



LA SEGURIDAD MARÍTIMA Y EL DERECHO DEL MAR

M^o Francisca Möller Undurraga*

- Introducción.

En las últimas décadas, hemos visto el nacimiento de otros actores internacionales, que si bien no disputan el papel privilegiado que mantiene el Estado, hoy tienen una influencia importante en el sistema internacional; ya no sólo nos referimos a las organizaciones internacionales, sino que también las organizaciones no gubernamentales y las empresas multinacionales, entre otras¹. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos que se han realizado, tanto en el ámbito nacional como internacional, han proliferado las organizaciones criminales, la piratería, los ataques informáticos, el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas y de personas, el desplazamiento de refugiados, desastres humanitarios y naturales. Hoy nos enfrentamos a amenazas que no pueden ser combatidas unilateralmente por los Estados y que al mismo tiempo son percibidas de distinta manera; en algunas regiones del mundo, el terrorismo es la peor de todas, en otras, las amenazas más graves son la pobreza y el sida; para otras, podrán ser el narcotráfico y el crimen organizado.

Estas amenazas han dejado en evi-

dencia las deficiencias que presentan algunas instituciones creadas para satisfacer las necesidades de otras épocas y que daban respuesta a problemas distintos a los que hoy enfrentamos². La forma en que se enfrentan estas amenazas varía; algunos países ponen énfasis en la prevención, otros confían en las soluciones multilaterales, respuestas bilaterales o incluso unilaterales. Sin embargo, cualesquiera sean las respuestas que se den, a fin de que ellas sean efectivas y constructivas, deben enmarcarse dentro del sistema internacional y ser acordes con el Derecho Internacional.

El ámbito marítimo y naval también se ha visto afectado por los factores mencionados en el párrafo anterior, sabemos que el mar ha desempeñado un rol muy importante en el desarrollo humano a través de sus recursos, su utilidad como medio de transporte y comercio, como medio de intercambio de información y por último, como fuente de poder y dominio³, atributos todos interrelacionados. Más aún, en un mundo globalizado que depende fundamentalmente del comercio marítimo es esencial el "buen orden en el mar"⁴. Hay quienes incluso

* Abogada, Profesora de Derecho Internacional Academia de Guerra Naval y Universidad Marítima de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Miembro de la Sociedad Chilena de Derecho Internacional.

1.- Möller Undurraga, M. Francisca, Chile y la seguridad humana, la importancia de la red informal. Revista de Marina 3/2002.

2.- Walker, Ignacio. La política exterior de Chile, Revista Instituto de Estudios Internacionales, 2007.

3.- Till Geoffrey, professor of Defense Studies, King's College London "Seapower, a Guide for the Twenty First Century", Frank Cass, Londres, 2004.

4.- Ibid "because the sea is increasingly important, in relative terms, to local economies, disorder at sea only makes things worse ashore. The success of transnational crime such as drug-smuggling elevates the power of the kind of people who challenge civilized states and ability to connect with other countries. Countries that fail for such reasons tend, moreover, to become the security concerns of others... the maintenance of good order at sea requires an improved level of awareness, effective policy and integrated governance."

sostienen que frente a los cambios que se están produciendo, se está necesitando un nuevo modelo de desarrollo naval dominado por un nuevo estilo de globalización dirigido ya no por estados en busca de desarrollar el comercio con ventajas, sino por compañías en busca de mercados libres e individuos que requieren libertad de acceso a la información y que hoy tienen la tecnología para lograrlo⁵.

Todo ello plantea desafíos a los Estados y al sistema internacional y por supuesto a la seguridad marítima y al “buen orden en el mar.” En el presente artículo pretendemos comentar algunas de las respuestas que se han adoptado en el ámbito de la seguridad marítima y de que manera ellas han afectado al transporte marítimo y a la libertad de navegación.

- Acciones Multilaterales frente a las amenazas en el mar.

Al referirnos al orden en el mar, se debe considerar el papel que ha desempeñado la Organización de Naciones Unidas y, especialmente, la Organización Marítima Internacional (OMI)⁶. Cabe destacar, en primer lugar, la importancia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, que tal como se señala en su Preámbulo, reconocía la necesidad de establecer, “con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos pacíficos de los mares



y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de los recursos vivos”.

