

A 20 años de la Resolución 1540 del CSNU: reflexiones sobre su implementación a nivel regional

Camila Hernández Sánchez¹

El pasado 28 de abril de 2024, se cumplió el vigésimo aniversario de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Adoptada por unanimidad y en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, este instrumento se considera una piedra angular del régimen de no proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) y de la arquitectura de seguridad internacional. Surgiendo en un contexto político, en que se había entendido la necesidad de regular el papel de los actores no estatales y su participación en la proliferación de ADM, este instrumento impone –entre sus disposiciones más relevantes– la obligación de los Estados de adoptar una legislación específica (control de exportaciones) con el fin de prevenir la proliferación de armas nucleares, químicas, biológicas y sus medios de entrega.²

Como resultado, la Resolución 1540 tiene consecuencias directas para las estructuras legales de todos los países, obligándolos a implementar una serie de medidas administrativas, establecer un marco normativo relacionado con controles efectivos y criminalización la proliferación de ADM.³

-
- 1 Cientista Política egresada de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Máster en Conflicto, Seguridad y Desarrollo de King's College de Londres. Cofundadora y Directora de Proyectos del Centro de Estudios sobre No Proliferación (CNP) de Chile. Cuenta con una amplia experiencia en los sectores público y privado, así como en el ámbito académico, con un enfoque en seguridad internacional, terrorismo, no proliferación de armas de destrucción masiva, seguridad nuclear y ciberinteligencia. chernandezs@uc.cl
 - 2 UNSCR 1540. 2004. [en línea]. Disponible en: [https://undocs.org/S/RES/1540\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1540(2004))
 - 3 BOSCH, Olivia & VAN HAM, Peter. Global non-proliferation and counter-terrorism. The Hague: Clingendael Institute. 2007, p. 5





Previo a su adopción, el régimen tradicional no había sido concebido para hacer frente a las transformaciones del fenómeno.⁴ Recién desde el año 2001, con la incorporación de la agenda global contraterrorista, se agregaron los efectos de la globalización en el ámbito de la seguridad internacional, posicionando a los actores no estatales y las entidades privadas –además de los Estados– como piezas clave en la adquisición ilícita de ADM.⁵ Este reenfoque hacia el lado de la oferta se considera un perfeccionamiento del régimen ya que aborda, por ejemplo, las tecnologías de uso dual (bienes que pueden ser utilizados tanto para propósitos pacíficos como no pacíficos),⁶ las que han sido por mucho tiempo un factor crítico –y subestimado– en el análisis.⁷

Es así como esta resolución representó a comienzos de los 2000 una respuesta integral de la comunidad internacional a las lagunas presentes en el régimen de no proliferación. Sobre todo, después del descubrimiento de la red del paquistaní A.Q Kahn –detonante directo de la Resolución 1540–, que durante 30 años fue capaz de levantar el programa nuclear de su país y proveer material necesario para los programas nucleares y de misiles de Corea del Norte, Irán y Libia frente a los ojos de occidente.⁸

En la actualidad, con el aumento de la inestabilidad política y la inseguridad mundial, la amenaza de que agentes no estatales violentos, especialmente terroristas y organizaciones delictivas, adquieran y utilicen armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus materiales relacionados, sigue siendo motivo de gran preocupación. Por lo tanto, este instrumento sigue desempeñando un papel crucial en la preservación de la paz y la seguridad internacional.

En relación al cumplimiento de las obligaciones de la resolución 1540 durante estos 20 años de vigencia, es necesario destacar que, pese que se ha avanzado en el nivel de implementación, aún persisten desafíos que requieren atención. Los retos inherentes a la comprensión, aplicación y adaptación de sus disposiciones siguen presentes. En esta línea, en el Examen Exhaustivo de 2022 sobre el estado de implementación de la Resolución 1540, el Comité destacó que algunos de los Estados miembros han experimentado *"dificultades en la plena aplicación de la resolución debido, entre otras cosas, a la falta de recursos financieros adecuados, conocimientos técnicos, marcos jurídicos y capacidad para hacer cumplir la resolución, reconociendo la necesidad de apoyo especialmente a los países en desarrollo"*.⁹

En este contexto, la región de América Latina

4 CRAIL, Peter. Implementing UN Security Council Resolution 1540. *The Nonproliferation Review*, 13(2), 2006, p. 355

5 KRAIG, Michael. *United Nations Security Council Resolution 1540 at the Crossroads. The Challenge of Implementation*, The Stanley Foundation, Muscatine, IA, 2009, p. 24.

