

# Cuadernos CULTURA DE PAZ

**Comunidad Internacional  
Oriente Próximo y cultura de paz**



**Félix Vacas Fernández (Dir.)  
Alberto Guerrero Fernández (Coor.)  
del III Congreso Internacional “Cultura de Paz” 2013**



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

**Centro UNESCO  
Getafe - Madrid**

Miembro del  
Movimiento de Clubes,  
Centros y Asociaciones  
para la UNESCO



Universidad  
Carlos III de Madrid

Instituto Universitario de Estudios Internacionales  
y Europeos “Francisco de Vitoria”

***Comunidad Internacional, Oriente  
Próximo y cultura de paz***



Félix Vacas Fernández (Dir.)

Alberto Guerrero Fernández (Coor.)

del III Congreso Internacional “Cultura de Paz” 2013



## **CUADERNOS CULTURA DE PAZ**

***Comunidad Internacional, Oriente  
Próximo y cultura de paz***

**Este número es el resultado del III Congreso de Cultura de Paz, titulado *Comunidad Internacional, Oriente Próximo y cultura de paz*, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid y UNESCO-Getafe, y celebrado en el Campus de Getafe de la Universidad Carlos III de Madrid los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2013.**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Responsable de producción: Creaciones Copyright, S.L.  
www.creacionescopyright.com  
ediciones@creacionescopyright.com

ISBN: 978-84-15270-33-1

Depósito Legal: M-22062-2015

*Impreso en España*

**Editor:**

© Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”

Universidad Carlos III de Madrid

C/ Madrid, 126  
28903 Getafe (MADRID). ESPAÑA

© de sus respectivos artículos: Carlos Fernández Liesa, Cesáreo Gutiérrez Espada, Félix Vacas Fernández, Vicente Garrido Rebolledo, Tomás López-Vilariño, Manuel González Hernández y Silvia Martínez Cantón.

## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> , a cargo del Prof. Dr. D. FEDERICO MAYOR ZARAGOZA, Presidente de la fundación cultura de Paz. Antiguo Director General de UNESCO.....	VI
<b>REFLEXIONES SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS</b> , Prof. Dr. D. CARLOS FERNÁNDEZ LIESA, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid.....	1
<b>SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (RP) Y EL USO LEGAL DE LA FUERZA (a propósito del conflicto en Siria [2011-2014])</b> , Prof. Dr. D. Cesáreo Gutiérrez Espada, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia .....	7
<b>LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y USO DE LA FUERZA: MLNS, REBELDES, RESISTENTES O TERRORISTAS</b> , Prof. Dr. D. FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ, Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid.....	19
<b>ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA EN ORIENTE PRÓXIMO</b> , Prof. Dr. D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro del Comité Asesor sobre Asuntos de Desarme del Secretario General de las Naciones Unidas .....	39
<b>ESPAÑA ANTE EL ACTUAL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN POLÍTICA EN EL MUNDO ÁRABE</b> , D. TOMÁS LÓPEZ-VILARIÑO, Subdirector General Adjunto de Oriente Próximo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España. ....	51
<b>DEFINIENDO CONCEPTOS: SUFISMO, FUNDAMENTALISMO, SALAFISMO, ISLAMISMO Y WAHABISMO</b> , Comandante MANUEL GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Profesor de la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra. Doctorando en paz, seguridad y defensa por la UNED .....	57
<b>HACIA UNA CULTURA DE PAZ</b> , Dra. D <sup>a</sup> . Silvia Martínez Cantón, Presidenta de la Confederación Española de Centros y Clubes UNESCO .....	69



## PRÓLOGO

A cargo de del Prof. Dr. D. FEDERICO MAYOR ZARAGOZA  
Presidente de la Fundación Cultura de Paz.  
Antiguo Director General de UNESCO

***“Nos queda la palabra”.***  
***Blas Infante***

Ahora, por fin, podemos y debemos procurar que, cuanto antes, prevalezca la palabra. Desde el origen de los tiempos, siempre el poder absoluto masculino ha logrado, siguiendo obsesivamente la pauta de *“si vis pacem, para bellum”*, que la fuerza prevaleciera sobre la palabra, la seguridad sobre la paz. Los seres humanos, confinados en limitados espacios tanto intelectual como territorialmente, eran invisibles, anónimos, temerosos, silentes. Eran espectadores, testigos impasibles de lo que acontecía en su entorno.

Hasta hace bien pocos años, debían ofrecer incluso a los designios del poder su propia vida. Sin rechistar. En caso contrario, traición. Era un delito incontestable.

La mujer, inexistente. Cuando por azar llegaba al escenario del poder, normalmente por circunstancias dinásticas, lo ejercía, lógicamente, de forma mimética. El único referente era siempre el poder ejercido por el hombre.

Ahora, por fin, la gran transición de la fuerza a la palabra, de una cultura de imposición, violencia y guerra a una cultura de encuentro, conversación, conciliación, alianza y paz, ya es posible.

La transición, en muy pocos años, de una civilización rural, a otra urbana y ahora digital, en la que cada ser humano único, capaz de crear, nuestra esperanza, puede expresarse libremente, conoce el mundo en su conjunto, es ciudadano del mundo dotado de esta conciencia global que le permite comparar y decidir por su cuenta, en donde la mujer progresivamente participa en la toma de decisiones... Ahora, por fin, corresponde a “los pueblos”, tomar en sus manos las riendas del destino común.