En los últimos años, las medidas de seguridad marítima⁷ se han intensificado enormemente, a raíz de la guerra contra el terrorismo. Hoy día, el terrorismo en el mar no sólo puede atacar a un buque o a un puerto, sino que también pueden transportarse por mar armas, incluyendo las de destrucción masivas. Para que ello no suceda, se deben intensificar los controles en puerto; pero si ello no se ha llevado a cabo en el puerto de origen, o bien el estado del pabellón se ha negado a cumplir con los tratados vigentes, o bien con las resoluciones del Consejo de Seguridad vigentes en la materia, también se pueden efectuar los controles eventualmente en la alta mar. El dilema en que se encuentran los estados hoy día, es determinar hasta que punto es necesario interferir con el transporte marítimo internacional y restringir la libertad de navegación. Sin embargo, ello puede servir de precedente para una modificación de la legislación, que si va demasiado lejos, puede afectar intereses esenciales de Estados que dependen mayoritariamente del tráfico marítimo por mar⁸.

5.- Till Geoffrey, “But perhaps it’s a new world, calling for a new model of naval development- dominated by a new style of Globalization, driven not simply by states in their pursuit of the capacity to trade with advantage, but more by companies in search of free markets and individuals insistent on free information and open access and now technologically empowered to get it. Globalization-the argument goes- is based on an expectation of mutual, though not necessarily equal, benefit to all, and on a set of liberal but universal trading values. These values have resulted in the development of a world society which reduces the capacity of states for independent action and is thoroughly sea-based. This is a world which picks out continents, trade routes and capital flows but ignores nations. It depends on sea-based trade and expected to double or treble over the next years”.

6.- Este último organismo, como sabemos, se preocupa esencialmente de la seguridad de la vida humana en el mar y de las naves, la protección del medio marino y un sistema de transporte marítimo seguro, a través de la cooperación, cuyo objetivo es lograr mares más limpios, seguros y protegidos. En el ámbito de la OMI se han adoptado a la fecha numerosos convenios, protocolos, códigos, recomendaciones, directrices, sobre seguridad marítima, prevención de la contaminación, entre otras materias.

7.- Al respecto, es interesante observar la distinción que hace la Organización Marítima Internacional entre los términos “safety” y “security” que en español se han traducido como “seguridad” y “protección”, de manera que este último término se refiere precisamente a las medidas adoptadas para la protección de las naves e instalaciones portuarias frente a amenazas como el terrorismo.

8.- Heintschel von Heinegg, Wolf, UNCLOS and Maritime Security Operations, German Yearbook of international Law, Volume 48-2005, Duncker and Humblot/Berlin, 2006.

El Derecho Internacional reconoce el derecho de los buques de guerra⁹, aeronaves militares y otros buques o aeronaves debidamente autorizados, para tomar medidas en contra de buques mercantes en la alta mar, si existen motivos razonables para sospechar que el buque se dedica a la piratería, a la trata de esclavos, se utiliza para efectuar transmisiones no autorizadas, no tiene nacionalidad o tiene la misma que el buque de guerra. En consecuencia, el buque mercante que se encuentre en cualquiera de estas situaciones podrá ser objeto de una visita, con el objeto de verificar su condición y destino. Sin perjuicio de que si las sospechas resultan infundadas y, si el buque “visitado no ha cometido ningún acto que las justifique, dicho buque será indemnizado por todo perjuicio o daño sufrido”¹⁰.

Por otra parte, es interesante destacar que nos parece a lo menos dudoso, a pesar de quienes alegan lo contrario, efectuar una analogía entre los terroristas y los piratas. A pesar de que en ciertos casos algunos actos de terrorismo puedan ser caracterizados como similares a la piratería, existe consenso entre los estados en que hay distinción entre ambos y no pueden aplicarse a los terroristas las reglas de la piratería, a menos que el acto califique como piratería propiamente tal¹¹.

Sin perjuicio de lo anterior, no podemos olvidar las facultades que tiene el Estado Costero para hacer cumplir su legislación a los buques extranjeros, tanto en sus aguas interiores, mar territorial y zona contigua. Si respecto de una nave existen sospechas de que está envuelta en actividades de terrorismo, dicho estado podrá tomar medidas, de acuerdo a su legislación, en estos espacios marítimos. En relación con la interceptación de buques mercantes extranjeros en el mar territorial, en con-

formidad a la CONVEMAR se deben distinguir tres situaciones:

- El simple paso por el mar territorial, en cuyo caso no se debería ejercer la jurisdicción penal para detener a una persona o realizar una investigación en relación con un delito cometido a bordo durante el paso, a menos que:
 - El delito tenga consecuencias en el Estado ribereño.
 - El delito pueda perturbar la paz del país o el buen orden del mar territorial.
 - El capitán de la nave o el agente lo soliciten o se trate de medidas necesarias para la represión del tráfico ilícito de estupefacientes.
- Paso procedente de aguas interiores, en cuyo caso el Estado ribereño puede tomar cualesquier medida autorizada por sus leyes para proceder a esas detenciones.
- Delito cometido antes de que el buque haya entrado en el mar territorial, salvo lo dispuesto en la Parte XII (protección del medio marino o bien con la Parte (V) Zona Económica Exclusiva, si procede de un puerto extranjero y no penetra en aguas interiores, el Estado ribereño no puede en principio realizar detenciones ni diligencias.