6 Pese a que no existe una definición consensuada sobre "bienes de uso dual", se puede afirmar que son mercancías que pueden ser utilizadas en todo el ciclo de producción de un arma (diseño, fabricación, entrega) y pueden ser tangibles o intangibles. Un ejemplo de un bien de uso dual tangible es la "empaquetadura de grafito" que sirve para el sellado de válvulas en la minería, pero también para el sellado de válvulas en una planta nuclear. Por su parte, un bien intangible puede ser las capacidades de fabricación de un arma o el capital humano e investigación asociada.

7 FUHRMANN, Mateo. Exporting Mass Destruction? The Determinants of Dual-Use Trade. *Journal Of Peace Research*, 45(5), 2008. p. 633.

8 OOSTHUIZEN, Gabriel & WILMSHURST, Elizabeth. *Terrorism and Weapons of Mass Destruction: United Nations Security Council Resolution 1540*, Chatham House, International Law Programme, BP 04/01. London: Chatham House. 2004. p. 2.

9 SECURITY COUNCIL. *comprehensive review of the status of implementation of Security Council resolution 1540*. 2022. p. 24.



surge como un caso ejemplificador, en el cual se han observado algunos avances a nivel general en la implementación de las disposiciones de la Resolución, pero al mismo tiempo presenta debilidades en una de las principales medidas que impone este instrumento: el establecimiento efectivo de controles a las exportaciones que regulen la transferencia de bienes estratégicos hacia usuarios y usos finales seguros y verificados. Actualmente, los únicos países que cuentan con una legislación integral en este ámbito y que son parte de algunos de los regímenes multilaterales de control de exportaciones (Arreglo de Wassenaar, Grupo Australia, Grupo de Suministradores Nucleares y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles), son Argentina, Brasil y México.¹⁰

Pese a ser una norma obligatoria y vinculante para todos los Estados miembros de Naciones Unidas desde 2004, su implementación no ha sido efectiva en la región. Chile, por ejemplo, tardó 12 años en emitir un decreto que diera “estricto y fiel cumplimiento” a la normativa, siendo incluso uno de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad el año 2004 que votó a favor de su adopción.¹¹ Dicho decreto implica que la Resolución se debiese cumplir en todos sus ámbitos de acción y que todas las reparticiones del Estado chileno deban implementar sus disposiciones. No obstante, el nivel de cumplimiento todavía sigue lejano al estándar internacional, principalmente por la ausencia de legislación respecto al control de exportaciones de bienes de uso dual en el país.¹²

Es relevante destacar que, la ausencia de controles al comercio estratégico limita también la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico de las economías, ya que dificulta el acceso a equipos, materiales y tecnologías sensibles necesarios para la industria y la ciencia. Esto se debe, principalmente a las restricciones impuestas por países proveedores hacia países que no cuentan con este tipo de medidas, dado que no existen las condiciones de seguridad y garantías suficientes sobre el destino final de sus productos. Como resultado, se reducen las oportunidades de adquirir, fabricar bajo licencia o coproducir estos insumos, así como de integrar cadenas de suministro internacional o participar en proyectos internacionales que requieran acceso a estos bienes “estratégicos” o de uso dual.

Respecto a los factores que pueden contribuir a la dificultad de implementar la resolución 1540 tienen relación, por una parte, con aspectos endógenos de la misma Resolución y, por otra, a la dispar realidad (política, burocrática y financiera) de los Estados y regiones parte de Naciones Unidas.