Y es necesario referir aquí todos los esfuerzos y maniobras que el poder “tradicional”, aún el que se halla instalado en andamiajes democráticos carentes de los mecanismos que permitirían la plena incorporación de la ciudadanía, su colaboración constante, procuran, desde un inmenso poder mediático, retrasar en la medida de lo posible que sean, de una vez, los seres humanos los que, sin exclusión, gobiernen su presente y diseñen su futuro.

Es apremiante que la democracia genuina se instale a escala personal, local, nacional, regional, mundial. Democracia consiste en que los gobernantes, representantes de todos los seres humanos que habitan en su circunscripción, actúen en virtud de la voluntad mayoritaria de los mismos y tengan en cuenta a *todos*. He repetido con frecuencia que la democracia actual cuenta a los ciudadanos en los comicios electorales, pero después deja de tenerlos en cuenta. Hasta las próximas



elecciones, el Gobierno, sobre todo si tiene mayoría absoluta parlamentaria, deja de ser genuinamente democrático. Hasta ahora, los ciudadanos no podían expresarse, no podían actuar “libre y responsablemente”, como la Constitución de la UNESCO define magistralmente a los educados. Ya era mucho que fueran convocados a las urnas. Después, como siempre, silencio. Silencio, obediencia. Ahora, el tiempo del silencio y de la sumisión ha concluido. Ahora ya es posible la transición histórica de súbdito a ciudadano pleno.

Ahora, por fin, los pueblos. Ahora ya es posible llevar a la práctica la lúcida y anticipada previsión de la Carta de las Naciones Unidas: “Nosotros, los pueblos... hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra”. ¡Qué fantástico programa para un cambio radical de las tendencias de aquellos tiempos, de aquellos torbellinos, diferencias abismales entre unos países y otros, entre unos seres humanos y otros!

El Presidente Franklin Delano Roosevelt estableció tres grandes pilares para el cambio radical en los albores del tercer milenio: i) la democracia genuina, “Nosotros, los pueblos”... y no los Estados o los gobiernos...; ii) la construcción de la paz, permanentemente, con esfuerzos personales y colectivos, para ser capaces, de una vez, de preparar la paz y dejar de preparar la guerra; y iii), muy importante, hacer todo esto, y procurar transformaciones esenciales, teniendo en cuenta a las generaciones venideras; teniendo en cuenta esta responsabilidad fundamental, subrayada por el Presidente Nelson Mandela, del comportamiento presente guiado por las responsabilidades propias del legado que debemos dejar a las generaciones venideras, que deben llevarnos a actuar sin pérdida de tiempo, de manera particular cuando se trata de procesos potencialmente irreversibles.

Pero, una vez más, la inercia del poder absoluto y las ambiciones hegemónicas hicieron que, en muy poco tiempo, los “pueblos” fueran sustituidos por “los Estados”, la cooperación internacional por la explotación, el voto por el veto, y que se iniciara una gran carrera armamentística entre las dos súper potencias.

Al final de la “Guerra Fría”, cuando todo clamaba paz, cuando sin una sola gota de sangre el imperio soviético se había transformado, como por encanto, en una Comunidad de Estados Independientes; cuando la magia de Nelson Mandela, un prisionero durante más de 27 años, logra, en unos meses, el fin del racismo, del *apartheid*; cuando se consigue la paz en Mozambique y se firman los Acuerdos de Chapultepec al final de un proceso de paz ejemplar en El Salvador; cuando se reinician las conversaciones de paz en Guatemala..., las ambiciones hegemónicas del Presidente Reagan y la Primer Ministro Thatcher ensombrecen los horizontes y vuelven a sonar los tambores de la guerra.

El neoliberalismo “globalizador”, el gran predominio tanto militar como financiero del Partido Republicano de los Estados Unidos logra la tan infeliz como acostumbrada colaboración del Reino Unido, y Occidente, muy especialmente, se ve involucrado en un sistema que margina totalmente a las Naciones Unidas y las sustituye por grupos oligárquicos, plutocráticos, de 6, 7, 8... 20 países con la pretensión de mandar sobre más de 190. Un sistema que sustituye los principios democráticos, tan lúcidamente descritos en la Constitución de la UNESCO— la justicia, la libertad, la igualdad, la solidaridad...—, por las pautas del mercado. Se debilita el Estado-Nación y no hay otra

referencia que el dinero. Aquellos puntos de referencia que la viuda de Roosevelt, Eleanor, acompañada de un grupo excelente de intelectuales, sociólogos y filósofos, escribiera para “guiar” a “los pueblos” de las Naciones Unidas, quedan arrinconados...