En relación con la Zona Contigua, la CONVEMAR le otorga al Estado ribereño competencias limitadas para adoptar ciertas medidas de fiscalización y control sobre los buques extranjeros a fin de prevenir y sancionar infracciones de cierta categoría de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarias que se cometan en su territorio o en su mar territorial.

Sin embargo, no siempre existen normas claras en la legislación nacional de los estados que permitan aplicar adecuadamente las atribuciones reconocidas en el Derecho Internacional.

9.- CONVEMAR, art. 110.

10.- Art. 110.3 CONVEMAR.

11.- Heitschel von Heinegg, Wolf, op. Cit. pág. 172.

• **Medidas adoptadas en la Organización Marítima Internacional.**

La Organización Marítima Internacional ha buscado la forma de dar respuesta a los problemas actuales y lograr que los mares sean más limpios, seguros, y protegidos. En tal sentido, se adoptaron enmiendas a la Convención Internacional de Seguridad de la Vida Humana en el Mar, y se aprobó el Código ISPS¹², dándose origen a un conjunto de normas destinadas a permitir que los buques y las instalaciones portuarias puedan detectar y prevenir actos que pongan en peligro el transporte marítimo. Estas medidas y su rápida puesta en vigencia han mostrado los esfuerzos realizados por los gobiernos, las compañías navieras y las naves y su tripulación, por cumplir con dicha normativa. Ellas fueron redactadas de manera que fuesen compatibles con la legislación marítima de la OMI, especialmente, el Convenio Internacional sobre Normas de Titulación y Guardia para la gente de mar, en su forma enmendada (STCW) y el Código Internacional de Gestión de Seguridad (Código IGS)¹³. Otra medida importante relacionada con la protección marítima fue la aprobación de los Protocolos de 2005 a la Convención Internacional para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Convenio SUA) y el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas emplazadas en la Plataforma Continental (Protocolo SUA). Estos protocolos consideran delito “la utilización de un buque de forma que se cause la muerte o daños o lesiones graves cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de

hacerlo, y el transporte de armas de destrucción en masa o de armas o equipos que puedan utilizarse en su fabricación. También se considera delito en el Protocolo, transportar a bordo de una nave una persona que haya cometido un delito en virtud de lo dispuesto en el Convenio, o en cualquiera de las convenciones sobre terrorismo mencionadas en el Anexo. Por otra parte, estos delitos no podrán calificarse de políticos para los efectos de la extradición. Las modificaciones de 2005 establecen nuevas prescripciones relacionadas con la visita a buques que ostenten un pabellón distinto de aquel que va a realizar la inspección, cuando existen sospechas que la nave o una persona a bordo de dicha nave cometió, está cometiendo o va a cometer un delito de los sancionados en el Convenio. Las visitas deben realizarse con el consentimiento del Estado del pabellón y, se faculta a este Estado para notificar al Secretario General de la OMI que en los buques que enarbolan su pabellón o estén matriculados en él, se concederá autorización a la parte solicitante para visitar y registrar el buque. El Estado que tome medidas contra un buque, deberá respetar la seguridad de la vida humana en el mar, tratar a las personas y realizar la visita y registro en conformidad al Derecho Internacional, notificando al capitán. Asimismo, deberá darle el tiempo suficiente para comunicarse con el Estado del pabellón y los armadores de la nave, debiendo evitar en todo caso el uso de la fuerza.

Por otra parte, en mayo del 2006, se aprobó un dispositivo de gran relevancia para la seguridad y protección marítima, es el “sistema de identificación y seguimiento de largo alcance” (Long Range International Tracking (LRIT))¹⁴ que se espera que entre en vigor el 1º de

12.- Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias, adoptado en la Conferencia Diplomática en el seno de la OMI, el año 2002, junto a nuevas disposiciones del Convenio Internacional para la Vida Humana en el Mar, 1974, que tienen por objeto incrementar la protección del sector del transporte marítimo.

13.- Este Código establece un sistema de gestión de la seguridad aplicable tanto a bordo de las naves como a las compañías responsables de su explotación, obligatoria de acuerdo al Capítulo IX del SOLAS.

