancias biológicas y químicas, entre las que se incluye: i) una lista de sesenta y cinco productos químicos que reaccionan con otros químicos para crear armas, también denominados precursores. Estos productos, como el 2-cloroetanol, se utilizan habitualmente como insecticidas, pesticidas o en la industria farmacéutica, no obstante, su elevada toxicidad e inflamabilidad los convierten también en posibles explosivos venenosos<sup>14</sup>; ii) una lista de sustancias químicas de doble uso y tecnología y sistemas informáticos asociados, donde se incluyen reactores, tanques de almacenamiento, intercambiadores de calor o válvulas, entre otros<sup>15</sup>; iii) una lista de control de equipos biológicos de doble uso y tecnología asociada, como los fermentadores, que permiten el cultivo de microorganismos para la producción de virus y toxinas<sup>16</sup>; iv) una extensa lista de patógenos humanos y animales y toxinas, como el virus de la fiebre amarilla, o bacterias como la salmonela<sup>17</sup>; y v) una lista de patógenos vegetales, como algunas especies de virus que afectan a las patatas y tubérculos similares<sup>18</sup>.

### II.1.2. El Régimen de Control de Tecnología de Misiles

El Régimen de Control de Tecnología de Misiles nació en 1987 por el creciente interés desde finales de los años 70 de algunos Estados por adquirir o producir misiles balísticos. En el momento de su fundación, Alemania, Ca-

<sup>12</sup> Cfr. *Australia Group*, «Guidelines for transfers of sensitive chemical or biological items», <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/guidelines.html>.

<sup>13</sup> Los Estados Miembros del Grupo Australia son Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, los Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania. La Unión Europea, además, también figura como Miembro del grupo. Cfr. *Australia Group*, «Miembros del GA», <https://australiagroup.net/es/miembros.html>.

<sup>14</sup> Cfr. *Australia Group*, «Australia Group Common Control List Handbook. Vol. I: Chemical Weapons-Related Common Control Lists», pp. 9-112.

<sup>15</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 113-169.

<sup>16</sup> Cfr. *Australia Group*, «Australia Group Common Control List Handbook. Vol. II: Biological Weapons-Related Common Control Lists», pp. 219-223.

<sup>17</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 96 y 124.

<sup>18</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 197-199.

nadá, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y los Estados Unidos –los miembros del G-7– acordaron una serie de directrices para impedir la proliferación de misiles y sistemas de entrega no tripulados que podrían transportar armas de destrucción masiva. Desde entonces, hasta 35 Estados se han sumado a esta iniciativa<sup>19</sup>, que propone a los participantes realizar una evaluación previa de las solicitudes de exportación, de acuerdo con unos factores generales y poco específicos que valoran la peligrosidad de la exportación, como la capacidad del Estado receptor o la importancia de la transferencia<sup>20</sup>. Las directrices del MTCR fomentan también el intercambio regular de información entre los participantes, aunque sin precisar de qué forma debe aplicarse esas pautas de comportamiento<sup>21</sup>.

El documento anexo a las pautas de conducta del MTCR –denominado «Equipamiento, Software y Tecnología»– contiene una lista de materiales seleccionados que, aunque en un principio incluía únicamente un conjunto de misiles, se ha ampliado progresivamente para abarcar múltiples tipos de vehículos aéreos no tripulados como los drones, y se ha adaptado al desarrollo tecnológico. Más concretamente, el anexo divide los materiales en Categoría I y Categoría II según la sensibilidad o peligrosidad del material en cuestión. La Categoría I, por una parte, incluye sistemas de entrega completos y subsistemas completos que puedan utilizarse con el mismo propósito, y que tengan un alcance superior a 300 kilómetros y una carga útil de más de 500 kilogramos. Son productos que se consideran muy sensibles y que están sujetos a una «alta presunción de denegación de exportación» y, dada su peligrosidad, es muy probable que las autorizaciones para su exportación se rechacen. La prohibición se extiende tanto al misil o vehículo aéreo como al *software* y la tecnología que utiliza para su funcionamiento. La Categoría II, por otra parte, incluye componentes y equipamiento de propulsión, materiales de propulsión y químicos, sistemas de instrumentación, navegación y orientación, y sistemas de control de vuelos o productos de aviónica, entre otros. Estos materiales e instrumentos son menos sensibles, pero están igualmente sujetos a restricciones, aunque es más probable

---

<sup>19</sup> Los Estados participantes en el MTCR son Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, India, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania.

<sup>20</sup> Cfr. *MTCR*, «Guidelines for sensitive missile-relevant transfers», párr. 3, <https://mtrc.info/guidelines-for-sensitive-missile-relevant-transfers/>.

<sup>21</sup> Cfr. *ibid.*, párr. 6.

que se proceda a la autorización de su exportación, siempre que su uso final no sea el desarrollo de los misiles que regula el MTCR<sup>22</sup>.

### II.1.3. El Arreglo de Wassenaar

El Arreglo de Wassenaar surgió en 1995 como sucesor del Comité Coordinador de Controles Multilaterales de Exportación, también conocido como COCOM, que, desde 1950, fomentaba el alcance de acuerdos entre una veintena de Estados –como Australia, Alemania, España, Japón, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos, entre otros– para desarrollar un sistema de control de exportaciones común frente a los Estados parte del antiguo Pacto de Varsovia<sup>23</sup>. El renovado Arreglo de Wassenaar establece unos criterios de funcionamiento generalistas –al igual que el resto de foros informales– para orientar a los Estados participantes en la tarea de garantizar, mediante la adaptación de su legislación nacional, la transferencia pacífica y segura de armas convencionales y material de doble uso. Entre sus criterios de actuación, llama a los Estados a establecer técnicas y procedimientos de evaluación del riesgo para valorar la peligrosidad de exportaciones sospechosas, aunque no detalla qué tipo de procedimientos son más apropiados<sup>24</sup>. También propone el intercambio de información entre Estados para fomentar la transparencia y la responsabilidad de los participantes, que deben notificar semestralmente y de forma confidencial a la Secretaría las autorizaciones y denegaciones de exportación de una serie de productos y tecnologías de doble uso<sup>25</sup>.

En la actualidad son 42 los Estados participantes<sup>26</sup>, que adquieren el compromiso de controlar la exportación de una serie de materiales recogidos en

<sup>22</sup> Cfr. *MTCR*, «Equipment, software and technology annex», <https://mtrc.info/mtrc-annex/>.

<sup>23</sup> Sobre el Comité Coordinador de Controles Multilaterales de Exportación, por ejemplo, cfr. LIPSON, M., «The Reincarnation of COCOM: Explaining Post-Cold War Export Controls», *The Non-Proliferation Review*, vol. 6, n.º 2, 1999; NOEHRENBERG, E. H., *Multilateral Export Controls and International Regime Theory: the Effectiveness of COCOM*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

<sup>24</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Best practices for effective export control enforcement», párr. I. 1, <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2019/consolidated/Best-Practices-for-Effective-Export-Control-Enforcement.pdf>

<sup>25</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Guidelines & Procedures, including the Initial Elements», Public Documents, vol. I, Founding Documents, diciembre 2019, párr. II.4.

<sup>26</sup> Los Estados participantes en el Arreglo de Wassenaar son Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania.



dos listas específicas: por una parte, la *Lista Militar* incluye una serie de armas convencionales que coinciden, en buena medida, con las del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, entre las que se encuentran diversos explosivos como bombas y proyectiles, o armas de fuego, como rifles y su munición<sup>27</sup>. Por otra parte, la *Lista de productos y tecnologías de doble uso*, que clasifica los materiales en nueve categorías diferentes<sup>28</sup>, y subdivide cada una de ellas en una lista de materiales «sensibles» y otra de materiales «muy sensibles». El Arreglo de Wassenaar propone una serie de buenas prácticas para que los Estados tomen precauciones especiales para la exportación de aquellos materiales considerados sensibles o muy sensibles. Entre dichas buenas prácticas sugiere, por ejemplo, la concesión de licencias caso por caso, valorando las características del solicitante, del destinatario y del usuario final, o el fomento de las consultas entre agencias gubernamentales para debatir la conveniencia de la exportación<sup>29</sup>.

## II.2. *La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación*

En los primeros años del siglo XXI, surgen nuevas amenazas terroristas en el ámbito marítimo contra la seguridad internacional, como fue el caso de los ataques de Al-Qaeda a la embarcación *USS Cole* en octubre del 2000 y al petrolero francés *Limburg* en octubre de 2002, ambos perpetrados frente a las costas de Yemen<sup>30</sup>. Estos hechos hicieron patente la posibilidad de que grupos

<sup>27</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List», Public Documents, vol. II, diciembre 2019, pp. 181-186. Sobre las categorías del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, cfr. United Nations Register on Conventional Arms, «Categories of major conventional arms», <https://www.unroca.org/categories>.

<sup>28</sup> Entre las nueve categorías de la Lista de productos y tecnologías de doble uso del Arreglo de Wassenaar se incluyen: Categoría 1, de materiales especiales y equipamiento relacionado; Categoría 2, sobre procesamiento de materiales; Categoría 3, de materiales de electrónica; Categoría 4, sobre ordenadores; Categoría 5, sobre telecomunicaciones y seguridad de la información; Categoría 6, de sensores y láseres; Categoría 7, de materiales de navegación y aviación; Categoría 8, sobre materiales de marina; Categoría 9, sobre el espacio aéreo y propulsión. Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List», Public Documents, vol. II, diciembre 2019, pp. 4-169.

<sup>29</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Extreme Vigilance: Sub-set of Tier 2 (VSL) items», <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2019/consolidated/04Best-Practices-regarding-VSL-Items.pdf>.

<sup>30</sup> Para más detalles sobre el ataque a la embarcación *USS Cole*, cfr. LIPPOLD, K., *Front Burner: al-Qaeda's attack on the USS Cole*, New York, Public Affairs, 2012. Sobre el ataque al petrolero *Limburg*, cfr. SMITH, C. S., «Fire on French Tanker Off Yemen Raises Terrorism Fears», *The New York Times*, 7 de octubre de 2002, <https://www.nytimes.com/2002/10/07/world/fire-on-french-tanker-off-yemen-raises-terrorism-fears.html>.

terroristas utilizaran las rutas marítimas para traficar con armas de destrucción masiva con las que cometer ataques terroristas<sup>31</sup>.

Las debilidades del marco jurídico internacional marítimo también quedaron al descubierto tras el incidente de la embarcación *So San*, registrado en Camboya, aunque resultó ser de propiedad norcoreana. Autoridades españolas y norteamericanas interceptaron la embarcación durante la operación conjunta *Enduring Freedom* y consiguieron detener el transporte de las mercancías transportadas –entre otras, misiles *Scud*, cargas explosivas y barriles con material químico– antes de llegar a su destino final, Yemen. Tras el estudio de las licencias oportunas, la exportación resultó ser acorde con las normas de Derecho internacional y las autoridades tuvieron que liberar la embarcación, a pesar de los riesgos que suponía su mercancía para la seguridad internacional<sup>32</sup>. Aquellos hechos revelaron la necesidad de modificar las normas vigentes o de adoptar nuevas medidas que frenaran los temores fundados de que los grupos terroristas pudieran aprovechar las debilidades del marco jurídico internacional marítimo para transportar armas de destrucción masiva y material de doble uso a través de aguas internacionales.

En este contexto de nuevas amenazas internacionales y de desarrollo tecnológico acelerado, los Estados Unidos plantearon un cambio en su Estrategia Nacional de Seguridad, pues consideraron que las normas internacionales para el control de armamentos eran deficientes e incompletas para afrontar las nuevas amenazas que se presentaban<sup>33</sup>. En mayo de 2003, el entonces pre-

<sup>31</sup> Cfr. JIMENEZ KWAST, P., «Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction in International Legal Perspective», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 38, 2007, p. 164.

<sup>32</sup> En 2002, cuando tuvo lugar el incidente de la embarcación *So San*, Yemen y Corea del Norte no eran parte del MTCR, ni existía una situación de guerra con España o los Estados Unidos, por lo que tampoco violaba la Convención sobre el Derecho del Mar (1982). En virtud del artículo 110 de la Convención, Estados de otro pabellón tenían el derecho de detener e inspeccionar la embarcación por carecer de bandera que enarbolará su pabellón. Dicho derecho no otorga, sin embargo, capacidad para interceptar el cargamento sin consentimiento. Para más detalles sobre el incidente de *So San*, cfr. LEE, E. Y. J., «Can the PSI be legitimate for the non-proliferation regime? A critical analysis», *Journal of East Asia and International Law*, vol. 3, n.º 1, 2010, p. 31; JIMENEZ KWAST, P., «Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction in International Legal Perspective», *op. cit.*, pp. 226-227; JOYNER, D. H., «The Proliferation Security Initiative: non-proliferation, counter-proliferation and international law», *Yale Journal of International Law*, vol. 30, 2005, p. 508.

<sup>33</sup> La Estrategia Nacional de Seguridad de 2002 indica, por ejemplo, que «America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few». Cfr. THE WHITE HOUSE, «The National Security Strategy of the United States of America», septiembre 2002, p. 4. Al respecto, cfr. DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism

sidente estadounidense George W. Bush presentó la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación –en adelante PSI, por sus siglas en inglés– motivada, principalmente, por la amenaza que planteaban las transferencias marítimas como la de la embarcación *So San*. La posibilidad de que grupos terroristas aprovecharan las facultades del sistema marítimo global aceleró el interés en la creación de la Iniciativa<sup>34</sup>, en la que participaron 11 Estados: Alemania, Australia, España, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y los Estados Unidos.

La PSI se considera «an activity, not an organization»<sup>35</sup>, ya que se trata de una agrupación de Estados que carece de un tratado que rijan las relaciones entre los participantes. Como instrumento de *soft law*, establece pautas de conducta que deben guiar la actuación de los Estados participantes en materia de interceptación marítima, aunque sus recomendaciones no son jurídicamente vinculantes. En concreto, el denominado *Statement of Interdiction Principles* establece como objetivo principal la interceptación de transferencias ilícitas de armas de destrucción masiva, sus sistemas de entrega y materiales relacionados, y otros envíos por tierra, mar y aire que puedan suponer una amenaza para la seguridad nacional e internacional<sup>36</sup>.