Entonces no fue posible escuchar a “los pueblos”, porque carecían de voz. Los pueblos, además, seguían siendo en una gran mayoría “de hombres”. Hace poco, por fin, la voz, por fin, la palabra. Debemos procurar que esta voz se oiga firme, reflexiva, potente en todos los rincones de la Tierra. Sí, como decía Blas Infante, “nos queda hoy la palabra”. Hoy ya es posible llevar a la práctica la Carta de las Naciones Unidas. Ya es posible imaginar unas Naciones Unidas en las cuales la Asamblea General esté constituida el 50% por Estados y el otro 50% por representantes de la sociedad civil; ya es posible pensar en que, con voto ponderado, desde luego, el veto sea rápidamente eliminado; ya es posible imaginar que al Consejo de Seguridad actual se le añada un Consejo de Seguridad Socioeconómico y un Consejo de Seguridad Medioambiental. Sí, ahora ya es posible que tengamos en cuenta a las generaciones venideras; sí, ya es ahora posible que nos ocupemos en primer lugar de los aspectos sociales y no de los económicos.

Quieran o no quieran reconocerlo, nos hallamos en el amanecer de una nueva era. Siglos de civilización rural. Décadas de civilización urbana. Ahora, impetuosa, se abre paso la civilización digital. Por fin, “los pueblos”...

Ahora ya podemos sobreponernos al miedo al que hace referencia el primero párrafo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Los derechos humanos son, precisamente, para “liberar a la humanidad del miedo”. Hace unos años escribí “... la voz / a veces / no fue voz / por miedo. / La voz / que pudo ser / remedio / y no fue nada”. Y en el mes de agosto de 1996 añadí en “Delito de Silencio”: “Tenemos que convertirnos / en la voz / de la gente / silenciada. / Pedirles / qué quieren / que digamos / en su nombre. / ... Ser la voz / que llegue fuerte y alto / a todos los rincones / de la Tierra. / Que nadie / que sepa hablar / siga callado. / Que todos los que puedan / se unan / a este grito”.

Ya es ahora el momento de actuar en virtud de nuestra propia reflexión y nunca más al dictado de nadie. Es ahora ya posible iniciar la construcción de un sistema multilateral democrático. Es ahora el momento de reponer en el centro de nuestra conducta cotidiana y a todas las escalas de la vida pública, los “principios democráticos”. Como hemos propuesto en la “Declaración Universal de la Democracia”, en su artículo undécimo, “todos los aspectos y dimensiones de la economía deberán subordinarse a la justicia social”.

El gran dominio (militar, financiero, energético, mediático y digital) debe darse cuenta de que ya existe un dominio mayor, todavía en las primeras fases de su acción: el poder ciudadano.

Es mucho lo que se dirime en el heterogéneo mundo árabe en relación al futuro común: presiones continuas de los centros financieros a escala mundial, al tiempo que apoyan, por razones de dogmatismos religioso a los que combaten inclementes contra sus “principales clientes”. No se trata de problemas inter-religiosos, como había previsto tan interesadamente Huntington sino, sobre todo, problemas intra-religiosos.

En otro orden de cosas, no se puede seguir tolerando la increíble actitud del Primer Ministro de Israel, Netanyahu, cuando, en represalia totalmente desproporcionada, ordena bombardear escuelas y hospitales. Fui testigo de excepción, con Yasser Arafat e Isaac Rabin, de la necesidad de buscar fórmulas de convivencia insólitas, puesto que los asentamientos israelíes ya no permiten trazar fronteras y, como ambos acordaron, debemos “ser capaces de vivir juntos”. Y así llegaron, en 1995, a la conclusión de que la solución estaba en reconocerse mutuamente y en aceptar -fue la propuesta de Rabin que permitió exclamar a Arafat que “el proceso de paz había logrado sus objetivos plenamente”- la co-capitalidad de Jerusalén, donde la Mezquita Al Acsa construida sobre el Viejo Templo, simboliza esta convivencia que debe pasar de forzosa a voluntaria, de irremediable a apacible.

La “Primavera Árabe” habría tenido otro seguimiento y alcanzado otros objetivos con unas Naciones Unidas ampliamente respaldadas, dotadas de los medios personales, financieros y técnicos adecuados. Pero ha quedado claro que los grupos oligárquicos y las instituciones de alcance regional no pueden proporcionar a tiempo los tratamientos adecuados. La invasión de Iraq, basada en la simulación y la mentira, ya habría sido motivo suficiente para hacer reaccionar a la humanidad en su conjunto. No ha sido el caso.

Un reciente informe de la OXFAM señala que 85 personas poseen mayor riqueza que la mitad de la humanidad (alrededor de 3,300 millones de seres humanos). Queda hoy bien claro que los “mecanismos de gobernación” que han ensayado los “globalizadores” conducen, en todos los aspectos, incluido el medioambiental, a un deterioro progresivo; mientras que problemas tan esenciales como contrarrestar rápidamente la radicalización islamista deben de esperar a que el Presidente Obama llame la atención y logre ciertas alianzas, en lugar de disponer de unas Naciones Unidas, de un multilateralismo bien preparado, no sólo capaz de hacer frente a los desafíos que se presentan sino, sobre todo, de actuar de torre de vigía, de alertar anticipadamente y prevenirlos.

No hay que olvidar que el Presidente George Bush estableció el “eje del mal”. Menos mal que el Presidente Obama tendió las manos en lugar de alzarlas.

El mundo árabe es el que necesita mayor clarificación –saber a quién apoyan realmente países como Qatar y Arabia Saudita- y fomentar rápidamente una cultura de paz que sustituya la cultura de guerra, una cultura de comprensión y escucha en lugar de una cultura basada en el fanatismo y el dogmatismo. “Todos iguales en dignidad”, es hoy, sin duda, como lo fue en el pasado, la solución. La *única* solución.