14.- www.imo.org/safety/mainframe.

enero de 2008. Está incluido en el Capítulo V del SOLAS sobre seguridad de la navegación, que establece un acuerdo multilateral para compartir información sobre seguridad, búsqueda y rescate. Con este sistema se permitirá controlar el recorrido de los buques e identificar a aquellos que puedan presentar una amenaza a la seguridad marítima. No se crean nuevos derechos al Estado ni establece una jurisdicción distinta a las ya conocidas y establecidas en la Convención sobre el Derecho del Mar. Con el sistema LRIT, a los buques se les requerirá información sobre identificación de la nave, ubicación, fecha y hora en que se registró la posición. El sistema será obligatorio para las naves que realicen viajes internacionales: los buques de pasajeros, incluidos los de alta velocidad, las naves de carga de 300 o más toneladas y las unidades móviles de perforación mar adentro; y se aplicará a las naves construidas en o después del 31 de diciembre de 2008. A fin de que el sistema LRIT funcione, se requiere establecer el "Centro Internacional de Datos LRIT y el sistema intercambio internacional de datos LRIT, así como designar al organismo Coordinador LRIT y llevar a cabo ensayos y confirmar el funcionamiento del sistema. La información se transmite y procesa en los centros nacionales, regionales y cooperativos e internacionales autorizados y luego se pone a disposición de los Estados Parte, pero con limitaciones. Los gobiernos tienen derecho a recibir información sobre identificación y seguimiento de largo alcance de todos los buques que enarbolan su pabellón, independientemente del lugar en que se encuentren. Asimismo, podrán recibir información de todos los buques que hayan manifestado su intención de recalar a los puertos o instalaciones portuarias de ese país o navegar por las aguas bajo su jurisdicción nacional, sin importar el lugar en que la nave se encuentre y siempre que no esté en las

aguas interiores de otro Estado Contratante. Por último, de todos los buques que naveguen a una distancia no superior a 1000 millas de su costa, cualquiera sea su pabellón, siempre que el buque no se encuentre en las aguas interiores de otro Estado contratante o en el mar territorial del Estado Contratante cuyo pabellón está autorizado a enarbolar. En todo caso, la información sobre identificación y seguimiento es de carácter confidencial y reservado, salvo que se trate de una situación de peligro relacionada con la búsqueda y salvamento marítimo y, no tiene cargo para los buques.

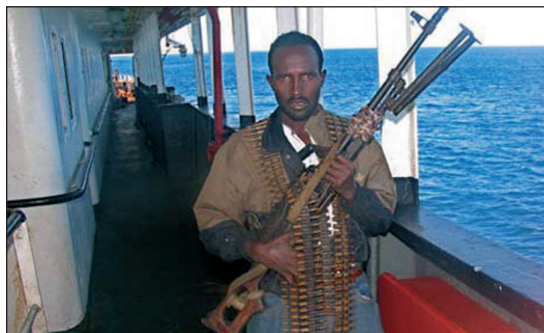


Buque Patrullero Oceánico.

En lo que respecta a la piratería y a los actos de piratería, llama la atención la disminución de los ataques en la zona del estrecho de Malaca, debido a los esfuerzos que han efectuado los países ribereños en mejorar la seguridad. Por otra parte, el 4 de septiembre recién pasado entró en vigor el Acuerdo de Cooperación Regional para combatir la piratería y el robo armado contra buques en Asia, donde se establece una red de cooperación e intercambio de información entre las instituciones de seguridad marítimas y costeras, en la cual Singapur tendrá el Centro de Intercambio de información.

No obstante, la situación frente a las costas de Somalia es aún muy preocupante. Según datos de la Cámara Naviera Marítima Internacional, los buques secuestrados fueron 234 y los tripulantes toma-

dos rehenes fueron 440. La Asamblea de la OMI en su resolución A.979(24) de 2005 sobre “los actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques frente a las costas de Somalia” condenó estos actos y al mismo tiempo remitió copia de dicha resolución al Secretario General de las Naciones Unidas¹⁵. Por otra parte, los informes de la Oficina Marítima Internacional de la Cámara Internacional de Comercio indican que en los primeros seis meses del año 2006 hubo 127 ataques, lo que representa el mismo número del año anterior. Las zonas con mayor número de ataques fueron: Indonesia (33), Bangladesh (22), Malasia (9), el Mar Rojo y la Zona del Golfo de Adén (9) Somalia (8) y Nigeria (7). Persiste la preocupación por los actos de piratería llevados a cabo en la zona de Indonesia y de Somalia¹⁶. Frente a las costas de Somalia probablemente continuará la participación de fuerzas navales en la protección del transporte marítimo, acogiendo el llamado de Naciones Unidas que ha incentivado también la importancia de la cooperación regional en zonas de alto riesgo¹⁷.



Los Piratas modernos, son gente despiadada y armada que aterrorizan con su violencia.