Las actividades de la PSI son un mecanismo de control que comprende un conjunto de acciones que conforman las conocidas «operaciones de interceptación»<sup>37</sup>, que incluyen, principalmente, la comprobación del Estado

---

or ‘smoke and mirrors’?», en *Arms control in the 21<sup>st</sup> Century. Between coercion and cooperation*, Meier, O. y Daase, C. (eds.), London and New York. Routledge, 2013, pp. 148-149.

<sup>34</sup> Cfr. DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or ‘smoke and mirrors’?», *op. cit.*, p. 147.

<sup>35</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, «The Proliferation Security Initiative: Chairman’s Conclusions at the Fourth Meeting», 10 de octubre de 2003, <https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/other/25373.htm>.

<sup>36</sup> Cfr. PSI, «Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles», Principio I.

<sup>37</sup> La interceptación proviene del concepto inglés *interdiction*. Aunque es posible distinguir entre *interdiction* e *interception*, es más razonable –en el contexto de la amenaza de las armas de destrucción masiva y el terrorismo– hablar de *interdiction*, ya que su significado es más acotado, y no valora acciones relacionadas, por ejemplo, con el tráfico marítimo o con la interrupción de líneas de comunicación, cuestiones que quedan al margen de las amenazas que son objeto de estudio. Cfr. CORTHAY, E. L., «Legal bases for forcible maritime interdiction operations against terrorist threat on the high seas», *Australian and New Zealand Maritime Law Journal*, No. 31, issue 2, 2017, p. 56; VON HEINEGG, W. H., «Current legal issues in maritime operations: maritime interception operations in the global war on terrorism, exclusion zones, hospital ships and maritime neutrality», en *Issues in International Law and Military Operations*, Jaques, R. B. (ed.), International Law Studies, vol. 80, 2006, pp. 208-209. Teniendo en cuenta el sentido que la PSI otorga al vocablo *interdiction*, se utiliza, como traducción al español, la palabra «interceptación», más cercana a su significado que otras traducciones como «interdicción».

del pabellón, el abordaje o el registro e inspección de los buques sospechosos de transportar armas de destrucción para fines ilícitos, y deben realizarse respetando la jurisdicción del Estado del pabellón, de acuerdo con las obligaciones de Derecho internacional en la materia. Estas operaciones pretenden, «impede and stop shipments of WMD, delivery systems, and related materials flowing to and from states and non-state actors of proliferation concern, consistent with national legal authorities and relevant international law and frameworks...»<sup>38</sup>.

Esta Iniciativa cuenta actualmente con la participación de 107 Estados, lo que supone la representación de más del 80% de la flota marítima mundial<sup>39</sup>. Sin embargo, la ausencia de Estados estratégicamente relevantes como Brasil, China, la India o Pakistán es significativa, ya que son Estados que participan de forma activa en el comercio exterior y en el transporte marítimo de mercancías, por lo que su ausencia puede mermar la efectividad de la PSI<sup>40</sup>. La creciente actividad de grupos terroristas en Estados no participantes en la PSI, como Indonesia, también constituye una potencial amenaza<sup>41</sup>. En cambio, la incorporación de Estados del Sudeste Asiático –como Malasia o Vietnam, en abril y mayo del 2014, respectivamente– es especialmente relevante, puesto que facilita el control de la PSI sobre el Estrecho de Malaca, zona del Sudeste Asiático de paso obligatorio para un cuarto del comercio mundial<sup>42</sup>, y forta-

<sup>38</sup> PSI, «Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles», preámbulo.

<sup>39</sup> Cfr. VENTURINI, G., «The Proliferation Security Initiative: a tentative assessment», en *Nuclear Non-Proliferation in International Law*, Black-Branch, J. y Fleck, D. (eds.), La Haya, T. M. C. Asser Press, 2016, p. 216. Para un listado completo de los Estados participantes en la PSI, cfr. PSI, «Endorsing States List», <https://www.psi-online.info/psi-info-en/botschaft/-/2205942>.

<sup>40</sup> La ausencia de China, más concretamente, se debe, en buena medida, al liderazgo de los Estados Unidos en la PSI, y al conocido como incidente «Yinhe», en el que los Estados Unidos solicitaron encarecida y reiteradamente la inspección de una embarcación china que resultó transportar únicamente cargamento legal. Este hecho, aunque sucedió en 1993, años antes de la negociación de la PSI, todavía influye en el escepticismo de China hacia la iniciativa. Cfr. BAUER, S. y BROCKMANN, K., «The Proliferation Security Initiative and UN Security Council Resolution 1540», en *Literature review for the Policy and Operations Evaluations Department of the Dutch Ministry of Foreign Affairs. Final Report*, Stockholm International Peace Research Institute, 2017, p. 73.

<sup>41</sup> Por ejemplo, el grupo terrorista Jemaah Islamiyah en Indonesia se considera el principal asociado de Al-Qaeda en la región y la mayor amenaza terrorista. Cfr. SINGH, B., «The Revival of Al Qaeda's Affiliate in Southeast Asia: the Jemaah Islamiyah», *Counter Terrorist Trends and Analyses*, vol. 9, n.º 5, 2017, pp. 5-8; BARTON, G., *Jemaah Islamiyah: Radical Islamism in Indonesia*, NUS Press, 2005.

<sup>42</sup> Cfr. DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or 'smoke and mirrors'?», *op. cit.*, p. 155.

lece la seguridad de una zona de gran tránsito comercial donde están muy presentes las amenazas del terrorismo y las armas de destrucción masiva<sup>43</sup>. A pesar de esto, la PSI se ha definido en ocasiones como «a loose collection of like-minded countries pursuing their narrow security interests»<sup>44</sup>, «a political understanding»<sup>45</sup>, o como «an informal network of States»<sup>46</sup>.

### III. LIMITACIONES PROPIAS DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE *SOFT LAW* PARA LA NO PROLIFERACIÓN

Los foros informales para el control de las exportaciones y la PSI pueden contribuir por separado al régimen internacional convencional de no proliferación, en la medida que todos ellos se enfrentan a retos similares que guían su actuación, aunque adolecen de limitaciones estructurales que dificultan su efectividad práctica. Son tres las cuestiones principales e inherentes a estos foros que limitan su influencia y efectividad: i) la participación limitada de Estados; ii) la voluntariedad en el intercambio de información relevante entre los participantes; y iii) la débil institucionalización de los mecanismos informales.

#### III.1. *La participación limitada de Estados*

Como se ha mencionado anteriormente, la participación de Estados, especialmente en el caso de los foros informales, es reducida. El consenso político necesario para la admisión de nuevos participantes y el recelo hacia el intercam-

<sup>43</sup> Las aguas territoriales y la Zona Económica Exclusiva de Malasia se encuentran en el estrecho de Malaca, una zona de paso frecuente con antecedentes relacionados con transferencias de armas de destrucción masiva. En 2004, por ejemplo, se interceptó un cargamento de centrifugadoras procedente de Malasia con Libia como destino final. La interceptación permitió la desarticulación de una red de tráfico ilícito de material y equipamiento relacionado con el desarrollo de armas de destrucción masiva. Cfr. BROAD, W. J. Y SANGER, D. E., «A tale of nuclear proliferation: how Pakistani built his network», *The New York Times*, 12 de febrero de 2004, <https://www.nytimes.com/2004/02/12/world/a-tale-of-nuclear-proliferation-how-pakistani-built-his-network.html>.

<sup>44</sup> ONG, S. G., «The Proliferation Security Initiative and counter-proliferation: a view from Asia», en *Global non-proliferation and counter-terrorism. The impact of UNSCR 1540*, Bosch, O. y van Ham, P. (eds.), Washington DC, Brookings Institution Press, 2007, p. 158.

<sup>45</sup> THOMAS, T. V., «The Proliferation Security Initiative: towards relegation of navigational freedoms in UNCLOS? An Indian perspective», *Chinese Journal of International Law*, vol. 8, issue 3, 2009, pp. 657-680.

<sup>46</sup> DURKALEC, J., «The Proliferation Security Initiative: Evolution and Future Prospects», *EU Non - Proliferation Consortium*, Non-Proliferation Papers No. 16, 2010, p. 1.

bio de información de carácter confidencial han limitado la participación de ciertos Estados en estos foros. Los Estados, al considerar el ingreso de nuevos participantes, tienen en cuenta las exigencias técnicas de las directrices, pero también criterios políticos, estratégicos o económicos para asegurar que el potencial nuevo participante fortalece la eficacia del grupo y no afecta a sus intereses nacionales<sup>47</sup>. Con respecto a la reciente incorporación de la India al Grupo Australia, por ejemplo, el representante hindú afirmó, que «it's entry would be mutually beneficial and further contribute to international security and non-proliferation objectives»<sup>48</sup>. Al mismo tiempo, el Grupo Australia consideró que «India has demonstrated the will to implement rigorous controls of high standards in international trade, and its capacity to adapt its national regulatory system to meet the necessities of its expanding economy»<sup>49</sup>. La incorporación responde a una actitud proactiva de la India ante los compromisos del Grupo Australia, que también puede beneficiarse de la participación en sus buenas prácticas y recomendaciones de un importante actor comercial a nivel global.

La participación reducida de Estados en los foros informales puede ser positiva en ciertos aspectos. Por ejemplo, puede favorecer la transparencia entre Estados, si confían en los socios y no ven amenazados sus intereses nacionales al desvelar información sensible<sup>50</sup>. Sin embargo, también puede dejar al margen a Estados estratégicamente relevantes, con lo que se merma la efectividad de las obligaciones. Así, por ejemplo, algunas empresas nacionales de Estados que no participan en el Grupo Australia, como China o Rusia, han exportado a Irán bienes cuya comercialización está restringida. El empresario neerlandés Frans van Anraar<sup>51</sup>, el ciudadano chino Q. C. Chen<sup>52</sup> o el nacional israelí Nahum Manbar<sup>53</sup>

<sup>47</sup> Cfr. DÍAZ-MORERA VENTÓS, T., «Los regímenes de control de transferencias de tecnologías sensibles», *Cuadernos de estrategia*, No. 169, 2014, p. 219

<sup>48</sup> *Australia Group*, «Press release: India joins the Australia Group», 19 de enero de 2018, [https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/india\\_statement.html](https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/india_statement.html).

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Cfr. BROCKMANN, K., «Challenges to multilateral export controls. The case for inter-regime dialogue and coordination», *Stockholm International Peace Research Institute*, 2019, p. 9.

<sup>51</sup> Cfr. ONATE, S. *et al.*, «Lessons Learned: Chemicals Trader Convicted of War Crimes», *Hague Justice Journal*, vol. 2, n.º 1, 2007; VAN SLIEDREGT, E. «International Crimes Before Dutch Courts: Recent Developments», *Leiden Journal of International Law*, vol. 20, 2007, pp. 895-908.

<sup>52</sup> Cfr. BRUGGER, S., «China Sanctioned for Chem, Bio Transfers to Iran», *Arms Control Today*, marzo 2002, <https://www.armscontrol.org/act/2002-03/press-releases/china-sanctioned-chem-bio-transfers-iran>.

<sup>53</sup> Cfr. GREENBERG, J., «Israeli held in Iran traffic in nerve gas», *The New York Times*, 7 de mayo de 1997, <https://www.nytimes.com/1997/05/07/world/israeli-held-in-iran-traffic-in-nerve-gas.html>; GREENBERG, J., «Israeli linked to Iran arms ordered jailed», *The New York Times*, 18

son ejemplos de intermediarios que han participado en actividades de tráfico ilícito de precursores químicos, facilitando su adquisición por parte de grupos terroristas y poniendo en peligro la seguridad internacional.

La selectiva y reducida participación de Estados en los regímenes informales ha fomentado ciertas críticas sobre los posibles efectos discriminatorios hacia los Estados no participantes. Los Estados emergentes y en vías de desarrollo que no participan en los foros informales han percibido, especialmente al MTCR y al Grupo Australia, como «a group of *haves* depriving *have nots*»<sup>54</sup>. Sin embargo, la ya mencionada reciente incorporación de la India a estos foros –al MTCR desde 2016, al Arreglo de Wassenaar desde diciembre de 2017 y al Grupo Australia desde enero de 2018– es fruto de un considerable esfuerzo diplomático por obtener los apoyos necesarios de los otros participantes y alcanzar una resolución positiva.

El ejemplo de la India muestra además la progresiva convergencia entre los intereses de los Estados occidentales y aquellos en vías de desarrollo, que también se consideran proveedores y quieren participar en la creación y aplicación de las buenas prácticas relacionadas con la exportación de materiales y sustancias sensibles<sup>55</sup>. El aumento progresivo de Estados emergentes o en vías de desarrollo relevantes en la producción y el intercambio comercial en las industrias química y biotecnológica ilustra esta idea. La industria química, por ejemplo, incorpora nuevas zonas geográficas interesadas en el sector a los lugares de producción tradicionales, como Japón, los Estados Unidos o Europa occidental, por lo que también se deben considerar otros Estados de Asia, Europa oriental, América Latina u Oriente Medio. Algunos de los Estados de estas zonas geográficas, no obstante, carecen de experiencia en la aplicación de las normas para el control de los materiales químicos. Cabe mencionar al respecto el caso de México, que solicitó asistencia para mejorar la aplicación de las obligaciones de no proliferación en 2019 a pesar de la rigurosa adaptación

---

de abril de 1997, <https://www.nytimes.com/1997/04/18/world/israeli-linked-to-iran-arms-ordered-jailed.html>.