Gracias al Profesor Félix Vacas que define magistralmente la importancia geoestratégica de Oriente Medio. Los Congresos de Cultura de Paz que organiza constituyen una inestimable aportación para hacer posible, en breve plazo, la gran transición, ya inaplazable, de la fuerza a la palabra.

La palabra prevalecerá. Y será el amanecer de una nueva era.

Federico Mayor Zaragoza

23 de septiembre de 2014

# REFLEXIONES SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

CARLOS FERNÁNDEZ LIESA

**Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. Director del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”**

Uno de los grandes debates es el de si se puede usar la fuerza en las relaciones internacionales para proteger los derechos humanos. En el Derecho internacional clásico no se planteaba la cuestión en términos jurídico internacionales. La guerra era lícita si cumplía con determinados requisitos procedimentales y los derechos humanos eran una cuestión interna, por lo que los usos de la fuerza no se justificaban en atención a su protección. Solo los teólogos se llegaron a preocupar de la distinción entre las guerras justas y las que no lo eran. Las doctrinas teológicas o filosóficas de la guerra y la distinción entre guerra justa e injusta no llegó a impregnar el derecho positivo internacional moderno. Tampoco cabe deducir un consenso o posición común entre autores como Aristóteles, Cicerón, T. Livio, San Agustín, Santo Tomás, Vitoria, Wolf, Grocio, Vattel o Kant. En perspectiva histórica la cuestión de la intervención humanitaria estaba presente ya en las antiguas tradiciones indias, budistas, chinas, islámicas o cristianas<sup>1</sup>.

Si nos alejamos de esta perspectiva, y volvemos la atención al derecho, en la edad moderna el uso de la fuerza se concebía como un atributo de la soberanía. En el Derecho internacional clásico se consideraba la guerra como un medio de solución de diferencias, como *la ultima ratio* o medio extremo una vez agotados o impracticables los medios amigables<sup>2</sup>. Las negociaciones previas a la guerra solían desembocar en un ultimátum que, como señala Calvo<sup>3</sup>, era la última palabra (*ultimátum verbum*) que establecía las condiciones que podían evitar la guerra, acompañadas de una solicitud expresa de respuesta categórica en un determinado plazo. Gran parte de la doctrina estimaba que las declaraciones de guerra eran una formalidad indispensable en el Derecho internacional clásico. Siendo esta afirmación cierta, es dudoso que a finales del siglo XVIII siguiese teniendo vigencia consuetudinaria dicha regla y parecía haber

---

<sup>1</sup> Vid. sobre esto MANI, V., “Humanitarian intervention today”, *RCADI*, t. 313, 2009, pp. 3-324, en especial pp. 34-112.

<sup>2</sup> Así, RIVIER, A., *Principes du droit de gens*, A. Rousseau, París, 1896, pp. 152 ss.

<sup>3</sup> CALVO, C., *Le Droit International. Théorique et pratique. Précédé d'un exposé historique des progres de la science du droit des gens*, cinquième Edition, tome IV, A. Rousseau, París, 1896, p. 43.

caído en desuso a mediados del siglo XIX<sup>4</sup>. Para Martens puede “considerar como abandonada esta costumbre a causa de su completa inutilidad”<sup>5</sup>.

El uso de la fuerza empezó a regularse en el Derecho internacional clásico en cuanto al denominado *ius in bellum*, no al propio *ius ad bellum*. También hubo un rosario de proyectos de paz realizados como E. Kant, en su opusculo sobre la *Paz Perpetua* (1795), junto a Podiebrad, Sully, Crucé, Penn, Saint-Pierre, Bentham, etc. A principios del siglo XX la convención Drago-Porter supuso una limitación al uso de la fuerza para el cobro de deudas, a consecuencia de la intervención de Italia, Alemania y Reino Unido, en Venezuela, en 1902, y la reacción de Estados Unidos en la conocida doctrina Monroe.

Por ello cuando se produce la Primera Guerra Mundial en el Derecho internacional todavía no se había prohibido el uso de la fuerza. Ello no obstante, como vimos, en el siglo XIX *había aparecido la noción de intervención de humanidad*. Rolin-Jacquemyns indicaba que el derecho de intervención es legítimo cuando “un gobierno, actuando en el límite de sus derechos de soberanía viola los derechos de la humanidad, sea por medidas contrarias al interés de otros Estados, sea por un exceso de injusticia o de crueldad que hieren profundamente nuestras costumbres y nuestra civilización. Este derecho puede ejercerse en nombre de la humanidad representada por todos los Estados que deben reunirse en un congreso o en un tribunal para tomar una decisión colectiva”<sup>6</sup>. Y Rougier, en su conocido trabajo de 1910, la define como “aquella teoría que pretende organizar jurídicamente el funcionamiento del derecho de ejercicio del control internacional de un Estado sobre los actos de soberanía interior de otro Estado, contrario a las leyes de la humanidad. Cada vez que los derechos humanos de un pueblo son desconocidos por sus gobiernos, uno o varios Estados podrían intervenir en nombre de la Sociedad de Naciones, sea para pedirles la anulación de los actos de poder público criticables, sea para impedir en el futuro la renovación de tales actos, sea para suplicar la inacción del gobierno adoptando las medidas de conservación urgentes, y sustituyendo, momentáneamente su soberanía por la del Estado controlado”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Así, indica el prof. Gutiérrez Espada que en el DI clásico se consideraba el uso de la fuerza por los Estados un atributo de su soberanía y uno más entre los procedimientos de solución de controversias e, imponía únicamente dos límites: de un lado el Estado que decidía acudir a la guerra debía manifestar expresamente su intención formalizando la pertinente declaración de guerra; una vez declarada la guerra, los participantes se hallaban obligados jurídicamente a desarrollar las hostilidades acatando las normas del *ius in bello*. GUTIERREZ ESPADA, C., *El uso de la fuerza y el Derecho internacional después de la descolonización*, Cuadernos de la Cátedra J.B. Scott, Universidad de Valladolid, 1988, p. 11; en el mismo sentido BERMEJO GARCIA, R., *El marco jurídico en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas, 1993, p. 25 nota. 9.