La OMI en su circular MSC.4/CIRC.97 de 28 de febrero del presente año, entrega información respecto

al tema, entre los meses de octubre y diciembre de 2006. Las áreas afectadas en el periodo fueron principalmente, el sur del Mar de China con 14 incidentes, 4 más que en el periodo anterior; África Oriental 10, uno más que en el periodo anterior; África Occidental, 8 incidentes, uno menos que en el periodo anterior; Océano Índico 14, sin variaciones; estrecho de Malaca, 5, en el periodo anterior fueron 7; Sudamérica: 2 en el Atlántico, 3 en el Pacífico y 4 en el Caribe, sin variaciones con respecto al periodo anterior; en el Mar de Arabia, 3 y en el periodo anterior no se habían reportado casos; por último, en el Mediterráneo, sólo un caso, pero en el periodo anterior no había ninguno. La mayoría de los casos fueron en áreas portuarias, con los buques anclados.

Si bien “no existen estadísticas mundiales sobre el número de personas que utilizan rutas marítimas para cruzar clandestinamente fronteras internacionales, normalmente con la asistencia de traficantes a quienes en nada preocupa el bienestar de los emigrantes ... se desconoce el número de personas fallecidas en el mar, pero las estimaciones son muy elevadas”¹⁸. En el informe de la Asamblea General de la ONU se acompañan datos proporcionados por algunos países que permiten dar cuenta de la magnitud del problema, 1200 personas desembarcaron en Malta, 500 en Grecia y 9500 en la isla italiana de Lampedusa, todo ello durante los primeros seis meses del año 2006¹⁹. Si bien existe coincidencia entre los países de que estamos frente a un problema grave, Naciones Unidas sostiene que debe tratarse en el contexto de los debates de la migración internacional en general, a pesar de que en el ámbito

15.- La Asamblea de la OMI solicitó especialmente al Gobierno Federal de Transición de Somalia que tome las medidas pertinentes para prevenir y reprimir los actos de piratería y de robo a mano armada contra los buques que se originen en sus costas.

16.- En noviembre de 2005 se atacó a un crucero de propiedad norteamericana, lo que llevó a la adopción de la resolución de la OMI (A.979(24)) y a una declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU que tomaba nota de la resolución de la OMI y el Consejo en marzo de este año incentiva la participación naval en el área.

17.- Los Océanos y el Derecho del Mar, A/61/63/Add.1, par. 73, redacción de MOU en el Mar Rojo y la zona del Golfo de Adén...

18.- www.unu.org, Los Océanos y el Derecho del Mar, A/61/63/Add.1, 2006.

19.- Ibid. Par.54.

marítimo plantea problemas específicos, como por ejemplo, el rescate.

En relación con el rescate de las personas en el mar, la obligación de salvar la vida humana en el mar está contemplada en la mayoría de las legislaciones nacionales y en los principales convenios marítimos como la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento y en el Convenio SOLAS. Sin embargo, el 1° de julio del año recién pasado entraron en vigencia nuevas reformas a estos instrumentos internacionales que reafirman esta obligación del Capitán. El cumplimiento de este deber humanitario, muchas veces presenta graves problemas al capitán de la nave que los rescata, por cuanto no siempre cuenta con un lugar seguro en que desembarcarlos, que por otra parte no le implique desvíos importantes de su ruta ni demoras excesivas²⁰. “El gran número de personas que arriesgan la vida cruzando el océano, las cifras cada vez mayores de muertos, la explotación de personas por los traficantes, los desafíos que deben afrontar los Estados Ribereños como consecuencia de las llegadas reiteradas de grupos mezclados de inmigrantes y de refugiados solicitando asilo, las necesidades de protección de solicitantes de asilo y refugios, los problemas de desembarque para los capitanes y la imposición de sanciones a las compañías navieras, son algunas de las cuestiones que han situado la migración internacional por vía marítima entre las prioridades internacionales”²¹.

- La Iniciativa contra la proliferación de armas de destrucción masiva en el mar (PSI).

Sin perjuicio de las medidas que se han adoptado en la Organización Marí-

tima Internacional, es importante destacar otras iniciativas que han tomado los estados a fin de luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

En mayo del año 2003, el Presidente Bush invitó a un grupo de Estados a unirse a la llamada Iniciativa de Seguridad Contra la Proliferación (Proliferation Security Initiative (PSI)) para luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva y evitar que ellas caigan en manos de estados deshonestos²² o Estados que definió como parte del “eje del mal” y organizaciones terroristas. Esta estrategia emana de la implementación de la Estrategia Nacional de Estados Unidos para combatir las armas de destrucción masiva²³. Pone el énfasis en la interdicción, como una forma de evitar este tráfico a través de compañías que aparezcan como legítimas y cuyo propósito real sea la venta de armas de destrucción masiva o sus elementos, usando fachadas falsas o manifiestos de carga incompletos.