<sup>54</sup> Sobre el MTCR, cfr. BAILEY, K. C., «Nonproliferation export controls: problems and alternatives», *op. cit.*, p. 50. Sobre el Grupo Australia, cfr. MOREL, B., «How effective is the Australia Group?», en *Proliferation and export controls*, Bailey, K. C. y Rudney, R. (eds.), University Press of America, 1993, p. 62.

<sup>55</sup> Cfr. MEIER, O., «Dual-use technology transfers and the legitimacy of non-proliferation regimes», en *Technology transfers and non-proliferation. Between control and cooperation*, Meier, O. (ed.), Routledge Global Security Studies, 2014, p. 8; JOYNER, D. H., «Restructuring the Multilateral Export Control Regime System», *op. cit.*, p. 186.

de su legislación nacional a las medidas para el control de las exportaciones de material sensible, y a pesar de su participación en el Arreglo de Wassenaar desde 2011 y en el Grupo Australia desde 2013, demostrando su falta de experiencia y su voluntad de progresar en la consecución de los objetivos de no proliferación.

Especialmente destacable es el rápido crecimiento de las industrias química y biotecnológica en el Sudeste Asiático, cuyas características geográficas convierten a la región en zona de paso marítimo y tráfico de mercancías<sup>56</sup>. En una zona donde la presencia de grupos terroristas como Al-Qaeda o Jemaah Islamiyah está experimentando un crecimiento notable<sup>57</sup>, la falta de experiencia y de capacidad técnica impide a algunos Estados aplicar unos controles de tránsito y de transbordo de mercancías apropiados para impedir el tráfico ilícito y el contrabando<sup>58</sup>. Sin embargo, algunos Estados de la región, como Singapur o Malasia, muestran progresos significativos en la aplicación de las obligaciones internacionales de no proliferación<sup>59</sup>. Su participación en los foros informales para el control de las exportaciones podría, por lo tanto, contribuir al incremento de las capacidades de otros Estados de la región que presentan instrumentos menos desarrollados para el control de las exportaciones de bienes y materiales de doble uso.

Resulta llamativo el caso de la PSI, que mantiene la flexibilidad derivada de su naturaleza de *soft law*, aunque se diferencia del resto de foros informales en que es más inclusivo, por lo que la participación en la iniciativa es más numerosa. Desde un inicio, los once Estados originarios reconocieron la importancia de una extensa participación para alcanzar los objetivos de la iniciativa y garantizar una interceptación efectiva de las transferencias ilícitas de armas de destrucción masiva. En este sentido, afirmaron que la PSI era una iniciativa global con una misión inclusiva, que requería de la máxima coope-

<sup>56</sup> Cfr. KASSENOVA, T., «1540 in Practice: Challenges and Opportunities for Southeast Asia», *The Stanley Foundation, Policy Analysis Briefs*, 2011, pp. 6-7.

<sup>57</sup> Cfr. GUNARATNA, R. y KAM, S., *Handbook of terrorism in the Asia-Pacific*, Imperial College Press, London, 2016; TAN, S. y NASU, H., «ASEAN and the development of counter-terrorism law and policy in Southeast Asia», *University of New South Wales Law Journal*, vol. 39, n.º 3, 2016, pp. 1219-1238.

<sup>58</sup> Cfr. KASSENOVA, T., «1540 in Practice: Challenges and Opportunities for Southeast Asia», *op. cit.*, p. 4.

<sup>59</sup> Por ejemplo, la matriz de Filipinas, aprobada por el Comité 1540 el 23 de diciembre de 2015, muestra múltiples deficiencias en su régimen de control de exportaciones de armas nucleares, químicas y biológicas, frente a la elaborada matriz de Singapur. Cfr. S/AC.44/2019/4, de 11 de julio de 2019, párr. 3.



ración posible entre Estados y, por lo tanto, «should be open to any state or international body that accepts the Paris Statement of Principles and makes an effective contribution»<sup>60</sup>. Prueba de ello es que, en el plazo de un año desde su creación, la PSI pasó de once a sesenta Estados participantes<sup>61</sup>. Además, esta iniciativa no restringe la participación únicamente a aquellos que se han comprometido con el *Statement of Interdiction Principles*, pues permite a los no participantes actuar conforme a las directrices y en colaboración con la PSI para alcanzar sus objetivos de no proliferación<sup>62</sup>.

Con todo esto, parece conveniente la aceptación de nuevos Estados en los foros informales que, sin ser productores, pueden ser esenciales en la cadena de suministros de los productos biológicos o químicos. En un intento de revertir esta debilidad, el MTCR y Grupo Australia han creado la categoría de «adherentes» –distinta a la de participantes– para aquellos Estados que muestran su voluntad de formar parte del grupo y que en un futuro próximo podrían alcanzar su plena participación. Los Estados que se adhieren adquieren el compromiso político, al igual que los Estados participantes, de secundar las directrices y las listas de productos sometidos a control como criterio para exportar estos bienes y materiales especialmente sensibles. Los Estados adherentes, no obstante, no participan en el proceso de toma de decisiones, y no poseen los mismos beneficios que se ofrecen a los participantes, como la adquisición de algún material no disponible en general. En la actualidad, Estonia, Letonia y Kazajistán son Estados adherentes al MTCR, lo que les permite acudir a las reuniones técnicas de divulgación o atender a reuniones –diferentes a las multilaterales– con la presidencia<sup>63</sup>. Kazajistán es, a su vez, el único Estado adherente al Grupo Australia y, como tal, se obliga de forma unilateral a usar las directrices y listas de materiales sujetos a control como guía de buenas prácticas para el control de las exportaciones biológicas y químicas.

<sup>60</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, «Chairman's statement at the fourth meeting», Londres, 9-10 de octubre de 2003, <https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/other/25373.htm>.

<sup>61</sup> Cfr. U.S. DEPARTMENT OF STATE, «Chairman's Statement at the 1st Anniversary PSI Meeting, Krakow, Poland», Cracovia, 31 de mayo y 1 de junio de 2004, <https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/other/33208.htm>.

<sup>62</sup> Cfr. DUNNE, A., *The Proliferation Security Initiative: Legal Considerations and Operational Realities*, Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Policy Paper No. 36, 2013, p. 43.

<sup>63</sup> Cfr. MTCR, «Adherence policy», <https://mtrc.info/adherence-policy/>. El estatus de «adherente» del MTCR se creó en la sesión plenaria que el grupo celebró en Rotterdam en 2015. Cfr. BAUER, S., «Main developments and discussions in the export control regimes», *op. cit.*, p. 64.

La aceptación de nuevos Estados permite ir superando las diferencias señaladas por la creación de diferentes «clases» de participantes: por una parte, mitiga la imagen discriminatoria de estos foros al difuminar la distinción entre Estados desarrollados que poseen o tienen capacidad de producir armas de destrucción masiva, y Estados emergentes o en vías de desarrollo que quedan al margen del «club» de poseedores. Por otra parte, propicia la cooperación, la asistencia y el desarrollo de la capacidad de aquellos Estados con conocimientos técnicos y prácticos más limitados, pero que también son determinantes en la cadena de suministro y, por lo tanto, su participación en el control de las exportaciones es de vital importancia para frenar el tráfico ilícito de sustancias que pueden caer en manos de grupos terroristas. Al mismo tiempo, es preciso recordar que estos foros agrupaban, originalmente, a Estados con intereses estratégicos e ideas políticas similares. De ahí que la aceptación de nuevos Estados debe estar condicionada al firme compromiso de los nuevos participantes en la aplicación de las obligaciones internacionales de no proliferación<sup>64</sup>. En este sentido, la existencia de «clases» de participantes en los foros informales –como la de «adherente»– parece una solución temporal apropiada como medida de fomento de la confianza entre los Estados originarios y los nuevos participantes. Sin embargo, sería contraproducente identificar de forma permanente a los nuevos Estados «adherentes» como participantes de segunda categoría con derechos y obligaciones diferentes y limitados con respecto a los participantes «originarios», pues mantendría la imagen discriminatoria de los foros y evitaría la aplicación coordinada de sus códigos de conducta. Para evitar esta distinción, el MTCR confirma de forma expresa que las categorías de participante y adherente no son alternativas ni implican «clases» diferentes, sino que cada una precisa de un procedimiento de solicitud distinto que todo Estado candidato debe superar<sup>65</sup>. Y todo esto, a pesar de que algunos Estados todavía prefieren permanecer al margen de estos foros informales porque consideran que operar de forma independiente les aporta mayores beneficios. Los Estados Unidos, por ejemplo, han criticado a China e Israel como principales exportadores de aparatos militares, especialmente de vehículos aéreos armados no tripulados, por las ventajas que supone permanecer al margen del MTCR<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Cfr. BECK, M. *et al.*, «Strengthening multilateral export controls. A non-proliferation priority», *Center for international trade and security*, University of Georgia, 2002, p. 16.

<sup>65</sup> Cfr. MTCR, «Adherence policy», <https://mtcr.info/adherence-policy/>.

<sup>66</sup> Cfr. BROCKMANN, K., «Challenges to multilateral export controls. The case for inter-regime dialogue and coordination», *op. cit.*, p. 11.

Estos mecanismos informales muestran un elevado nivel de compromiso con el control de las exportaciones, aunque distan bastante de ser mecanismos completos para alcanzar los objetivos de no proliferación. Su gran valor radica en que aportan una forma de pensar común en torno a la cooperación y la seguridad entre los Estados participantes<sup>67</sup>. Sin embargo, la aceptación de Estados emergentes o en vías de desarrollo es cada vez más necesaria para garantizar la seguridad en el transporte de materiales y sustancias sensibles por zonas especialmente expuestas a los riesgos del comercio internacional. Las pautas de comportamiento de estos foros, por lo tanto, pueden complementar y fortalecer el régimen convencional internacional en la materia, y evitar que los grupos terroristas adquieran armas biológicas y químicas conforme a los objetivos de no proliferación impuestos por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1540 (2004).

### III.2. *El carácter voluntario del intercambio de información*

La aplicación de los principios, directrices y listas de control de estos mecanismos informales depende del ejercicio de la soberanía estatal. Esta característica es intrínseca a los instrumentos de *soft law*, donde los Estados se adhieren a una serie de pautas de conducta y recomendaciones que no les vinculan jurídicamente. Esto no impide que los foros informales presenten incentivos o recordatorios en sus directrices para apelar a su cumplimiento. El Grupo Australia, por ejemplo, indica que:

«Las presentes directrices constituyen la base para controlar las transferencias, a cualquier destino que se encuentre fuera de la jurisdicción o el control nacionales del Gobierno, de materiales, equipos, tecnologías y sistemas informáticos que puedan contribuir a actividades AQB»<sup>68</sup>.

También añade, no obstante, que «el Gobierno aplicará las presentes directrices de conformidad con su legislación nacional». Igualmente, el Arreglo

<sup>67</sup> Del original en inglés, «valuable forums for building a common, cooperative-security mindset among members». Cfr., BECK, M. *et al.*, «Strengthening multilateral export controls. A non-proliferation priority», *op. cit.*, p. 14.

<sup>68</sup> *Australia Group*, «Directrices para la transferencia de productos químicos o biológicos sensibles», <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/es/directrices.html>.

de Wassenaar fomenta las reuniones periódicas entre los Estados participantes para asegurarse de que las transferencias de bienes de doble uso se llevan a cabo de forma responsable y atendiendo a la paz y a la seguridad internacional y regional<sup>69</sup>. Sin embargo, también afirma con contundencia que, «the decision to transfer or deny transfer of any item will be the sole responsibility of each Participating State»<sup>70</sup>.

Pero el carácter voluntario de estos foros no es baladí. Una parte de la doctrina internacionalista entiende que los Estados, cuando alcanzan un acuerdo –ya sea jurídicamente vinculante o programático y de futuro– lo hacen con la intención de comprometerse con sus objetivos y sus mandatos, lo que muestra la importancia del vínculo político en el cumplimiento de los mecanismos multilaterales no vinculantes. Esto es así porque, aunque las pautas de conducta del *soft law* no crean normas jurídicamente vinculantes, sí crean expectativas y ejercen una influencia sobre el comportamiento de los Estados<sup>71</sup>.

La facultad soberana y discrecional del Estado es especialmente relevante en el cumplimiento de uno de los objetivos de los mecanismos informales, como es el intercambio de información entre Estados para facilitar a las autoridades nacionales la labor de autorizar o denegar una transferencia, y evitar la proliferación de material biológico y químico con fines ilícitos. Por ejemplo, los Estados participantes en el Grupo Australia y en el MTCR se comprometen a aplicar una cláusula denominada «*no-undercut*». De acuerdo con esta cláusula, en caso de que un Estado participante deniegue una licencia de exportación, el resto de Estados participantes también la denegarán si se trata de una transferencia idéntica a la previamente denegada. El constante intercambio de información es, por lo tanto, requisito indispensable para la efectiva aplicación de la cláusula y el consecuente control efectivo de las exportaciones en aras de los objetivos internacionales de no proliferación.

Los Estados adquieren el compromiso de intercambiar información sobre las transferencias de bienes y materiales incluidos en las listas de control, por lo que es un mecanismo de cooperación entre los Estados que facilita la

<sup>69</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Guidelines & Procedures, including the Initial Elements», Public Documents, vol. I, Founding Documents, diciembre 2019, Sección II, párr. 1.

<sup>70</sup> *Ibid.*, párr. 3.

<sup>71</sup> Cfr. WEIL, P., «Towards normative relativity in international law», *American Journal of International Law*, vol. 77, issue 3, 1983, p. 415; BOTHE, M., «Legal and Non-Legal Norms – a meaningful distinction in international relations?», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 11, 1980, p. 68; ROESSLER, F., «Law, de Facto Agreements and Declarations of Principle in International Economic Relations», *op. cit.*, p. 41.

toma de decisiones e incrementa la efectividad a la hora de autorizar o denegar una exportación. El Arreglo de Wassenaar también indica explícitamente que, aunque los Estados participantes deben notificar la expedición de licencias y las denegaciones, dicha notificación no impone la obligación a otros Estados de denegar transferencias similares<sup>72</sup>. La realidad es que, en la práctica, los Estados participantes del Arreglo de Wassenaar no aplican la cláusula *no-undercut*, y el requisito de informar se debilita a expensas de la potestad de los Estados participantes para autorizar o denegar una transferencia según la discrecionalidad nacional<sup>73</sup>.