<sup>5</sup> MARTENS, F. de., *Tratado de Derecho internacional*, prólogo y notas de Joaquín Fernández Prida, tomo III, La España moderna, Madrid, pp. 190 ss

<sup>6</sup> ROLIN JACCQUEMYS, G., “Note sur la théorie du droit d’intervention. A propos d’une leerte de Monsieur le Prof. Arntz”, *RDILC*, tomo VIII, 1876, p. 675; del mismo autor, “Le droit International et la phase actuelle de la question d’Orient”, *RDILC*, tomo VIII, 1876, pp. 367-385; PILLET, A., “Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l’ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu’ils font naître”, *RGDIP*, tomo II, nº 5, 1898, pp. 88 ss.

<sup>7</sup> ROUGIER, A., “La théprie de l’intervention d’humanité”, *RGDIP*, tomo XIV, 1910, p. 472.

Ahora Calvo llegaba a la conclusión, tras realizar un exhaustivo análisis de las opiniones de los publicistas más prestigiosos sobre la intervención de humanidad, de que “hay tantas opiniones diferentes como autores, unos la admiten y la aprueban y otros la condenan, pero ninguno nos muestra datos netos, irrefutables, sobre cuyas bases se puedan basar unas reglas fijas y precisas”<sup>8</sup>. La mayor parte de los autores clásicos consideraba legítima y necesaria, en su caso, era la intervención para proteger la vida de los propios nacionales, lo que no era propiamente una intervención de humanidad<sup>9</sup>.

Asimismo la doctrina ha puesto de relieve que los motivos verdaderos de las intervenciones de humanidad en muchas ocasiones estaban lejos del altruismo. La cuestión de los Estados en torno a la intervención de humanidad ha sido una cuestión de oportunidad política, no de legalidad internacional. Calvo mantenía que las intervenciones encontraban su motivación real en el principio del equilibrio entre las naciones<sup>10</sup>. Profundizando en la cuestión, muchos autores mantienen que la verdadera razón han sido los intereses geopolíticos de las grandes potencias<sup>11</sup>. Para Marquez Carrasco, en aquella época solo la intervención en Siria fue reconocida como verdaderamente pertinente<sup>12</sup>.

Si miramos el discurrir del siglo XX, vemos como cambian los condicionantes del uso de la fuerza, así como las normas aplicables. De un lado, en la Sociedad de Naciones la fuerza no fue prohibida pero si fue un avance su limitación. Se creó un sistema de seguridad colectiva, ciertamente defectuoso, pero que establecía una moratoria para los países antes de acudir al uso de la fuerza, pues debían someter la controversia previamente a la organización. No suponía una prohibición absoluta, pero sí un cambio de perspectiva importante, que se vería complementado por el Pacto de París o de renuncia a la guerra (1928), Pacto Briand-Kellog. Algunos países como España, en su constitución republicana, renunciaron a la guerra como instrumento de la política internacional, salvo en el marco de lo establecido por la organización ginebrina.

Será la Carta de las Naciones Unidas la que establezca el *nuevo principio de prohibición del uso de la fuerza, o de la amenaza del uso, en las relaciones internacionales*, como dicta el art. 2. 4. La Carta se basa tanto en esta prohibición de carácter absoluto, como en el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva que descansa en el capítulo VII de la Carta.

A partir de la Carta se puede distinguir entre *usos lícitos e ilícitos de la fuerza armada en el Derecho internacional*. La fuerza sería lícita en determinados supuestos tasados que excluyen su ilicitud. A tal efecto, como ha destacado el profesor C. Díaz

---

<sup>8</sup> Vid. CALVO, C., *Le Droit International. Théorique et pratique*, Rousseau, Ed., París, 1896, pp. 302 y siguientes, donde analiza las posiciones de Grocio, Vattel, Fiore, Martens, Wheaton, Kluber, Kant, Bello, De Cussy, Twiss, Phillimore, Bluntschli, Arntz, Rossi, Wolff, Funck, Sorel, entre otros.

<sup>9</sup> Vid. ZORGBIBE, C., *Le droit d'ingérence*, Puf, Que sais-je?, París, 1994, pp. 8 ss.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 323.

<sup>11</sup> Así, por ejemplo, RAMON CHORNET, C., *¿Violencia necesaria? La intervención en Derecho internacional*, Editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 46 y 47.