La propuesta inicial de mayo de 2003 consideraba una coalición marítima para interdictar buques que viniesen o se dirigiesen hacia estos países del “eje del mal”, incluyéndose países como Corea del Norte, Irán, Sudán, Siria y Cuba. Si bien Libia también era parte de la lista original, su acción de renunciar a estas armas en diciembre de 2003, hizo que su nombre fuese borrado de la lista. Algunos analistas consideran que la PSI se orientaba principalmente hacia Corea del Norte, al menos mientras ese régimen continúe siendo una amenaza. Para contrarrestar esta percepción y por ende evitar suspicacias por parte de Rusia y China que apoyan el régimen de Kim Yong Il, John Bolton planteó la idea de una iniciativa global para atacar un problema global. Inicialmente consideró la participación de Australia, Alemania,

20.- Se menciona el caso del pesquero español *Francisco Catalina* que rescató a 51 personas el 14 de julio de 2006 y pudo desembarcarlos en Malta después de una semana de negociaciones.

21.- Los Océanos y el Derecho del Mar, op. cit. Pág. 54.

22.- Rogue states.

23.- The Proliferation Security Initiative, www.usinfo.state.gov/is/img/assets/4756/brochure1.pdf

España, Francia, Italia, Japón, Holanda, Polonia, Portugal y el Reino Unido, además de Estados Unidos.

Lo que no estaba claro entonces y todavía plantea ciertas dudas es si esta iniciativa se aplicaría dentro de los términos del derecho internacional existente, o habría intenciones de modificarlo para adecuarlo a ella. En la Conferencia de Brisbane, en julio de 2003, hubo distintos puntos de vista e incluso, las delegaciones norteamericanas y australiana, presionaron para adoptar algunas medidas fuera del sistema formal²⁴. Al respecto, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, Alexander Downer reconocía que había serias dificultades para la interceptación de buques en la alta mar y que podría ser necesario hacer algunos cambios en el derecho internacional para facilitar este tipo de interdicciones²⁵.

Por otra parte, Bolton reconocía que se estaba en condiciones de ejecutar las interdicciones necesarias, desde ese momento en adelante, para lo cual el resto de las naciones que formaban parte del acuerdo de PSI, había acordado autorizar a Estados Unidos a actuar tanto en la alta mar como en el espacio aéreo internacional, ya que insistía que abordar e inspeccionar buques estaba permitido si es que había una causa razonable. En diciembre de 2003, reconocía que Estados Unidos y sus aliados estaban dispuestos a utilizar todo tipo de acciones para impedir que los países del "eje del mal" obtuviesen los materiales necesarios para construir armas de destrucción masiva, incluyendo dentro de estas acciones la interdicción y la confiscación de estos materiales en alta mar o en el espacio aéreo internacional. En

octubre de 2005, en una reunión de PSI en Londres, se estipuló que este acuerdo se orienta a prevenir la transferencia de armas de destrucción masiva o material para ello en cualquier momento y en cualquier lugar, para lo cual Bolton visualiza este acuerdo en un accionar que va más allá de la legislación de los Estados y en particular de aquellos que son ineficientes en cuanto al control de la exportación de estos elementos.

La PSI es un acuerdo voluntario destinado a cooperar en la lucha contra la proliferación, para lo cual se utilizan tanto instrumentos relacionados con el intercambio de información de inteligencia, militar y de cualquier otra naturaleza, que pueda ser útil para impedir la transferencia de elementos relacionados con armas de destrucción masiva hacia países y entidades no estatales que son motivo de preocupación en esta materia.



Armas de destrucción masiva, bombas nucleares de un megatón.

Asimismo, no se trata de una organización formal, sino que de un acuerdo operativo y por consiguiente no se crean obligaciones formales para las partes, pero sí un compromiso político para detener, cuando fuese posible, este tráfico y por otra parte mejorar la capacidad y la

24.- Valencia, Mark, The proliferation Security Initiative: Making waves in Asia, Adelphi Papers, 376, pag. 26 " Indeed Bolton, the leader of the US delegation, said that " where there are gaps or ambiguities in our authorities, we may consider seeking additional sources for such authority, as circumstances dictate. What we do not believe, however, is that only the Security Council can grant the authority we need" (John Bolton, remarks to the Federalist Society, 13 november 2003, <http://www.state.gov/t/us/rm/26143.htm>

25.- Downer recognized that there is "very real difficulty in terms of vessels that might be going through the high seas because international law requires that those ships should not be intercepted", and that there might be a need for "some change to international law to facilitate these types of interdictions". (North Korea Ships face more scrutiny, BBC News World Edition (on line), 11 June 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2980418.stm>

autoridad nacional para llevar a efecto estas actividades de interceptación.