Además, los Estados participantes deben aportar información sobre las transferencias de productos y tecnologías de doble uso incluidos en las listas cuando su destino sea un Estado no participante o cuando se haya denegado el envío<sup>74</sup>. Dicha aportación de información se realiza de forma voluntaria, y la notificación de denegación no impone ninguna obligación jurídicamente vinculante sobre el resto de Estados participantes, que decidirán según su competencia soberana sobre la autorización o denegación de una transferencia similar<sup>75</sup>. De hecho, los propios criterios de funcionamiento del Arreglo de Wassenaar no manifiestan una firme intención de obligar a los Estados participantes a cumplir con las recomendaciones del grupo, sino que aportan unos criterios objetivos que contribuyen a la valoración del comportamiento de dichos Estados. La competencia soberana de los Estados, por lo tanto, complica la labor de determinar el grado de aplicación de los principios fundacionales o el grado de efectividad de sus recomendaciones, y supone un escollo en el alcance de los objetivos internacionales de no proliferación biológica y química. Es cierto que los Estados participantes han introducido recientemente mejoras en los sistemas

---

<sup>72</sup> De la versión original en inglés, «will not impose an obligation on other Participating States to deny similar transfers». Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Guidelines & Procedures, including the Initial Elements», Public Documents, vol. I, Founding Documents, diciembre 2019, Sección II, párr. 4.

<sup>73</sup> En comparación con el resto de foros informales, la creación del Arreglo de Wassenaar contó con una participación inicial numerosa de Estados «fundadores», que entraron en el proceso de negociación de forma progresiva. Como resultado, y ante la diversidad de opiniones de los múltiples Estados participantes en la negociación, el Arreglo de Wassenaar otorga una gran relevancia a la discrecionalidad nacional, que en ocasiones se ha considerado excesiva. Cfr. AHLSTRÖM, C., *The status of multilateral export control regimes. An examination of legal and non-legal agreements in international co-operation*, *op. cit.*, p. 408.

<sup>74</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Guidelines & Procedures, including the Initial Elements», Public Documents, vol. I, Founding Documents, diciembre 2019, Sección V, párr. 1.

<sup>75</sup> Cfr. *ibid.*, párrs. 2 y 4.

electrónicos de intercambio de información<sup>76</sup>. Sin embargo, no han llegado a un acuerdo sobre el alcance de la recomendación de intercambiar información.

En el caso de la PSI, el temor a desvelar información confidencial y afectar a cuestiones diplomáticas o de inteligencia puede derivar en una falta de transparencia en el intercambio de información y de datos. Las interceptaciones, en ocasiones, se realizan sin hacer referencia a la Iniciativa, y resulta complejo sacar conclusiones y considerar el éxito o fracaso de las operaciones<sup>77</sup>. Simplemente, las operaciones de interceptación marítima no son actividades habituales de conocimiento público. Para garantizar el funcionamiento y cumplimiento de objetivos es esencial el fomento de la comunicación y el intercambio de información entre los Estados participantes<sup>78</sup>. En 2005, el asistente de la Secretaría de Estado para el Control de Armamentos estadounidense manifestó públicamente que «in the last nine months alone, the United States and 10 of our PSI partners have quietly cooperated on 11 successful efforts»<sup>79</sup>. También añadió, sin embargo, que «our successes cannot all speak for themselves, since the details often involve sensitive intelligence matters»<sup>80</sup>. La información confidencial sobre los intereses estratégicos nacionales, o incluso el encubrimiento de alguna posible violación del Derecho internacional en el ámbito marítimo son cuestiones que pueden conducir a los Estados a mantener estas operaciones en secreto<sup>81</sup>. Tampoco parece conveniente divulgar detalles que puedan aportar información relevante a los agentes proliferadores o futuros traficantes. Esta limitación menoscaba los esfuerzos de cooperación, realza la ausencia de unos estándares globales y efectivos<sup>82</sup>, y demuestra que

---

<sup>76</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Statement issued by the Plenary Chair on 2017 outcomes of the Wassenaar Arrangement on export controls for conventional arms and dual-use goods and technologies», p. 2.

<sup>77</sup> Cfr. DUNNE, A., *The Proliferation Security Initiative: Legal Considerations and Operational Realities*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>78</sup> Cfr. DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or ‘smoke and mirrors’?», *op. cit.*, p. 160. También, cfr. LEE, E. Y. J., «Can the PSI be legitimate for the non-proliferation regime? A critical analysis», *op. cit.*, p. 46.

<sup>79</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, «The Proliferation Security Initiative (PSI): A Record of Success», 9 de junio de 2005, <https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/rm/47715.htm>.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Cfr. KLEIN, N., *Maritime security and the Law of the Sea*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 206; PROSSER, A. y SCOVILLE JR., H., «The Proliferation Security Initiative in perspective», 16 de junio de 2004, <http://www.cdi.org/pdf/psi.pdf>; VALENCIA, M. J., *The Proliferation Security Initiative: making waves in Asia*, Routledge, Oxford, 2005, p. 38.

<sup>82</sup> Cfr. BAUER, S. y BROCKMANN, K., «The Proliferation Security Initiative and UN Security Council Resolution 1540», *op. cit.*, p. 74.

la efectividad de la iniciativa no puede evaluarse atendiendo únicamente al número de interceptaciones.

En cualquier caso, ni el Grupo Australia, ni el MTCR, ni el Arreglo de Wassenaar, ni la PSI decide en sesión plenaria sobre la concesión o denegación de licencias de exportación, sino que es una facultad soberana y discrecional de los Estados, de acuerdo con su legislación nacional. AHLSTRÖM afirma en este sentido que «it would be the fair amount of national discretion that each participant retains when joining the regime that would explain the non-legal status of the multilateral cooperation»<sup>83</sup>. Además, en esta misma línea, los siete Estados «fundadores» del MTCR indicaron que no pretendían un acuerdo internacional propiamente dicho, sino que se trataba más bien de una serie de políticas nacionales idénticas para fortalecer el régimen de no proliferación<sup>84</sup>. En ningún caso, los criterios de funcionamiento de estos foros pueden sustituir las obligaciones convencionales en la materia, cuya aplicación también depende de la voluntad soberana de los Estados.

Los Estados participantes deben entonces adecuar dos propósitos que pueden parecer contradictorios: por un lado, la progresiva universalización de los regímenes de control de exportaciones para armonizar las legislaciones nacionales, garantizar el intercambio de información y fortalecer los controles entre un número mayor de Estados. Por otro lado, la consecución de los objetivos de los foros informales de forma efectiva y oportuna, sin que los desacuerdos entre los Estados participantes retrasen o impidan la toma de decisiones, y reforzar las obligaciones que impone el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 1540 (2004) para el control efectivo de las exportaciones de materiales de doble uso.

### III.3. *La ausencia de mecanismos institucionalizados de control*

La ausencia de un entramado institucional que controle la actuación de los foros para el control de las exportaciones es también una característica común a todos estos instrumentos, dada su naturaleza informal, así como una

<sup>83</sup> AHLSTRÖM, C., *The status of multilateral export control regimes. An examination of legal and non-legal agreements in international co-operation*, op. cit., p. 371.

<sup>84</sup> Cfr. *United States Information Service, Press Section*, «Seven nations announce missile export control», Embassy of the United States of America to Sweden, 21 April 1987, en AHLSTRÖM, C., *The status of multilateral export control regimes. An examination of legal and non-legal agreements in international co-operation*, Uppsala, Iustus Förlag, 1999, pp. 377-378.

clara limitación para su efectividad. Uno de los principales atractivos de estos foros es precisamente la falta de unas normas claramente establecidas y de un mecanismo de control estricto, pues permite a los Estados participantes actuar conforme a sus intereses nacionales, y deja margen a una mayor discrecionalidad. Incluso en aquellos casos en los que los participantes acuerdan unas reglas comunes, se trata, habitualmente, de obligaciones amplias e imprecisas, sin mecanismos que garanticen su cumplimiento, y que dan lugar a diferentes interpretaciones. Pero este atractivo resulta, al mismo tiempo, contraproducente. La falta de control en la ejecución de los criterios de funcionamiento de los foros informales conlleva que los Estados no se comprometan a cumplir con las recomendaciones acordadas, ya que no existen sistemas punitivos ni sancionadores, salvo una única excepción. El Arreglo de Wassenaar incluye una serie de buenas prácticas que invitan a los Estados participantes a:

«Establish effective penalties sufficient to deter and/or punish violations of export control and applicable brokering, transit, and trans-shipment laws. Such deterrents may include, as appropriate, fines, civil or administrative actions, criminal sanctions, and restriction or denial of export privileges, along with making public the outcomes of violation proceedings»<sup>85</sup>.

Resulta complejo que los Estados apliquen estas buenas prácticas de forma uniforme si no existe un mecanismo formal común que concrete el significado de aquellos criterios más imprecisos que pueden ser objeto de una interpretación variable, como la prohibición de transferir «acumulaciones desestabilizadoras» de materiales de doble uso<sup>86</sup>.

El Grupo Australia no prevé medidas punitivas o posibles sanciones ante el incumplimiento de las pautas de conducta por parte de los Estados. Desde 2015, de sus reuniones plenarias anuales, se recogen directrices generales que deberían tenerse en cuenta al transferir el material tangible o intangible de las listas de control. Sin embargo, estas directrices se encargan de hacer patente que la aplicación de las medidas de control depende, mayoritariamente,

<sup>85</sup> *Arreglo de Wassenaar*, «Best Practices for Effective Export Control Enforcement», p. 2.

<sup>86</sup> Del original en inglés, «destabilising accumulations». Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Guidelines & Procedures, including the Initial Elements», Public Documents, vol. I, Founding Documents, diciembre 2019, Sección I, párr. 1. Lo más próximo a una definición es la guía de buenas prácticas para evitar las acumulaciones desestabilizadoras de armas convencionales. Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Elements for objective analysis and advice concerning potentially destabilizing accumulations of conventional weapons», 2011.



de las normas legislativas nacionales<sup>87</sup>. La falta de institucionalización, por lo tanto, otorga al Grupo un carácter descentralizado que carece de criterios vinculantes multilaterales acordados entre los Estados participantes. De forma similar, ante la ausencia de una estructura institucional que garantice el cumplimiento de las directrices del MTCR, el Grupo transfiere la responsabilidad a los Estados. Dichas directrices indican que el Estado participante, «assumes responsibility for taking all steps necessary to ensure that the item is put only to its stated end-use»<sup>88</sup>. La descentralización y la falta de uniformidad en los criterios a aplicar por los Estados dificultan las tareas de control y, ante la ausencia de un mecanismo de verificación en el caso de la CABT, su impacto real es bastante limitado<sup>89</sup>.

La PSI también carece de una estructura formal, e incluso de un procedimiento específico para la admisión de nuevos Estados participantes<sup>90</sup>. La iniciativa fomenta la cooperación entre los Estados participantes para alcanzar sus objetivos, por lo que se ha identificado como un «collective political commitment»<sup>91</sup>. La realidad es que este carácter mayormente preventivo y cooperativo no proporciona mecanismos de control o verificación con los que

---

<sup>87</sup> Las directrices indican, que «en el cumplimiento de los fines de las presentes Directrices desempeña un importante papel la legislación nacional de control de las exportaciones, incluidas las normas de ejecución y las sanciones por infracción». Cfr. *Australia Group*, «Directrices para la transferencia de productos químicos o biológicos sensibles», párr. 3.

<sup>88</sup> *MTCR*, «Guidelines for sensitive missile-relevant transfers», p. 2.

<sup>89</sup> Cfr. BECK, M. *et al.*, «Strengthening multilateral export controls. A non-proliferation priority», *op. cit.*, p. 13. AHLSTRÖM afirma, en este sentido, que «as the MTCR lacks any effective multilateral enforcement mechanisms the regime may only have a limited impact on the proliferation of missile technology». Cfr. AHLSTRÖM, C., *The status of multilateral export control regimes. An examination of legal and non-legal agreements in international co-operation*, *op. cit.*, p. 390.

<sup>90</sup> Para suplir la carencia de una estructura institucional formal, la PSI creó un grupo de trabajo denominado *Operational Experts Group* (OEG) que hace las veces de órgano ejecutivo. Dicho grupo está formado por 21 Estados, supuestamente considerados los más activos y comprometidos con los objetivos de la PSI. Este hecho, no obstante, es controvertido. Para más detalle sobre el OEG, Cfr. DUNNE, A., *The Proliferation Security Initiative: Legal Considerations and Operational Realities*, *op. cit.*, p. 49; PSI, «Operational Experts Group», <https://www.psi-online.info/psi-info-en/themen/-/2077926>. Sobre la carencia de una estructura formal en la PSI, cfr. CARISCH, E.; RICKARD-MARTIN, L. y MEISTER, S. R., *The evolution of UN sanctions*, Springer, 2017, p. 93. DAVIS propone la creación de una Secretaría para la PSI que favorezca el intercambio de información entre los Estados participantes y concrete los métodos de financiación para el correcto funcionamiento de la iniciativa. Cfr. DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or 'smoke and mirrors'?»», *op. cit.*, p. 157.

<sup>91</sup> PSI, «Chairman's Statement at the Second Meeting», Second Meeting of the PSI, Brisbane (Australia), 9-10 julio 2003.

imponer obligaciones sobre los Estados infractores, y tampoco establece ningún tipo de obligación de informar periódicamente.