<sup>12</sup> MARQUEZ CARRASCO, C., *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998, p. 197 ss.



Barrado<sup>13</sup> la naturaleza de la norma es imperativa, constituye un principio fundamental o norma constitucional, cuya violación es un crimen internacional, y que tiene naturaleza consuetudinaria y convencional.

Cabe usar la fuerza en supuestos de legítima defensa, lo que exige una agresión armada previa, es decir, el empleo de la fuerza armada contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado. Ese uso debe ser proporcional y necesario. No cabe usar la fuerza frente a la presión económica, o a otros modos de intervención en los asuntos internos, ni de manera preventiva. También cabe usar la fuerza de manera lícita con el consentimiento, como causa de exclusión de la ilicitud (*volenti non fit iniuria*), lo que va a suponer que el consentimiento haya sido válidamente prestado.

*No cabe usar la fuerza unilateralmente para evitar la violación de los derechos humanos.* Este supuesto puede darse si lo autoriza el Consejo de Seguridad. Es decir, la ampliación de la noción de amenaza a la paz, como ha analizado la doctrina, ha llevado a considerar desde los años sesenta (en particular desde el caso Rodesia) que una violación grave de los derechos humanos constituye una amenaza a la paz, como ha analizado la prof. V. Abellán Honrubia<sup>14</sup>. Otra cuestión es que un uso de la fuerza para frenar la violación de derechos humanos pueda ser legítimo, aunque no esté avalado en el Derecho internacional<sup>15</sup>. Es la dialéctica entre legalidad y legitimidad en el orden internacional, que no coinciden siempre necesariamente, menos aún en una sociedad desiguala y no democrática como es la internacional.

La cuestión que se ha planteado a fines del siglo XX es *si cabe el uso de la fuerza para proteger los derechos humanos sin autorización del Consejo de Seguridad, en la denominada intervención humanitaria*. Como es sabido la violación de los derechos humanos ya no forma parte de los asuntos internos de los Estados, lo que contribuyó a romper las murallas de la soberanía e introdujo nuevas perspectivas.

El denominado *principio de libre acceso a las víctimas*, que se había reconocido en dichas resoluciones, como vimos, y la práctica posterior suponen que los Estados pueden adoptar determinadas medidas lícitas para contribuir a que se frene una violación de los derechos humanos. Además, como ya hemos indicado en otros casos, al considerarse dicha violación de derechos humanos una amenaza a la paz se ha autorizado el uso de la fuerza, es decir intervenciones armadas en defensa de los derechos humanos, en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Así sucedió en Somalia (Res 794, 1992), Bosnia Herzegovina (Res 819, 824 y 859),

---

<sup>13</sup> DIAZ BARRADO, C. M., "La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: balance a los cincuenta años de las Naciones Unidas", *Balance y perspectivas de naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, UCIIM-BOE, Madrid, 1996, pp. 141-165; en la misma obra colectiva véase GUTIERREZ ESPADA, C., "El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (o el cuento de la bella durmiente)", pp. 165-189.

<sup>14</sup> ABELLAN HONRUBIA, V., "La ampliación del concepto de amenaza a la paz y seguridad internacional por el consejo de seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política", *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al prof. M. Díez de Velasco*, 1993, p. 3-18.

<sup>15</sup> Sobre este debate véase el trabajo de ARCOS RAMIREZ, F., *¿Guerras en defensa de los derechos humanos?. Problemas de legitimidad de las intervenciones humanitarias*, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas, Dykinson, Madrid, 2002, 117 pp.

Croacia (Res 958), Ruanda (Res.929, de 1994) o en casos más reciente como los de Darfur.

Pero a lo largo del siglo XX el Consejo de Seguridad estuvo paralizado como el sueño de la bella durmiente, como ha indicado Gutiérrez Espada. Esto provocó intervenciones en defensa de los derechos humanos sin el consentimiento de Naciones Unidas. Así destaca a fines de 1978, principios de 1979, la intervención armada de Vietnam en Camboya para derribar al genocida Pol-Pot o la intervención de Kenia y Tanzania en Uganda para derrocar a Idi Amin, en 1979, asimismo reconocido criminal internacional. Algunas "intervenciones" tuvieron lugar una vez obtenido el consentimiento del Estado territorial en el que debería efectuarse la operación, como sucedió con la intervención alemana en Mogadiscio, las intervenciones belga y francesa en el Zaire (Shaba) en 1978, la de Egipto en la Valetta, en 1985; en otras hubo dudas sobre la validez del consentimiento, como en la intervención belga en el Congo, en 1964 o la de Egipto en el aeropuerto de Larnaca, en 1978<sup>16</sup>, o la de la URSS en Afganistán. Al finalizar la guerra fría se volvió a plantear la cuestión de la intervención humanitaria en marzo de 1999, cuando la Alianza Atlántica, sin autorización del Consejo de Seguridad intervino en Serbia por razones humanitarias, invocando la violación de derechos humanos en Kosovo. Las Naciones Unidas empezaron a realizar actuaciones en relación con Somalia, Ruanda, Yugoslavia o Kosovo.