En esta línea, los desafíos radicados en la naturaleza de la normativa tienen que ver con que sus obligaciones implican el desarrollo y adopción de nuevas disposiciones jurídicas y nuevos sistemas de control, los que pueden tener un costo económico elevado y se podrían ver limitados por la escasez de recursos. De hecho, académicos, como Lawrence Scheiman, afirman que “la capacidad estatal es un problema” en toda África,

10 Cabe destacar que Panamá y República Dominicana cuentan con legislación sobre control de bienes de uso dual, pero no pertenecen a los regímenes mencionados.

11 Ley Chile. Decreto 145/2016: Dispone el Cumplimiento de La Resolución 1.540/2004, Aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [en línea]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1100733>

12 Al mes de septiembre 2024, se encuentra en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados y Diputadas el proyecto de ley que “Crea la Comisión de Comercio Estratégico y regula la exportación de material de uso dual y de defensa”, la que permitiría cumplir con la resolución 1540 e ingresar a los regímenes multilaterales de control de exportaciones.



Asia y América Latina, regiones que han luchado con cambios en la legislación, la inversión en tecnología y la formación de capital humano.¹³

Asimismo, para que el régimen de no proliferación tenga éxito, debe existir cooperación internacional sustancial, ya que no hay una sola nación o un pequeño grupo de naciones que pueda prevenir la proliferación o contener sus consecuencias.¹⁴ La cooperación en este ámbito se ha materializado gracias a que muchos países han llegado a reconocer que la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas representa una amenaza genuina para todas las naciones. Desde esta perspectiva, es también la falta de voluntad política para implementar la Resolución 1540 un factor clave a la hora de medir su desempeño como instrumento jurídico internacional. Aunque este problema es común en la política internacional, este caso podría estar asociado con una falta de comprensión del fenómeno como una amenaza compartida. Esto ocurre cuando las naciones no pueden apreciar los beneficios de la implementación de las medidas de manera directa, o cuando los gobiernos, principalmente de los países en desarrollo, ven la proliferación de ADM como un problema “de otra parte”, “occidental” o lejano al contexto de seguridad nacional o regional.¹⁵

Este argumento puede ser atribuido como una de las principales causas de la lenta implementación de la Resolución en la región de América Latina, en la cual la amenaza de la proliferación de ADM no es percibida como un

riesgo inminente, a diferencia de Norteamérica o Europa.

Por el contrario, la realidad latinoamericana muestra un contexto político y de seguridad en que el riesgo principal se encuentra en el crimen organizado, la inseguridad y el narcotráfico. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), “*el crimen organizado es el responsable de alrededor de la mitad de los homicidios en Latinoamérica y el Caribe: 8 de cada 10 países con las tasas de homicidios más altas del mundo se encuentran en Latinoamérica y el Caribe*”.¹⁶

Sin embargo, América Latina alberga también varios puntos importantes de tránsito y transbordo, así como centros financieros regionales que son vulnerables a las actividades de comercio ilícito de bienes de uso dual y que pueden ser explotados fácilmente por las redes de proliferación dedicadas al desvío de estas mercancías hacia países de riesgo, entidades bajas sanciones y redes de adquisición especializadas. Por lo tanto, este complejo contexto regional implica una necesaria reflexión acerca de las estrategias que se han promovido para la implementación de la Resolución 1540 durante los últimos 20 años.

Considerando lo anterior, una visión amplia sobre el beneficio que tiene este instrumento para la estructura de los Estados y para la situación de seguridad general de los países se considera urgente. El modelo de seguridad / desarrollo que se ha aplicado en el Caribe y Centroamérica podría

13 SCHEINMAN, Lawrence. Implementing resolution 1540. New York: United Nations. 2008. p. 19

14 FORSBERG, Randall; DRISCOLL, William; WEBB, Gregory; DEAN, Jonathan. Nonproliferation Primer. Cambridge, Mass.: MIT Press. 1995. p. 95.