Teniendo en cuenta la volatilidad de la amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva y su relación con el terrorismo, la PSI podría considerarse un instrumento muy positivo y flexible, con gran capacidad de adaptación a los cambios<sup>92</sup>. Sin embargo, la ausencia de una estructura formal impide que los Estados apliquen unos estándares claros, o que creen nuevos criterios para la efectiva interceptación en alta mar. La posición dominante de los Estados Unidos en la coordinación de la Iniciativa le permite ejercer mayor influencia política y atender a sus intereses nacionales y, en consecuencia, también se ha denominado a la PSI como el «American Club of the High Seas»<sup>93</sup>. Dada su débil institucionalización, la Iniciativa ofrece una imagen poco equitativa que puede dificultar su universalización y restarle efectividad en beneficio del interés militar y económico estadounidense por mantener la jurisdicción exclusiva para el Estado del pabellón en alta mar<sup>94</sup>.

En esta misma línea, JOYNER sostiene que, para contribuir de forma efectiva a la no proliferación, «it will by necessity need to be endowed with an institutional structure capable of the clarity, independent interpretive discretion, and precision necessary to bring about such results»<sup>95</sup>. Una mayor institucionalización de los regímenes informales permitiría mayor formalidad en la toma de decisiones y en la voluntad política de cumplimiento, y fomentaría una menor autonomía y control unilateral de los Estados<sup>96</sup>. Ante esta realidad, y desarrollando el presupuesto de JOYNER, cabría plantear la posibilidad de incorporar la PSI a las actividades del Comité 1540, que se encarga de controlar la aplicación efectiva de las obligaciones de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad y que guarda una estrecha relación con los foros informales para el control de las exportaciones<sup>97</sup>. Ante estos planteamientos,

<sup>92</sup> Cfr. ONG, S. G., «The Proliferation Security Initiative and counter-proliferation: a view from Asia», *op. cit.*, p. 154.

<sup>93</sup> LEWIS, J. y MAXON, P., «The Proliferation Security Initiative», *Disarmament Forum*, vol. 2, 2010, p. 41.

<sup>94</sup> Cfr. BYERS, M., «Policing in the high seas: the Proliferation Security Initiative», *op. cit.*, pp. 527-528.

<sup>95</sup> JOYNER, D. H., «Restructuring the Multilateral Export Control Regime System», *op. cit.*, p. 190.

<sup>96</sup> Cfr. *ibid.*, p. 195.

<sup>97</sup> Sobre esta propuesta, cfr. LEWIS, J. y MAXON, P., «The Proliferation Security Initiative», *op. cit.*, p. 40.

cabe esperar que Brasil o China, que son los grandes ausentes de la Iniciativa, se negarán a cumplir con unas obligaciones que no han acordado, aunque también cabe esperar que los Estados Unidos rechacen la propuesta ante la posibilidad de perder poder de decisión.

En cualquier caso, resulta extremadamente difícil valorar la efectividad práctica de estos foros informales que impulsan el control de las exportaciones de bienes y materiales de doble uso, dadas sus características intrínsecas. Los casos de interceptación de buques por vía marítima generalmente conocidos son escasos debido a la falta de publicidad y transparencia en el intercambio de información, algo que, sin duda, supone un escollo para el análisis crítico de los instrumentos y la mejora continua. Estas limitaciones también adquieren especial protagonismo cuando los Estados participantes no aplican los principios y directrices de los foros de forma clara y armonizada, a pesar de haber contribuido a su gestación. El papel –todavía– primordial del ejercicio de la soberanía sitúa en un lugar preferente a los intereses políticos de los Estados, relacionados principalmente con el desarrollo tecnológico, la prosperidad económica y la seguridad nacional, más que con la seguridad internacional. Además, la globalización supone un cambio en la forma de entender los regímenes *de facto*, que deben adaptarse al nuevo contexto internacional para asegurar la efectividad de sus mandatos y objetivos<sup>98</sup>. Es posible afirmar en este sentido que:

«Export controls alone will not prevent a determined state with even modest industrial and technological capabilities from obtaining, for example, missiles or nuclear weapons, particularly as the globalization of international supply chains and the concurrent development and spread of technology, knowledge and production capabilities run counter to such regulatory efforts»<sup>99</sup>.

Con cuanto antecede, cabe afirmar que los regímenes internacionales existentes para el control de las exportaciones son mecanismos útiles para minimizar los riesgos de proliferación de armamento biológico y químico. Sin embargo, es preciso tener presente que, aunque los foros informales y la PSI

---

<sup>98</sup> Cfr. MEIER, O., «Dual-use technology transfers and the legitimacy of non-proliferation regimes», *op. cit.*, p. 10.

<sup>99</sup> BROCKMANN, K., «Challenges to multilateral export controls. The case for inter-regime dialogue and coordination», *op. cit.*, p. 5.

complementan y refuerzan el régimen convencional en la materia, su aplicación debe coordinarse con el resto de mecanismos jurídicos del Derecho internacional. Ante la ausencia de mecanismos de verificación que controlen la aplicación de las recomendaciones de los foros informales y de la PSI, son los instrumentos internacionales, así como el Consejo de Seguridad, los responsables de asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de no proliferación para el control de las exportaciones de materiales de doble uso, en la medida de lo posible y en el contexto de sus respectivas funciones.

IV. *¿Sería oportuna la aplicación de estos instrumentos de soft law para un control efectivo de las exportaciones?*

Como se ha constatado anteriormente, las directrices y recomendaciones de los foros informales y de la PSI han mostrado una aceptación notable en la sociedad internacional, a pesar de sus limitaciones. De estos instrumentos, cabe destacar, no obstante, tres aspectos relevantes que muestran cómo pueden contribuir con los objetivos convencionales de no proliferación, habida cuenta de: i) la oportuna adaptación de los mecanismos informales a las necesidades del orden internacional; ii) la complementariedad de estos mecanismos con respecto al régimen convencional para el control de las exportaciones sensibles; y iii) la coherencia con respecto a las obligaciones del Consejo de Seguridad en esta materia.

IV.1. *Sobre la flexibilidad del soft law para una mayor y rápida adaptación a las nuevas amenazas internacionales*

Existen diferentes razones que, según LIPSON, podrían motivar la adopción de instrumentos informales entre Estados, entre las que se encuentran el deseo de evitar un compromiso formal, la capacidad de renegociar o modificar el instrumento si cambian las circunstancias y la necesidad de alcanzar un acuerdo de forma rápida<sup>100</sup>. Dicho de otra forma, los instrumentos de *soft law* son preferibles cuando la novedad y la complejidad de la materia que se está negociando genera inseguridad e impide que los Estados se obliguen a

---

<sup>100</sup> Cfr. LIPSON, C., «Why are some international agreements informal?», *op. cit.*, p. 501.

través de tratados vinculantes. Teniendo en cuenta dicha inseguridad, los costes derivados de la firma de un tratado vinculante serían elevados, y resultaría complejo alcanzar acuerdos entre Estados que tratan de defender sus intereses nacionales, especialmente en las primeras fases de negociación<sup>101</sup>. Los instrumentos informales, por lo tanto, aportan mayor flexibilidad, celeridad y confidencialidad<sup>102</sup>.

En lo que respecta a estos foros informales para el control de las exportaciones, cabe mencionar que no siempre fueron bien recibidos en la comunidad internacional debido a su inadaptación a las amenazas internas y externas que surgieron con el fin de la era bipolar<sup>103</sup>. Sin embargo, atendiendo a la tesis de LIPSON, observamos que los objetivos y pautas de conducta de estos foros han conseguido adaptarse progresivamente a las necesidades de la comunidad internacional. Esto ha sido gracias, en buena medida, a su naturaleza informal y a las cualidades que los caracterizan, entre las que destaca la participación reducida de Estados, que los dota de una gran capacidad de adaptación, y permite adecuar sus directrices a las nuevas necesidades de forma rápida y flexible. El rápido desarrollo tecnológico introduce constantemente nuevos productos y materiales que pueden desviarse a fines ilícitos y, para hacer frente a este riesgo, el Grupo Australia introdujo en junio de 2002 entre sus buenas prácticas la posibilidad de aplicar una cláusula general, también denominada *catch all*, según la cual los Estados pueden prohibir las exportaciones de materiales que no se encuentren en las listas de control, pero que resulten sospechosos por su posible desvío a programas de armas de destrucción masiva<sup>104</sup>. El MTCR también acordó esta pauta de actuación en su sesión plenaria de septiembre

<sup>101</sup> Cfr. JOYNER, D. H., «Restructuring the Multilateral Export Control Regime System», *op. cit.*, p. 193.

<sup>102</sup> Flexibilidad porque, si el acuerdo no es vinculante, será más sencillo introducir cambios que satisfagan los intereses de las partes; celeridad porque, si las partes saben que el texto no será vinculante, el nivel de esfuerzo y de precisión será menor, y la redacción del acuerdo será más rápida; confidencialidad porque los Estados no se verán obligados jurídicamente a compartir información con el resto de participantes. AHLSTRÖM también puntualiza, en este sentido, que las características de flexibilidad, celeridad y confidencialidad no siempre son incompatibles con los acuerdos jurídicamente vinculantes. Cfr. AHLSTRÖM, C., *The status of multilateral export control regimes. An examination of legal and non-legal agreements in international co-operation*, *op. cit.*, pp. 66-69.

<sup>103</sup> Cfr. JOYNER, D. H., «Restructuring the Multilateral Export Control Regime System», *op. cit.*, p. 187.

<sup>104</sup> Cfr. *Australia Group*, «New measures to fight the spread of chemical and biological weapons», 2002, [https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/agm\\_june2002.html](https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/agm_june2002.html).

de 2003<sup>105</sup>, y el Arreglo de Wassenaar hizo lo propio en diciembre de 2003<sup>106</sup>. La prohibición general de exportación evita la necesidad de actualizar constantemente las listas de control y deja margen de actuación a los Estados para evaluar los riesgos y actuar acorde a ellos.

La expansión del comercio internacional y la extensión de las rutas comerciales han provocado la necesidad de establecer medidas de protección frente a nuevos servicios logísticos, como el corretaje y la intermediación, el tránsito y los trasbordos, que pueden también utilizarse con fines ilícitos contrarios a la no proliferación<sup>107</sup>. Es conveniente que los controles comerciales abarquen, además de los requisitos para la autorización o denegación de licencias, estos otros servicios intermedios que se prestan entre la salida del producto de su punto de partida y su destino final, y que podrían favorecer su desvío a lugares y fines diferentes a los inicialmente pretendidos. Sobre esta cuestión, el Arreglo de Wassenaar acordó en 2003 la ampliación de sus buenas prácticas para fomentar que los Estados apliquen las medidas de control de bienes de doble uso a los servicios de corretaje<sup>108</sup>. Por su parte, el Grupo Australia, ha ampliado desde 2004 su margen de actuación para englobar a Estados exportadores, pero también a aquellos que realizan los trasbordos comerciales intermedios. Con esto pretende que sus controles abarquen a los Estados remitentes y receptores de las mercancías, pero también a aquellos terceros Estados donde se realizan trasbordos, y evitar triangulaciones comerciales a través de empresas pantalla. Prueba también de esta adaptación es que el Grupo Australia modificó de nuevo sus pautas de conducta en 2012 para incluir expresamente los servicios de corretaje entre sus objetivos de control<sup>109</sup>.

Con estas adaptaciones, los foros informales renuevan sus recomendaciones conforme a las obligaciones de no proliferación impuestas por el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 1540 (2004), donde se requiere a los

<sup>105</sup> Cfr. *MTCR*, «Plenary meeting of the Missile Technology Control Regime, Buenos Aires, Argentina, 19-26 september 2003», 2003, <https://mtcr.info/plenary-meeting-of-the-missile-technology-control-regime-buenos-aires-argentina-19-26-september-2003/>.

<sup>106</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Statement of Understanding on Control of Non-Listed Dual-Use Items», 2003, [https://www.wassenaar.org/app/uploads/2019/consolidated/Non-listed\\_Dual\\_Use\\_Items.pdf](https://www.wassenaar.org/app/uploads/2019/consolidated/Non-listed_Dual_Use_Items.pdf).

<sup>107</sup> Cfr. BROCKMANN, K., «Challenges to multilateral export controls. The case for inter-regime dialogue and coordination», *op. cit.*, p. 5.

<sup>108</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Best practices for effective legislation on arms brokering (Agreed at the 2003 Plenary and amended at the 2016 Plenary)», 2016, párr. 1 a).

<sup>109</sup> *Australia Group*, «Media Release 2012 Australia Group Plenary», 2012, [https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/media\\_june2012.html](https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/media_june2012.html).

Estados la imposición de medidas apropiadas y eficaces, y complementan el régimen internacional en esta materia al añadir el control sobre los servicios de corretaje, todavía no previstos entre las obligaciones de la citada Resolución.

Como ejemplo ilustrativo del riesgo que supone la exportación de productos estratégicos a través de estos nuevos servicios logísticos, cabe mencionar el caso de tres individuos italianos detenidos en 2017 por traficar ilícitamente con armas y otros materiales de doble uso. Los destinos finales de estos productos eran Irán y Libia, aunque las negociaciones y la venta se producían en Estados de diferentes continentes, sin pisar territorio italiano<sup>110</sup>. Este caso muestra la dificultad de interceptar el comercio ilegal de productos estratégicos a través de servicios de corretaje, puesto que las autoridades italianas trabajaron en su resolución desde 2011, como consecuencia de una investigación anterior<sup>111</sup>. El uso de intermediarios situados en Estados donde el control de las exportaciones es menos riguroso supone una amenaza internacional complementaria, ya que facilita la transferencia de productos estratégicos peligrosos que pueden caer en manos de grupos terroristas. En este sentido, los foros informales refuerzan el régimen convencional y las obligaciones internacionales de no proliferación que impone el Consejo de Seguridad.

La adaptación de los foros informales también queda reflejada en su cambio de orientación en los últimos años, ya que han pasado de concentrar sus esfuerzos en los programas de suministro «entre Estados» a prestar una creciente atención a los actores no estatales. El Arreglo de Wassenaar, por ejemplo, promueve la transparencia y la responsabilidad en las exportaciones para «evitar una acumulación desestabilizadora»<sup>112</sup> de armas convencionales y de productos y tecnologías de doble uso y, de forma más específica, para «prevenir que estos artículos lleguen a manos de terroristas»<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Cfr. BAUER, S. y BROMLEY, M., «Detecting, investigating and prosecuting export control violations. European perspectives on key challenges and good practices», *Stockholm International Peace Research Institute*, 2019, p. 31.