En abril de 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1540, que actuando bajo el Capítulo VII, reconoce que la proliferación de las armas de destrucción masiva es una amenaza a la paz y seguridad internacionales y entre otras medidas, exhorta a los países, de acuerdo con sus autoridades legales y legislación nacional y con el derecho internacional, emprender una acción cooperativa para detener, obstaculizar, interceptar y de cualquier otro modo prevenir el tráfico ilícito de estas armas, sus medios portadores y materiales relacionados. Establece, además, que todos los Estados desarrollarán controles efectivos de fronteras, de exportaciones nacionales, de transbordos y para que examinen y trabajen para fortalecer su legislación nacional para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva.

Hasta la fecha, las medidas que se han adoptado en apoyo de la PSI son compatibles con los marcos jurídicos tanto nacionales como internacionales. Más de sesenta países apoyan la PSI. Por otra parte, los países participantes aprobaron la "Declaración de Principios de Interceptación de la PSI" donde se especifican las medidas que pueden adoptar los Estados participantes para interceptar el tráfico de armas de destrucción masiva. Allí los estados se comprometen a no transportar o asistir en el transporte de armas de destrucción masiva; abordar sus propias naves en sus respectivas aguas interiores y mar territorial, como en la alta mar, si hay razonables sospechas de que están envueltas en actividades de proliferación; considerar otorgar autorización para que se aborde naves de su bandera por autoridades de otros estados participantes; tomar medidas contra naves extranjeras, en áreas bajo su soberanía territorial y en su zona contigua; y tomar medidas contra aeronaves extranjeras en su respectivo espacio

aéreo nacional. Todas estas medidas son concordantes, en principio, con la Convención sobre Derecho del Mar

- **Acuerdos Bilaterales con los Estados de pabellón de Conveniencia.**

Al respecto, cabe señalar que Estados Unidos ha celebrado acuerdos bilaterales con varios Estados, especialmente de bandera de conveniencia, entre los que se destacan Liberia, Panamá y la República de Islas Marshall, lo que le ha permitido ampliar sus facultades de visita y registro en alta mar de buques sospechosos de transportar cargamento relacionado con la proliferación.

- **Ejercicios de Interceptación de PSI.**

En el ámbito operativo, se han llevado a cabo una serie de ejercicios de interceptación de PSI entre los Estados Participantes, en tierra, mar y aire, que buscan la actuación coordinada y efectiva entre los países para detener, inspeccionar e incautar los embarques y se comparten experiencias. Por otra parte, se ha planteado la necesidad de contar con "pasos prácticos" que deben tomar los países participantes para apoyar la PSI como lo pretenden, entre otras medidas podemos mencionar: a) emitir una declaración de apoyo a la PSI y a sus principios; b) brindar Información sobre autoridades legales nacionales actuales; c) determinar las autoridades legales nacionales que brindan apoyo a las actividades de la PSI e intercambiar información con otros participantes; d) establecer puntos de contacto y procedimientos internos rápidos; e) comprometerse en esfuerzos de entrenamiento; f) tener voluntad de concretar acuerdos relevantes o tomar otras medidas para facilitar la cooperación; g) contar con el apoyo y cooperación de los fletadores, receptores y aseguradores involucrados en ámbitos de transporte marítimo, aéreo, portuario y terrestre; y por último, es importante promover la cooperación regional.

- Ejecución y Cumplimiento.

Es evidente que existe un marco jurídico relativamente adecuado para mantener el orden en los mares; se han adoptado gran cantidad de convenios internacionales, tanto en organismos internacionales como la OMI o bien a nivel regional e incluso en el nivel local. No obstante, uno de los problemas serios que se enfrentan en la materia dice relación con la implementación y el cumplimiento de estas normas. Es decir, no basta con la adopción de medidas que vayan en esa dirección, sino se debe contar con los medios y la voluntad de hacer cumplir esta normativa. Ello ocurre a veces porque los estados no pueden o no quieren exigir dicho cumplimiento²⁶. En materia de tratados, no siempre basta para quedar obligado con la manifestación del consentimiento al tratado e incorporarlo a la legislación interna de cada Estado, en conformidad a sus propias normas constitucionales y legales. Ello se observa particularmente en aquellos tratados denominados "non self executing", los que requieren de normas legislativas complementarias para su aplicación. Si ello no se materializa, el tratado no se puede aplicar. En tal sentido, cabe tener presente que no todos los países implementan y exigen el cumplimiento de la normativa internacional de la misma manera. Ello se aprecia, especialmente, en algunos países donde no siempre se

toman con la debida seriedad las obligaciones que se adquieren en virtud de los tratados. Es por ello que a pesar de los esfuerzos que se han hecho para armonizar la legislación entre los distintos países y uniformar su aplicación e interpretación, aún subsisten diferencias en materias tan relevantes como la aplicación del Derecho del Mar, el uso de la fuerza, el Derecho de los Conflictos Armados, normas comerciales, de inmigración, entre otras; y respecto de las cuales se deben seguir realizándose esfuerzos por alcanzar esta armonización tan necesaria²⁷.