Se empezó a hablar en la Comunidad internacional de la *responsabilidad de proteger*<sup>17</sup>. El informe sobre la responsabilidad de proteger, elaborado por la Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, de diciembre de 2001, está en la base de posteriores referencias a esta noción por la doctrina y por Naciones Unidas.

La denominada responsabilidad de proteger se pone a prueba en diversas situaciones como la crisis Libia, en Siria o en Darfur. En la *crisis de Darfur* se ha producido el principal genocidio en África desde el de Ruanda. Darfur tiene una extensión similar a España (493.180 km<sup>2</sup>), y unos 6,3 millones de habitantes, la mayoría de ellos musulmanes. La Comunidad internacional, a través del Consejo de Seguridad, empieza a advertir la crisis humanitaria en 2003 y, desde ese momento, el Consejo de Seguridad ha adoptado muchas decisiones. La situación sin embargo parece bloqueada, y hasta el momento parece haber generado medio millón de muertos, millones de desplazados así como importantes daños medioambientales, y otras secuelas humanitarias.

Darfur ha sido un ejemplo de la ineficacia de la responsabilidad de proteger<sup>18</sup>, que parecía ser la nueva política de Naciones Unidas para hacer frente a situaciones de

---

<sup>16</sup> BERMEJO GARCIA, R., "De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias", mimeo.

<sup>17</sup> Vid. BERMEJO GARCIA, R., "De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias", mimeo. DIAZ BARRADO, C., "La responsabilidad de proteger en el Derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional", *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 24, 2012.

<sup>18</sup> Vid. CERVELL HORTAL, M.J., *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Editorial Comares, Granada, 2010, 227 pp, p. 3. También véase: GUTIERREZ ESPADA, CERVELL. *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger*, Cervell, Comares, 2014;



ese tipo de situaciones. El bloqueo del Consejo de Seguridad impidió una “intervención armada por razones humanitarias”. La obligación de proteger se concibió, indica M. J. Cervell, como una reelaboración de la intervención humanitaria en las nuevas circunstancias de la sociedad internacional, como un concepto positivo y afirmativo de la soberanía como responsabilidad, en la línea marcada por Ban Ki Moon en 2008, que abría nuevas perspectivas, esperanzas y aspiraciones. La responsabilidad de proteger ha girado hacia la prevención y la reconstrucción, más allá de la reacción, y teniendo en cuenta situaciones como Kosovo, Ruanda, Srebrenica, Congo o Darfur.

Sin embargo al desentrañar las dimensiones de la denominada responsabilidad de proteger se disuelve en la responsabilidad de prevenir (prevención de conflictos, diplomacia preventiva, prevención de crisis, acción preventiva o intervención preventiva son todas caras de la misma moneda) y, a medio camino entre la prevención y la reacción. Por lo demás, lo cierto es que, como indica Díaz Barrado, las eventuales obligaciones derivadas de la responsabilidad de proteger aún no se encuentran plenamente detalladas y precisadas y, en todo caso, no avalan las intervenciones armadas unilaterales<sup>19</sup>.

---

VACAS FERNANDEZ, F., *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las Operaciones de mantenimiento de la paz*, Marcial Pons, 2005.

<sup>19</sup> DIAZ BARRADO, C. “La responsabilidad de proteger en el DI contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *REEI*, 2012, cit.

## **SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (RP) Y EL USO LEGAL DE LA FUERZA (A PROPÓSITO DEL CONFLICTO EN SIRIA [2011-2014])**

**CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA**

**Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
en la Universidad de Murcia**

1. El concepto de RP ha sido aceptado por la comunidad internacional<sup>1</sup>. El Documento Final de la Cumbre del Milenio (2005) lo prueba<sup>2</sup>. El Secretario General de Naciones Unidas siete años después (2012) lo ratifica:

“La responsabilidad de proteger proporciona un marco político basado en principios fundamentales del derecho internacional para prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de la humanidad y responder ante ellos. *Está claro que el concepto ha sido ampliamente aceptado*”.

“Debemos seguir tratando de hacer efectiva la responsabilidad de proteger con mayor eficacia y coherencia. *Sigo estando convencido de que es un concepto al que le ha llegado su momento*”<sup>3</sup>.

Dicho concepto incluye tres elementos: el deber de prevenir, el deber de reaccionar (con medidas coercitivas que pueden llegar, de ser necesario, a una intervención armada por causa de humanidad) y, en este último caso, el deber de reconstruir.

El Documento Final, en el caso del deber de reaccionar y, en concreto, en los supuestos de intervenciones armadas, supedita éste a una autorización previa del Consejo de Seguridad. Ello implica, en el Derecho vigente, que no se interponga el

---

<sup>1</sup> Se ha dicho incluso que, con ello, la comunidad internacional está “postulando su ingreso en el club de los principios estructurales del sistema internacional que deben inspirar la conducta de sus distintos sujetos y que actúan como referentes de la coherencia interna del ordenamiento internacional” (JIMÉNEZ GARCÍA, F.: “Contramedidas colectivas, responsabilidad de proteger e inmunidades estatales: visiones caleidoscópicas del Derecho internacional”, en S. Torres Bernárdez, J.C. Fernández Rozas, C. Fernández de Casadevante Romani y A.G. López Martín (coords.): *El Derecho internacional en un mundo multipolar del siglo XXI. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid, 2013, pp. 235-264 (p. 248).