<sup>111</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 31-32.

<sup>112</sup> Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Guidelines & Procedures, including the Initial Elements», Public Documents, vol. I, Founding Documents, diciembre 2019, Sección I, párr. 1. Se entiende que existe una «acumulación desestabilizadora» cuando «the situation in a region or the behaviour of a state is, or becomes, a cause for serious concern to the Participating States». Cfr. *Arreglo de Wassenaar*, «Guidelines & Procedures, including the Initial Elements», Public Documents, vol. I, Founding Documents, diciembre 2019, Sección I, párr. 3.

<sup>113</sup> *Arreglo de Wassenaar*, «Inicio», <https://www.wassenaar.org/es/>.

A la luz de estas prácticas, cabe afirmar que las cualidades de los foros informales han facilitado la adaptación de sus pautas de conducta a las obligaciones internacionales de no proliferación, y han ampliado incluso su contenido, pues gozan de una mayor flexibilidad y celeridad derivadas del carácter no vinculante de sus recomendaciones.

#### IV.2. *Sobre la complementariedad del hard y soft law*

La complementariedad de los foros informales con respecto al régimen convencional de control de las exportaciones de materiales biológicos y químicos queda reflejada en su relación con los principales tratados multilaterales en materia de control de armamento: la CABT (1975) y la CAQ (1997). Existe, sin duda, una estrecha relación entre el Grupo Australia y la CAQ, puesto que las actividades del Grupo influenciaron el posterior proceso de negociaciones de la Convención. Asimismo, los participantes del Grupo Australia fueron los firmantes originarios de la CAQ, razón que explica que el Convenio utilice el mismo método de prohibición mediante listas de materiales que también rige las actividades del Grupo<sup>114</sup>. La Convención, no obstante, solo cubre los productos químicos divididos en tres listas –Lista 1, Lista 2 y Lista 3– de acuerdo con la peligrosidad de la sustancia o su aplicación militar o comercial, mientras que las listas de materiales del Grupo Australia cubren también el equipamiento y tecnología necesarios para su producción y abarcan un espectro más amplio de materiales prohibidos. Las listas del Grupo Australia, además, se revisan y renuevan anualmente, mientras que las listas de la CAQ no han cambiado desde su adopción en 1995 y, en consecuencia, el Grupo Australia amplía el alcance de la CAQ. En este sentido, cabe afirmar que el Grupo Australia desarrolla –y no sólo complementa– las obligaciones internacionales de no proliferación química.

El apoyo manifiesto y expreso del Grupo Australia a los acuerdos internacionales sobre no proliferación es reflejo de la complementariedad entre el régimen convencional y estos foros. En concreto, el Grupo expresa que los Estados participantes:

«Han reconocido desde el principio que las medidas reguladoras de la exportación no pueden reemplazar la observancia estricta y universal del Protocolo de Ginebra de 1925 y de la Convención de Armas Biológicas y

---

<sup>114</sup> Cfr. MOREL, B., «How effective is the Australia Group?», *op. cit.*, p. 58.



Toxínicas (CABT) de 1972, ni tampoco la aplicación inmediata y la adhesión universal a la Convención de Armas Químicas (CAQ), que entró en vigor el 29 de abril de 1997»<sup>115</sup>.

El control de las exportaciones, de hecho, se aplica conforme a las obligaciones generales de no proliferación biológica y química impuestas en el artículo III de la CABT y en el artículo I de la CAQ, respectivamente, y teniendo también presentes las resoluciones del Consejo de Seguridad en la materia<sup>116</sup>.

Es preciso mencionar que la complementariedad entre el Grupo Australia y las normas convencionales de control de armamentos no ha impedido que existan ciertas incompatibilidades que pueden afectar a la efectividad del conjunto de instrumentos, tanto vinculantes como de *soft law*. Por ejemplo, la CABT indica, que «la presente Convención se aplicará de manera que *no ponga obstáculos al desarrollo económico o tecnológico de los Estados Partes* en la Convención o a la cooperación internacional en la esfera de las actividades bacteriológicas (biológicas) pacíficas...»<sup>117</sup>. Sin embargo, el Grupo Australia impone restricciones comerciales que podrían entrar en conflicto con esta disposición. En concreto, los gobiernos nacionales emiten licencias de exportación entre aquellos Estados que son participantes del Grupo, de acuerdo con sus listas y sus estándares de seguridad. Es por ello que algunos Estados no participantes han estimado que las actividades del Grupo Australia son discriminatorias, y lo han considerado como «an operation of a restricted and secretive multilateral co-operation among certain parties to a multilateral convention in relation to other states parties»<sup>118</sup>. Todo esto a pesar de las declaraciones del Grupo, que afirma que:

«Las actividades del Grupo se limitan a medidas antiproliferación, y no pretenden ni promover el desarrollo comercial de sus industrias en los Estados participantes, ni perjudicar el desarrollo económico legítimo de los demás países»<sup>119</sup>.

<sup>115</sup> *Australia Group*, «Objetivos del Grupo», <https://australiagroup.net/es/objetivos.html>.

<sup>116</sup> Cfr. MURO MARTÍNEZ, R., «El control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. El tratado sobre el comercio de armas», *op. cit.*, p. 150.

<sup>117</sup> Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas (1975), artículo X.2 (énfasis añadido).

<sup>118</sup> AHLSTRÖM, C., *The status of multilateral export control regimes. An examination of legal and non-legal agreements in international co-operation*, *op. cit.*, p. 375.

<sup>119</sup> *Australia Group*, «El Grupo Australia y el comercio legítimo», <https://australiagroup.net/es/comercio.html>.

Además, los foros informales de control de exportaciones de materiales sensibles también están estrechamente relacionados con otros tratados multilaterales sobre control de armamentos. El Arreglo de Wassenaar ha establecido una conexión con el Tratado sobre el Comercio de Armas (2014) desde su aprobación, e indicó, antes de su entrada en vigor, que los Estados participantes en el Arreglo de Wassenaar acogían con beneplácito la adopción del Tratado sobre el Comercio de Armas, y que los objetivos del tratado estaban en consonancia con los del Arreglo de Wassenaar<sup>120</sup>.

Por su parte, la PSI ha contribuido a visibilizar la relevancia de la cooperación global para afrontar las amenazas del transporte marítimo internacional en materia de no proliferación<sup>121</sup>, y ha impulsado la mayor capacidad de los Estados para llevar a cabo una operación de interceptación<sup>122</sup>. Sus criterios de funcionamiento han consolidado las acciones de interceptación marítima que ya realizaban previamente algunos Estados y organizaciones internacionales en virtud de las normas ya existentes de Derecho internacional, principalmente el III Convenio sobre el Derecho del Mar (1982) y el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (1988) y su Protocolo (2005). Como se indicó en la sesión celebrada con motivo del primer aniversario de la PSI, la iniciativa «(had) transformed from a vision into an active network of partnership and practical cooperation. Common principles have been defined. Interdiction capabilities developed and tested»<sup>123</sup>.

<sup>120</sup> *Arreglo de Wassenaar*, «Statement by the Wassenaar Arrangement on the Arms Trade Treaty (ATT)», en *Public Documents*, vol. IV, Background Documents and Plenary-related and Other Statements, 3 de junio de 2013, p. 67. Además, sobre el nexo entre el Tratado sobre el Comercio de Armas (2014) y el Arreglo de Wassenaar, Cfr. VESTNER, T., «Synergies between the Arms Trade Treaty and the Wassenaar Arrangement», *Geneva Centre for Security Policy*, *Strategic Security Analysis*, issue 5, 2019, pp. 1-11.

<sup>121</sup> Cfr. DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or ‘smoke and mirrors’?», *op. cit.*, p. 155.

<sup>122</sup> Para aumentar la capacidad de los Estados, la PSI ha organizado diferentes actividades: reuniones del *Operational Experts Group (OEG)* y sus equivalentes regionales; talleres para abordar los principales problemas operacionales, como las sesiones denominadas *Critical Capabilities and Practices (CCP)*; ejercicios con orientación militar para comprobar las capacidades de los participantes; y actividades de divulgación para potenciar la capacidad de los Estados recién incorporados a la iniciativa y de aquellos que todavía no forman parte de ella. Al respecto, cfr. DUNNE, A., *The Proliferation Security Initiative: Legal Considerations and Operational Realities*, *op. cit.*, pp. 6-10.

<sup>123</sup> POLISH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, «Chairman’s statement, 1st anniversary PSI meeting», Cracovia, 1 de junio de 2004, [http://www.psi.ms.gov.pl/en/meetings/global\\_meetings\\_org\\_by\\_poland/cracow\\_2004/](http://www.psi.ms.gov.pl/en/meetings/global_meetings_org_by_poland/cracow_2004/).

Algunos casos recientes de interceptación de embarcaciones, como las procedentes de Corea del Norte, muestran cómo las operaciones de interceptación marítima han limitado de forma efectiva la libertad de movimiento de las embarcaciones, reduciendo las amenazas que implica el tránsito ilegal de bienes y materiales de doble uso y su posible destino a la fabricación de armas de destrucción masiva<sup>124</sup>. Dichas operaciones ponen en evidencia, sin embargo, que la transferencia ilegal por vía marítima de armas de destrucción masiva y material relacionado es todavía una realidad, y que la iniciativa no ha conseguido crear unos estándares globales y efectivos para su realización. En otras palabras, la PSI no ha creado una base jurídica para la interceptación e inspección de una embarcación, ni la incautación del material que transporta, sino una buena práctica que vendría a cubrir las lagunas jurídicas. Es entonces, más bien, una respuesta a las limitaciones y deficiencias del régimen internacional en la materia, que todavía no se utiliza de forma constante y uniforme, y no podría, de ninguna manera, llegar a considerarse parte del Derecho internacional consuetudinario<sup>125</sup>. No se puede descartar la posibilidad de que, en un futuro, los criterios de funcionamiento de la PSI sirvan de impulso para que la evolución de tratados bilaterales y multilaterales en la materia introduzcan este tipo de prácticas de manera más generalizada. La práctica de la interceptación marítima en alta mar podría entonces crear nuevas normas internacionales que, de cumplirse las condiciones necesarias, pasarían a formar parte del Derecho internacional consuetudinario<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> Cfr. KRASKA, J., «Maritime Interdiction of North Korean Ships under UN Sanctions», *Ecology Law Quarterly*, vol. 46, 2019, p. 238.

<sup>125</sup> Cfr. LEE, E. Y. J., «Can the PSI be legitimate for the nonproliferation regime? A critical analysis», *op. cit.*, p. 45; VALENCIA, M. J., «Is the PSI really the cornerstone of a new international norm?», *Naval War College Review*, vol. 59, n.º 4, 2006, pp. 127-128. BARRY, por su parte, defiende que la interceptación marítima de la PSI podría formar parte del Derecho consuetudinario, con base en la aceptación general, casi universal, de los principales tratados de no proliferación, y la condena generalizada a las armas de destrucción masiva que mostró la Corte Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares en 1996. Cfr. BARRY, I. P., «The right of visit, search and seizure of foreign vessels on the high seas pursuant to customary international law: a defence of the Proliferation Security Initiative», *Hofstra Law Review*, No. 33, issue 1, article 6, 2004, pp. 328-330; ICJ Reports 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, p. 226.

<sup>126</sup> Cfr. BYERS, M., «Policing in the high seas: the Proliferation Security Initiative», *op. cit.*, p. 534. Sobre la posible influencia de la PSI en el Derecho internacional consuetudinario, cfr. PERRY, T. C., «Blurring the ocean zones. The Effect of the Proliferation Security Initiative on the Customary International Law of the Sea», *Ocean Developments and International Law*, vol. 37, 2006, pp. 44-47.

IV.3. *El soft law y el Consejo de Seguridad de la ONU*

Las prácticas auspiciadas en estos foros informales para el control de las exportaciones han ayudado al cumplimiento de las obligaciones de no proliferación que impone el Consejo de Seguridad. Así parece haberlo entendido el propio Consejo al reconocer sutilmente estos foros en la Resolución 1540 (2004), cuando define 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»<sup>127</sup>.

Este reconocimiento, no obstante, es muy sutil, pues el Consejo no se refiere al Grupo Australia, ni al MTCR, al Arreglo de Wassenaar o a la PSI directamente, sino a los «mecanismos multilaterales pertinentes», por lo que sus palabras deben interpretarse, como mínimo, al amparo de los criterios de los artículos 31 y 32 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados (1969). Además, el hecho de utilizar el término «materiales conexos», mientras que los foros informales venían haciendo referencia a los «bienes de doble uso», pudo estar motivado por la urgencia y la necesidad de alcanzar un acuerdo para la adopción de esta Resolución 1540 (2004). Durante las negociaciones para la aprobación de la Resolución, el representante de Pakistán mostró su preocupación ante la posibilidad de que las obligaciones impuestas por el Consejo de Seguridad vincularan automáticamente a todos los Estados a las listas de control de los foros informales<sup>128</sup>. Finalmente, el Consejo de Seguridad optó por un término amplio que fuera objeto de menor controversia en el momento de la aprobación de la Resolución.

Existe la posibilidad de que la amplitud del término merme o debilite el efecto de las obligaciones impuestas en la Resolución 1540 (2004) y de las buenas prácticas establecidas en los foros informales, y fomenta diferencias en la aplicación nacional de las obligaciones<sup>129</sup>. En cualquier caso, es indudable

<sup>127</sup> Resolución 1540 (2004), de 5 de noviembre de 2004, del Consejo de Seguridad, preámbulo (énfasis añadido).

<sup>128</sup> S/PV.4950, de 22 de abril de 2004, p. 17.