15 SCHEINMAN, L. 2008. *op. cit.* pp. 5-7.

16 Centro de Estudios Internacionales Universidad Católica (CEIUC). Riesgo Política América Latina. 2024. p. 11.



considerarse una práctica efectiva. Los gobiernos han comenzado a ver, por ejemplo, a la Resolución 1540, como una *“oportunidad para el desarrollo de capacidades”*.¹⁷ Sobre la base de la característica de *“doble beneficio”* de la asistencia a la no proliferación, la Resolución podría entenderse como una herramienta de desarrollo.¹⁸

Este enfoque ha resultado en un aumento de las corrientes de financiamiento internacional tanto a nivel subregional como nacional para apoyar objetivos de seguridad y desarrollo, como contrarrestar la proliferación de armas pequeñas, el tráfico de drogas y diversas formas de criminalidad que amenazan la seguridad humana y sociedad civil.¹⁹ Incluso, la asistencia en torno a emergencias vinculadas con ADM ha servido también para las relacionadas con desastres naturales.

Por lo tanto, una manera de impulsar la aplicación efectiva de las medidas relacionadas a la no proliferación de ADM es a través de este tipo de enfoque doble. Esto implica atender tanto las preocupaciones de un país que aún no ha implementado adecuadamente medidas de seguridad de ADM, como abordar sus inquietudes relacionadas con la seguridad nacional, como el tráfico de armas o drogas, que financian organizaciones criminales y terroristas. Al hacerlo, se puede desarrollar un sistema más sólido y efectivo en su conjunto, consolidando la implementación de la Resolución 1540 y, al mismo tiempo, abordando –importantes y prioritarios– riesgos regionales.²⁰

En este sentido, el régimen internacional de no proliferación y –especialmente– el Comité 1540 que implementa la Resolución, deben dejar de lado las estrategias *one-size-fit-all* y activar líneas de trabajo en donde se consideren las urgencias nacionales y regionales como parte central de los esfuerzos a la hora de implementarla.

En conclusión, evaluando los 20 de años su entrada en vigencia, se podría argumentar que, en términos de éxito, la Resolución 1540 tiene un historial mixto. Su contribución al régimen de no proliferación es uno de sus principales logros, ya que ha cubierto un vacío en la arquitectura de seguridad global al prevenir la adquisición de ADM por actores no estatales. Además, la Resolución incorpora disposiciones de una amplia gama de convenciones multilaterales, el control de tecnologías clave y la responsabilidad de empresas privadas en un enfoque legalmente vinculante, otorgando mayor universalidad a los esfuerzos de no proliferación. Esto ha llevado a un número significativo de países a adoptar nuevas medidas y reformas fundamentales para la seguridad internacional.

Sin embargo, existen deficiencias en términos de legitimidad y en cuanto al proceso de implementación, lo que ha socavado su efectividad. Su aplicación, finalmente, depende significativamente de la voluntad y capacidad de los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones estipuladas. Por esta razón, todos los esfuerzos de la comunidad internacional, junto con todos los actores de la

17 BERGENAS, Johan & FINLAY, Brian. *Courting the Global South with ‘Dual-Benefit’ Nonproliferation Engagement*. *The Nonproliferation Review*, 20(1), 2013. p. 169.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*, p. 170.

20 FARKAŠ, Erik; L. CBRN And Salw Non-Proliferation: Looking Ahead At Potential Conjoined Risks. *1540 Compass*. Issue 01. 2024. p. 76



sociedad civil, deberían moverse en la dirección de crear un entorno cooperativo donde los Estados con menos recursos y menos capacidad sean motivados y asistidos –con estrategias hechas a medida– a la hora incorporar estas políticas.

La Resolución se encuentra todavía en un proceso de institucionalización, por lo que es necesario observar y basarse en las prácticas efectivas que se han aplicado y en los avances significativos realizados en algunas áreas, como es, por ejemplo, el enfoque “doble”, con el fin de convertirla en un instrumento internacional verdaderamente efectivo de no proliferación.