De allí la importancia de que los estándares que se establezcan sean adecuados, realistas, alcanzables y efectivos en su cumplimiento. Una de las preocupaciones de la Organización Marítima Internacional y de la industria en general, es la implementación de medidas unilaterales por parte de Estados Unidos o de medidas regionales de

la Unión Europea, más exigentes que las de la OMI, lo que no sólo perjudica de alguna manera a la Organización, sino que afecta también al resto de la industria. Es por ello que organizaciones como la Cámara Naviera Internacional y la Cámara Marítima Internacional intentan lograr que las medidas que allí se adopten sean consistentes con las exigencias emanadas de la OMI. Lo anterior nos lleva a plantear la conveniencia de que en los organismos internacionales en los cuales se están adoptando estos



La OMI, ha editado una variedad de códigos y libros que regulan la seguridad marítima internacional.

26.- Till Geoffrey: "Enforcement problems are frequently mainly attributable to degrees of state failure and difficulties in governance ashore... Often the most serious adversaries are not competing nations but non state actors of one sort or another, bent on extracting benefit from the sea in total disregard of everyone else. Even for effective countries, differing sea uses overlap, often compete, and need supervision".

27.- Allen Craig, Charles H. Stockton Chair in International Law, U.S. Naval War College, Legal Interoperability Issues in International Cooperation Measures to Secure the Maritime Commons, Economic and Maritime Strategy, Implications for the 21st Century, William B. Ruger Chair Workshop, Naval War College, Newport, Rhode Island, 6-8 November 2006, Number 2, pag. 115. "Despite the pressure of globalization to harmonize the law and make it more uniform, differences continue to exist, whether on matters of trade, immigration, maritime crime, security cooperation, disclosure of intelligence, or the interpretation or application of law of the sea or law of armed conflict issues".

estándares internacionales participen en forma más activa representantes de las armadas, de los servicios de guardacostas y de los otros organismos del Estado. En definitiva serán ellos los encargados de su cumplimiento, supervigilancia y fiscalización²⁸, ya que si se aprueban estándares demasiado altos, el riesgo de su incumplimiento es aún mayor y, al mismo tiempo mayor la brecha entre aquellos Estados que están en condiciones de cumplir y los que no lo están.

- Conclusiones.

En los últimos años, las medidas de seguridad marítima se han intensificado enormemente. El terrorismo por mar no sólo puede atacar a un buque o a un puerto, sino que también pueden transportarse por mar armas, incluyendo las de destrucción masivas y, para que ello no suceda, se deben intensificar los controles. El dilema en que se encuentran los estados, es lograr el equilibrio entre las medidas de seguridad que se deben adoptar, las restricciones a la libertad de navegación y el mínimo de interferencia con el transporte marítimo internacional.

La seguridad internacional es responsabilidad de todos. No basta la acción de los Gobiernos y de las organizaciones internacionales, también deben contribuir a ella, las organizaciones no

gubernamentales, las empresas transnacionales, entre otros, cada una en el ámbito que le corresponde, ya que no basta con la acción de las armadas y servicios de guardacostas, sino que se necesita también una relación estrecha entre el sector público y privado. Las amenazas se deben enfrentar de manera efectiva, pero en conformidad con el Derecho Internacional, utilizando todas las herramientas a nuestro alcance, desde las medidas de prevención, las diplomáticas, los acuerdos internacionales y por cierto la cooperación internacional, a fin de hacer cada vez más difícil el accionar de quienes ponen en peligro la paz y seguridad internacionales.

Si se tiene en consideración la ubicación de nuestro país, su extensa costa y la dependencia del comercio marítimo, es indudable que Chile requiere de mares seguros. De allí que la seguridad marítima es para nosotros una prioridad. Al ejercer las facultades que le confiere el Derecho Internacional, como Estado del Pabellón, Estado Rector del Puerto y como Estado Ribereño y efectuar el patrullaje de sus espacios marítimos en forma eficiente y constante, como también marcando su presencia en el Mar Presencial, se apoyan los esfuerzos internacionales para la seguridad marítima global.

* * *



28.- Till Geoffrey: "The bigger their EEZ, the greater their responsibility. Navies and coastguards should clearly be parties to the formulation and development of such an integrated policy of ocean management, partly because their own sectional interests might be affected and partly because they are likely to be involved in its consequent implementation. Good order at sea requires a range of activities extending from law enforcement at one end of the spectrum to the defence of security at the other...responsibility over the spectrum may be shared between naval forces and a variety of coastguard and civilian agencies, with a degree of overlap in the middle".