<sup>129</sup> En este sentido, el representante de Malasia indicó, durante las negociaciones de la Resolución, que «el Movimiento de los Países No Alineados espera que la definición de los términos pudiera

que el reconocimiento de los foros informales por parte del Consejo de Seguridad muestra el valor añadido que estos foros suponen para la cooperación multilateral. Dicho reconocimiento se expresa en la parte dispositiva, cosa que es más importante, cuando el Consejo de Seguridad:

«*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»<sup>130</sup>.

La complementariedad de los foros informales con la actividad del Consejo de Seguridad también puede apreciarse en sus regímenes de sanciones. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad impuso sanciones sobre Corea del Norte a través de la Resolución 1718 (2006) con motivo de sus ensayos con armas nucleares y misiles balísticos, y prohíbe a los Estados suministrar, vender o transferir a Corea del Norte, directa o indirectamente, «artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología... que pudieran contribuir a los programas de la República Popular Democrática de Corea relacionados con actividades nucleares, misiles balísticos u otras armas de destrucción en masa»<sup>131</sup>. Entre estos artículos incluye materiales biológicos, patógenos y productos químicos que, por su peligrosidad y doble uso, no permite su exportación a Corea del Norte<sup>132</sup>. Llama la atención, por ejemplo, la prohibición de comerciar con una serie de bacterias –*clostridium tetani*, *legionella pneumophila* y *yersinia pseudotuberculosis*– que constan en la «Lista de alerta» del Grupo Australia debido a su doble uso como agentes tóxicos o en forma de vacuna<sup>133</sup>. Asimismo, el

---

ser más clara, por ejemplo –pero no solamente– en el caso de las expresiones ‘sistemas vectores’ y ‘materiales conexos’ quizá haya otros términos importantes que se indican como apropiados, pero que requieren una definición. Una definición más clara de los términos podría contribuir a evitar que los Estados Miembros tengan dificultades innecesarias en la aplicación de las disposiciones del proyecto de resolución una vez aprobado». Cfr. S/PV.4950 (Resumption 1), de 22 de abril de 2004, p. 4.

<sup>130</sup> *Ibid.*, párr. 10 (énfasis añadido).

<sup>131</sup> Resolución 1718 (2006), de 14 de octubre de 2006, del Consejo de Seguridad, párr. 8 a) ii).

<sup>132</sup> Cfr. S/2006/816, «Anexo de la carta de fecha 13 de octubre de 2006 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas», de 13 de octubre de 2006, del Consejo de Seguridad.

<sup>133</sup> Cfr. *ibid.*, p. 16; *Australia Group*, «Lista de patógenos humanos y animales, y toxinas para el control de las exportaciones», [https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/es/human\\_animal\\_pathogens.html](https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/es/human_animal_pathogens.html).

Consejo de Seguridad prohíbe la transferencia a Corea del Norte de los mismos propulsores y materiales químicos que se controlan a través del MTCR<sup>134</sup>.

En este mismo sentido, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2231 (2015), en la que hizo suyo el Plan de Acción Integral Conjunto para resolver las cuestiones en torno al programa nuclear iraní. El régimen de sanciones a Irán se centraba, principalmente, en frenar el desarrollo de armas nucleares. Sin embargo, el Consejo de Seguridad prohíbe de nuevo las exportaciones de los propulsores y materiales químicos que se controlan a través del MTCR, ante el posible riesgo de desvío de estos productos a programas armamentísticos químicos<sup>135</sup>. En este sentido, cabe afirmar que el Grupo Australia, el MTCR y el Arreglo de Wassenaar, «(they) also serve as the definitional anchors for the embargoes of modern UN proliferation sanctions»<sup>136</sup>.

El MTCR guarda una estrecha relación con la Resolución 1540 (2004), pues, desde su adopción, el MTCR ha desarrollado su labor conforme a las obligaciones de control de exportaciones para la no proliferación impuestas por el Consejo de Seguridad. Así lo reconocía la presidencia del Grupo en 2016 cuando indicó, que «the MTCR has developed and maintained over time an international benchmark that can be used by every state trying to implement –as it should– UNSC resolution 1540»<sup>137</sup>.

Existe también un intenso debate en torno a la completa compatibilidad de la PSI con respecto a otras obligaciones materiales y sectoriales de Derecho internacional<sup>138</sup>, como el derecho de visita de la Convención Internacional

<sup>134</sup> Cfr. S/2006/815, «Anexo de la carta de fecha 13 de octubre de 2006 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas», de 2 de noviembre de 2006; MTCR/TEM/2019/Annex, «Equipment, Software and Technology Annex», 11 de octubre de 2019.

<sup>135</sup> Cfr. Resolución 2321 (2015), de 20 de julio de 2015, del Consejo de Seguridad, Anexo B, párr. 4 a); Cfr. también, S/2015/546, «Anexo de la carta de fecha 16 de julio de 2015 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas», Régimen de Control de Tecnología de Misiles, Anexo sobre equipos, equipo lógico y tecnología», de 16 de julio de 2015, del Consejo de Seguridad, pp. 20-27.

<sup>136</sup> CARISCH, E.; RICKARD-MARTIN, L. y MEISTER, S. R., *The evolution of UN sanctions*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>137</sup> Declaración emitida en el marco del 23<sup>er</sup> seminario sobre control de exportaciones celebrado en Asia en 2016. Cfr. MTCR, «The Missile Technology Control Regime: Successful international co-operation, with limits», Statement by the MTCR Chair, Ambassador Piet de Klerk, The 23<sup>rd</sup> Asian Export Control Seminar, Tokyo, 23-25 February 2016.

<sup>138</sup> Cfr. BAUER, S. y BROCKMANN, K., «The Proliferation Security Initiative and UN Security Council Resolution 1540», *op. cit.*, p. 73; DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or ‘smoke and mirrors’?», *op. cit.*, p. 155.

sobre el Derecho del Mar (1982) o las excepciones al consentimiento para la interceptación marítima que establece el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (1988). Sin embargo, la PSI se creó como un instrumento complementario que reitera –pero de forma específica y unitaria– las obligaciones internacionales convencionales ya existentes para atajar los problemas derivados del transporte de material biológico y químico sensible. No aporta novedades normativas *per se*, ni nuevas obligaciones internacionales, pero al ser una iniciativa con orígenes políticos, refuerza el compromiso de los Estados de aplicar aquellas obligaciones vigentes del orden internacional en materia de no proliferación. De hecho, el *Statement of Interdiction Principles* fomenta que los Estados participantes fortalezcan el marco normativo internacional en la materia y que, en consecuencia, adopten las obligaciones de no proliferación impuestas por el Consejo de Seguridad<sup>139</sup>.

Cabe mencionar, que durante las negociaciones de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad, los Estados debatieron la posibilidad de introducir la interceptación de buques como uno de los mecanismos apropiados para alcanzar los objetivos de no proliferación<sup>140</sup>. En la versión final, no obstante, la interceptación se sustituyó por «actividades de cooperación para prevenir el tráfico ilícito»<sup>141</sup> debido a la insistencia de la República Popular

---

<sup>139</sup> Cfr. PSI, «Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles», párr. III. Por ejemplo, los Estados Unidos presentaron un informe al Comité 1540 sobre la aplicación nacional de la Resolución donde afirmaban, que «los Estados Unidos han suscrito varios convenios bilaterales o multilaterales con otras naciones que crean un marco para la cooperación en materia de policía marítima. Aunque esos convenios se han concentrado principalmente en la represión del tráfico de estupefacientes, migrantes ilegales o terroristas, los Estados Unidos están dando prioridad a la represión del tráfico de armas de destrucción en masa y están negociando convenios similares con ciertos Estados del pabellón importantes para abordar los problemas de la proliferación de armas de destrucción en masa, sus sistemas vectores y materiales conexos en el ámbito marítimo. Estos convenios de interceptación de buques, concertados en sustento de la Iniciativa de seguridad contra la proliferación (PSI), facilitarán el proceso de recabar el consentimiento para abordar buques que puedan llevar cargas presuntamente relacionadas con actividades de proliferación. En estos convenios bilaterales recíprocos se contempla el intercambio de información, la confirmación acelerada de la matriculación, la jurisdicción y los procedimientos a fin de obtener autorización para determinadas medidas de policía». Cfr. S/AC.44/2004/(02)/5, de 14 de octubre de 2004, p. 35.

<sup>140</sup> Propuesta de Texto Consolidado de la Resolución de no proliferación del Consejo de Seguridad, 16 de diciembre de 2003, párr. 6.

<sup>141</sup> Resolución 1540 (2004), de 28 de abril de 2004, del Consejo de Seguridad, párr. 10. Este párrafo no debe interpretarse como un instrumento para otorgar legitimidad a la PSI, sino más bien como una invitación del Consejo de Seguridad hacia los Estados para que estos cooperen en la

China<sup>142</sup>, que sin duda es una formulación más ambigua y general, que deja un mayor grado de discrecionalidad a los Estados.

En cualquier caso, no cabe duda de que la Resolución 1540 (2004), «has helped to expand the boundaries of the PSI's catch all approach and reinforces the message that WMD trafficking is illegal»<sup>143</sup> y, en este sentido, la iniciativa se ha convertido en un mecanismo de aplicación generalizada cuando se requiere la interceptación de materiales especialmente peligrosos en alta mar, y ha reforzado el marco normativo internacional en materia de seguridad marítima<sup>144</sup>. Como ejemplo ilustrativo, un grupo de Estados participantes en la PSI reconocen la contribución del Consejo de Seguridad en el desarrollo de la interceptación de buques en alta mar en el contexto de sanciones a Corea del Norte, e indican que:

«As PSI-endorsing States, we note UNSCR 2375's provisions on maritime interdiction of cargo vessels and take note of how these provisions complement PSI's Statement of Interdiction Principles. We also note UNSCR 2397's provisions that include new maritime interdiction obligations and authorities to help shut down North Korea's illicit smuggling activities»<sup>145</sup>.

---

lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo. Cfr. JOYNER, D. H., «The Proliferation Security Initiative: non-proliferation, counter-proliferation and international law», *op. cit.*, p. 541.

<sup>142</sup> El representante chino afirmó, que «China's proposals are reflected in the current draft, and a reference to interdiction was deleted at the request of the Chinese delegation». Cfr. S/PV.4950, de 22 de abril del 2004, p. 6.

<sup>143</sup> DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or 'smoke and mirrors'», *op. cit.*, p. 156. BOLTON afirmó en este sentido que «from the perspective of the United States, the passage of U.N. Security Council Resolution 1540 in April 2004 provides an ex post legal basis for the initiative, if not an express endorsement of the PSI». Cfr. BOLTON, J. R., «The Proliferation Security Initiative: a vision becomes reality, remarks to the First Anniversary Meeting of the Proliferation Security Initiative», Cracovia, Polonia, 31 de mayo de 2004, <http://www.state.gov/t/us/rm/33046pf.htm>. Al respecto, cfr. BECKER, M., «The shifting public order of the oceans: freedom of navigation and the interdiction of ships at sea», *Harvard International Law Journal*, vol. 46, n.º 1, 2005, pp. 148-149.

<sup>144</sup> Cfr. CARISCH, E.; RICKARD-MARTIN, L. Y MEISTER, S. R., *The evolution of UN sanctions*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>145</sup> PSI, «Joint Statement from Proliferation Security Initiative (PSI) Partners in Support of United Nations Security Council Resolutions 2375 and 2397 Enforcement», <https://www.psi-online.info/psi-info-en/service/aktuelles/-/2075616>. Los 17 Estados que reafirman el apoyo a las resoluciones 2375 (2017) y 2397 (2017) sobre el régimen de sanciones a Corea del Norte son: Alemania, Australia, Argentina Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, la República de Corea y Singapur.



Los Estados participantes en la PSI, de hecho, afirmaron poco después de su creación que la iniciativa no pretendía «rewrite international law», sino hacer un «creative use» del Derecho ya existente en la materia<sup>146</sup>. En consecuencia, la interceptación no debería utilizarse como método habitual, sino como recurso de última instancia tras el fracaso de otras medidas de control o, como sostiene DAVIS, «it must be developed in concert with other methods to curb WMD proliferation»<sup>147</sup>. A la luz de estos argumentos, es posible afirmar que el régimen convencional y las buenas prácticas en materia de control de exportaciones sensibles no se contradicen, es más, existe un nexo de unión entre ambos, tal y como ha corroborado el Consejo de Seguridad cuando ha impuesto obligaciones de no proliferación. De esta forma, el Grupo Australia, el MTCR y el Arreglo de Wassenaar, junto con la PSI, forman parte necesaria y relevante del Derecho internacional en materia de no proliferación, porque lo adaptan y complementan para contribuir a su desarrollo.

## V. CONCLUSIONES

Los mecanismos informales analizados –el Grupo Australia, el MTCR, el Arreglo de Wassenaar y la PSI– muestran un elevado nivel de compromiso de sus respectivos Estados participantes con el control de las exportaciones estratégicas. Su carácter informal aporta flexibilidad y celeridad en la toma de decisiones, y han demostrado su capacidad de adaptación a las necesidades del ordenamiento jurídico internacional, y sin desatender los intereses económicos y aduaneros de los Estados. De este modo, renuevan sus recomendaciones y sus listas de productos y materiales sujetos a control conforme a las obligaciones de no proliferación impuestas por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1540 (2004). La complementariedad es, sin lugar a dudas, un rasgo distintivo de los foros informales para el control de las exportaciones de materiales biológicos y químicos.

Estos mecanismos distan bastante de ser instrumentos completos para alcanzar los objetivos de no proliferación. La escasa voluntad de los Estados de compartir información confidencial reaviva el debate sobre la efectividad

<sup>146</sup> Cfr. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, «The Proliferation Security Initiative: An Interdiction Strategy», *Strategic Comments*, vol. 9, issue 6, 2003.

<sup>147</sup> DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or ‘smoke and mirrors’?», *op. cit.*, p. 161.

de los instrumentos de *soft law*, puesto que la voluntariedad de sus pautas de conducta precisa de mayor transparencia para garantizar el compromiso de los Estados con los objetivos de los foros informales. Sin embargo, su gran valor radica en que aportan una forma de pensar común en torno a la cooperación y la seguridad entre los Estados participantes. Por eso, la aceptación de Estados emergentes o en vías de desarrollo es cada vez más necesaria para garantizar la seguridad en el transporte de materiales y sustancias sensibles por zonas especialmente expuestas a los riesgos del comercio internacional.

La escasa práctica internacional en materia de control de exportaciones e interceptación marítima de bienes estratégicos tampoco permite establecer conclusiones claras sobre el grado de cumplimiento voluntario por parte de los Estados de las pautas y recomendaciones jurídicamente no vinculantes del Grupo Australia, el MTCR, el Arreglo de Wassenaar y la PSI. Sin embargo, reafirmamos su idoneidad para hacer frente a los nuevos retos que plantea el desarrollo científico y las tecnologías emergentes, que se encuentran en constante y rápida evolución. El carácter evolutivo de estos instrumentos informales es innegable, pues existe una estrecha relación entre las obligaciones internacionales de no proliferación y las pautas de conducta para el efectivo control de las exportaciones de materiales de doble uso. De esta forma, los instrumentos de *soft law* se han introducido y asentado progresivamente en ámbitos del Derecho internacional en los que los instrumentos «tradicionales» –en el sentido del artículo 38 del Estatuto de la CIJ– no aportan soluciones completas a los nuevos problemas. Como resultado, estos instrumentos podrían calificarse como una posible nueva «fuente» del Derecho internacional. Las recomendaciones y buenas prácticas de estos foros son pautas atractivas que favorecen la aplicación de las normas convencionales, y muestran un cambio en la gestación de normas del sistema internacional. De esta forma, podemos afirmar que los instrumentos de *soft law* para el control de las exportaciones son fuente de futuras obligaciones internacionales, útiles ante las nuevas realidades, y que podrían alterarse debido al carácter cuasi normativo al que aspira.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHLSTRÖM, C., *The status of multilateral export control regimes. An examination of legal and non-legal agreements in international co-operation*, Uppsala, Iustus Förlag, 1999, 536 p.
- ANTHONY, I.; AHLSTRÖM, C. y FEDCHENKO, V., *Reforming Nuclear Export Controls. The Future of the Nuclear Suppliers Group*, SIPRI Research Report No. 22, 2007, 136 p.

- BAILEY, K. C., «Nonproliferation export controls: problems and alternatives», en *Proliferation and export controls*, Bailey, K. C. y Rudney, R. (eds.), University Press of America, 1993, pp. 49-55.
- BARTON, G., *Jemaah Islamiyah: Radical Islamism in Indonesia*, NUS Press, 2005, 120 p.
- BARRY, I. P., «The right of visit, search and seizure of foreign vessels on the high seas pursuant to customary international law: a defence of the Proliferation Security Initiative», *Hofstra Law Review*, No. 33, issue 1, 2004, pp. 299-330.
- BAUER, S., «Main developments and discussions in the export control regimes», en *Literature review for the Policy and Operations Evaluations Department of the Dutch Ministry of Foreign Affairs. Final Report*, Stockholm International Peace Research Institute, 2017, pp. 60-70.
- BAUER, S. *et al.*, «The export control regimes», en *SIPRI Yearbook 2018: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 424-437.
- BAUER, S. y BROCKMANN, K., «The Proliferation Security Initiative and UN Security Council Resolution 1540», en *Literature review for the Policy and Operations Evaluations Department of the Dutch Ministry of Foreign Affairs. Final Report*, Stockholm International Peace Research Institute, 2017, pp. 71-77.
- BAUER, S. y BROMLEY, M., «Detecting, investigating and prosecuting export control violations. European perspectives on key challenges and good practices», *Stockholm International Peace Research Institute*, 2019, 37 pp.
- BECK, M. *et al.*, «Strengthening multilateral export controls. A non proliferation priority», *Center for international trade and security*, University of Georgia, 2002, 31 p.
- BECKER, M., «The shifting public order of the oceans: freedom of navigation and the interdiction of ships at sea», *Harvard International Law Journal*, vol. 46, n.º 1, 2005, pp. 131-230.
- BOLTON, J. R., «The Proliferation Security Initiative: a vision becomes reality, remarks to the first Anniversary Meeting of the Proliferation Security Initiative», Cracovia, Polonia, 31 de mayo de 2004, <http://www.state.gov/t/us/rm/33046pf.htm>.
- BOTHE, M., «Legal and Non-Legal Norms –a meaningful distinction in international relations?», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 11, 1980, pp. 65-95.
- BROAD, W. J. y SANGER, D. E., «A tale of nuclear proliferation: how Pakistani built his network», *The New York Times*, 12 de febrero de 2004, <https://www.nytimes.com/2004/02/12/world/a-tale-of-nuclear-proliferation-how-pakistani-built-his-network.html>.
- BROCKMANN, K., «Challenges to multilateral export controls. The case for inter-regime dialogue and coordination», *Stockholm International Peace Research Institute*, 2019, pp. 1-25.

- BRUGGER, S., «China Sanctioned for Chem, Bio Transfers to Iran», *Arms Control Today*, 2002, <https://www.armscontrol.org/act/2002-03/press-releases/china-sanctioned-chem-bio-transfers-iran>.
- BYERS, M., «Policing in the high seas: the Proliferation Security Initiative», *The American Journal of International Law*, vol. 98, n.º 3, 2004, pp. 526-545.
- CARISCH, E.; RICKARD-MARTIN, L. y MEISTER, S. R., *The evolution of UN sanctions*, Springer, 2017, 501 p.
- CORTHAY, E. L., «Legal bases for forcible maritime interdiction operations against terrorist threat on the high seas», *Australian and New Zealand Maritime Law Journal*, No. 31, issue 2, 2017, pp. 53-74.
- DAVIS, I., «The Proliferation Security Initiative. Effective multilateralism or ‘smoke and mirrors’?», en *Arms control in the 21st Century. Between coercion and cooperation*, Meier, O. y Daase, C. (eds.), London and New York, Routledge, 2013, pp. 147-166.
- DÍAZ-MORERA VENTÓS, T., «Los regímenes de control de transferencias de tecnologías sensibles», *Cuadernos de estrategia*, No. 169, 2014, pp. 215-250.
- DUNNE, A., *The Proliferation Security Initiative: Legal Considerations and Operational Realities*, Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Policy Paper No. 36, 2013, pp. 1-47.
- DURKALEC, J., «The Proliferation Security Initiative: Evolution and Future Prospects», *EU Non – Proliferation Consortium*, Non-Proliferation Papers No. 16, 2010, pp. 1-21.
- GREENBERG, J., «Israeli held in Iran traffic in nerve gas», *The New York Times*, 7 de mayo de 1997, <https://www.nytimes.com/1997/05/07/world/israeli-held-in-iran-traffic-in-nerve-gas.html>.
- GREENBERG, J., «Israeli linked to Iran arms ordered jailed», *The New York Times*, 18 de abril de 1997, <https://www.nytimes.com/1997/04/18/world/israeli-linked-to-iran-arms-ordered-jailed.html>.
- GUNARATNA, R. y KAM, S., *Handbook of terrorism in the Asia-Pacific*, Imperial College Press, London, 2016, 680 p.
- HARRIS, D. J., *Cases and Materials on International Law*, Toronto, Sweet and Maxwell, 1998, 1123 p.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, «The Proliferation Security Initiative: An Interdiction Strategy», *Strategic Comments*, vol. 9, issue 6, 2003, pp. 1-2.
- JIMENEZ KWAST, P., «Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction in International Legal Perspective», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 38, 2007, pp. 163-241.
- JOYNER, D. H., «The Proliferation Security Initiative: non-proliferation, counter-proliferation and international law», *Yale Journal of International Law*, vol. 30, 2005, pp. 507-548.

- JOYNER, D. H., «Restructuring the multilateral export control regime system», *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 9, n.º 2, 2004, pp. 181-211.
- KASSENOVA, T., «1540 in Practice: Challenges and Opportunities for Southeast Asia», *The Stanley Foundation, Policy Analysis Briefs*, 2011, pp. 1-16.
- KLEIN, N., *Maritime security and the Law of the Sea*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 350 p.
- KOH, H. H., «Why do nations obey international law?», *The Yale Law Journal*, vol. 106, 1997, pp. 2599-2659.
- KRASKA, J., «Maritime Interdiction of North Korean Ships under UN Sanctions», *Ecology Law Quarterly*, vol. 46, 2019, pp. 369-392.
- KRATOCHWIL, F. V., «How do norms matter», en *The role of law in international politics*, Byers, M. (ed.), Oxford University Press, 2001, pp. 35-68.
- LEE, E. Y. J., «Can the PSI be legitimate for the non-proliferation regime? A critical analysis», *Journal of East Asia and International Law*, vol. 3, No. 1, 2010, pp. 29-48.
- LEWIS, J. y MAXON, P., «The Proliferation Security Initiative», *Disarmament Forum*, vol. 2, 2010, pp. 35-43.
- LIPPOLD, K., *Front Burner: al-Qaeda's attack on the USS Cole*, New York, Public Affairs, 2012, 362 p.
- LIPSON, C., «Why are some international agreements informal?», *International Organization*, vol. 45, issue 4, 1991, pp. 495-538.
- LIPSON, M., «The Reincarnation of COCOM: Explaining Post-Cold War Export Controls», *The Non Proliferation Review*, vol. 6, No. 2, 1999, pp. 33-51.
- MEIER, O., «Dual-use technology transfers and the legitimacy of non-proliferation regimes», en *Technology transfers and non-proliferation. Between control and cooperation*, Meier, O. (ed.), Routledge Global Security Studies, 2014, pp. 3-22.
- MOREL, B., «How effective is the Australia Group?», en *Proliferation and export controls*, Bailey, K. C. y Rudney, R. (eds.), University Press of America, 1993, pp. 57-64.
- MURO MARTÍNEZ, R., «El control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. El tratado sobre el comercio de armas», *Cuadernos de Estrategia*, No. 169, 2014, pp. 113-156.
- NOEHRENBURG, E. H., *Multilateral Export Controls and International Regime Theory: the Effectiveness of COCOM*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 254 p.
- ONATE, S. et al., «Lessons Learned: Chemicals Trader Convicted of War Crimes», *Hague Justice Journal*, vol. 2, No. 1, 2007, pp. 23-42.
- ONG, S. G., «The Proliferation Security Initiative and counter-proliferation: a view from Asia», en *Global non-proliferation and counter-terrorism. The impact of UNSCR 1540*, Bosch, O. y van Ham, P. (eds.), Washington DC, Brookings Institution Press, 2007, pp. 153-167.

- PERRY, T. C., «Blurring the ocean zones. The Effect of the Proliferation Security Initiative on the Customary International Law of the Sea», *Ocean Developments and International Law*, vol. 37, 2006, pp. 33-53.
- PROSSER, A. y SCOVILLE, Jr. H., «The Proliferation Security Initiative in perspective», 16 de junio de 2004, <http://www.cdi.org/pdf/psi.pdf>.
- ROESSLER, F., «Law, de Facto Agreements and Declarations of Principle in International Economic Relations», *German Yearbook of International Law*, vol. 21, 1978, pp. 27-59.
- SCHACHTER, O., «The twilight existence of nonbinding international agreements», *American Journal of International Law*, vol. 71, issue 2, 1977, pp. 296-304.
- SINGH, B., «The Revival of Al Qaeda's Affiliate in Southeast Asia: the Jemaah Islamiyah», *Counter Terrorist Trends and Analyses*, vol. 9, No. 5, 2017, pp. 5-8.
- SMITH, C. S., «Fire on French Tanker Off Yemen Raises Terrorism Fears», *The New York Times*, 7 de octubre de 2002, <https://www.nytimes.com/2002/10/07/world/fire-on-french-tanker-off-yemen-raises-terrorism-fears.html>.
- TAN, S. y NASU, H., «ASEAN and the development of counter-terrorism law and policy in Southeast Asia», *University of New South Wales Law Journal*, vol. 39, No. 3, 2016, pp. 1219-1238.
- THOMAS, T. V., «The Proliferation Security Initiative: towards relegation of navigational freedoms in UNCLOS? An Indian perspective», *Chinese Journal of International Law*, vol. 8, issue 3, 2009, pp. 657-680.
- VALENCIA, M. J., «Is the PSI really the cornerstone of a new international norm?», *Naval War College Review*, vol. 59, No. 4, 2006, pp. 123-130.
- VALENCIA, M. J., *The Proliferation Security Initiative: making waves in Asia*, Routledge, Oxford, 2005, 144 p.
- VAN HOOFF, G. J. H., *Rethinking the sources of International Law*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1983, 322 p.
- VAN SLIEDREGT, E., «International Crimes Before Dutch Courts: Recent Developments», *Leiden Journal of International Law*, vol. 20, 2007, pp. 895-908.
- VENTURINI, G., «The Proliferation Security Initiative: a tentative assessment», en *Nuclear Non-Proliferation in International Law*, Black-Branch, J. y Fleck D. (eds.), La Haya, T. M. C. Asser Press, 2016, pp. 213-234.
- VESTNER, T., «Synergies between the Arms Trade Treaty and the Wassenaar Arrangement», *Geneva Centre for Security Policy*, Strategic Security Analysis, issue 5, 2019, pp. 1-11.
- VON HEINEGG, W. H., «Current legal issues in maritime operations: maritime interception operations in the global war on terrorism, exclusion zones, hospital ships and maritime neutrality», en *Issues in International Law and Military Operations*, Jaques, R. B. (ed.). International Law Studies, vol. 80, 2006, pp. 207-233.
- WEIL, P., «Towards Relative Normativity in International Law?», *American Journal of International Law*, vol. 77, issue 3, 1983, pp. 413-442.