<sup>2</sup> A/RES/60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 24 de octubre de 2005, párrafos 138 y 139.

<sup>3</sup> *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva. Informe del Secretario General, A/66/874-S/2012/578*, 25 julio 2012, pp. 18-19 (párrafos 59 y 61) (cursiva añadida).

veto de al menos uno de los cinco miembros permanentes del Consejo; según la práctica, que la CIJ (*asunto de Namibia*, 1971) considera una norma de Derecho internacional general, la *abstención* de los miembros permanentes no supone un veto<sup>4</sup>.

La práctica internacional revela, asimismo, que la RP se ha puesto en marcha ya, con medidas coercitivas no armadas y armadas, en varias ocasiones<sup>5</sup>. Desde el 2001, año en el que el concepto es aceptado por la CIISE, pero sobre todo desde el año 2005, en el que lo fue con carácter general, lo ha sido en varios casos:

- En la resolución 1970 (2011), de 26 de febrero, el Consejo de Seguridad hizo una referencia explícita a la responsabilidad de proteger. Lamentando la “violación burda y sistemática de los derechos humanos” en el conflicto en Libia, el Consejo exigía que se pusiera fin a la violencia “recordando a las autoridades libias su responsabilidad de proteger a su población” y le impuso una serie de sanciones; decidió también remitir la situación a la CPI.
- El Consejo, en su resolución 1996 (2011) de 8 de julio, estableció una misión de mantenimiento de la paz en Sudán del Sur (UNMISS), que se convirtió finalmente en Estado independiente el 9 de julio, con el mandato, entre otras cuestiones, de asesorar y prestar asistencia al gobierno en el cumplimiento de su RP a la población civil.
- La resolución 2014 (2011), de 21 de octubre, del Consejo condena a las autoridades de Yemen por las violaciones de los derechos humanos, recordando explícitamente al gobierno de este país “la responsabilidad primordial de proteger a su población”.
- Y en otras cuatro ocasiones, el Consejo de Seguridad ha autorizado incluso el empleo “de todos los medios necesarios” (esto es, también el uso de la fuerza armada) en un contexto de protección de la población civil.
- Así, autorizando la intervención armada de la OTAN en Libia (2011), al amparo de la resolución 1973 (2011), de 17 de marzo, adoptada con la abstención de Rusia y China, miembros permanentes del Consejo.

---

<sup>4</sup> Dictamen consultivo de 21 de junio de 1971, párrafos 21-22, *ICJ Reports 1971*, p. 22.

<sup>5</sup> El Secretario General de Naciones Unidas ha reconocido en su Informe sobre la Responsabilidad de Proteger de 2011 que este concepto ha sido aplicado en los últimos tres años (por tanto 2009-2011), ya para decidir mediadas coercitivas armadas o no, “en nuestras estrategias para afrontar las amenazas a la población en unas doce situaciones concretas”; y más en concreto afirma: “Durante los últimos años, el Consejo de Seguridad, yo mismo, mis dos Asesores Especiales [se refiere al Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y el Asesor sobre la Responsabilidad de Proteger] y otros colegas hemos invocado la responsabilidad de proteger de una forma no coercitiva en Darfur, Kenia, Kirguizistán, Côte d’Ivoire, Yemen, Abyei y Siria. El Consejo de Seguridad solo ha mencionado la responsabilidad de proteger en el caso de la Jamahiriya Árabe Libia en el preámbulo de resoluciones aprobadas en virtud del capítulo VII 1970 (2011) y 1973 (2011)” (*La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General, A/65/877-S/2011/393*, 28 junio 2011, pp. 1 y 10, párrafos 4 y 30).

- La resolución 1975 (2011), de 30 de marzo, citaba “la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a la población civil”, autorizándose a la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (UNOCI) a emplear “todos los medios necesarios para proteger la vida y los bienes”.
- Aunque sin invocación expresa del concepto (RP), el Consejo autorizó a la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA), con el apoyo de las tropas francesas estacionadas en la zona, a “tomar todas las medidas necesarias” para “la protección de los civiles..., la estabilización del país y el restablecimiento de la autoridad del Estado en todo su territorio”, “de conformidad con el concepto de operaciones aprobado el 19 de julio de 2013 y examinado el 10 de octubre de 2013, en su resolución 2127 (2013), de 5 de diciembre”<sup>6</sup>. Repárese, igualmente, que la resolución 2149 (2014) que reemplaza la MISCA por MINUSCA, bajo responsabilidad directa de Naciones Unidas, autoriza a sus fuerzas a “utilizar todos los medios necesarios” para cumplir su mandato (párrafo 29), mandato que implica nada menos que: proteger a los civiles, apoyar la extensión de la autoridad del Estado y la defensa de su integridad territorial, proteger la ayuda humanitaria, proteger al personal y bienes de Naciones Unidas, asegurar la promoción y el respeto de los derechos humanos, ayudar a la justicia nacional e internacional y a mantener el estado de derecho y conseguir el desarme, la desmovilización, la reintegración y la repatriación (párrafo 30, letras a-g).
- Finalmente, la resolución 2140 (2014), de 26 de febrero, sobre el Yemen tras expresar su preocupación por los serios abusos sobre los derechos humanos y violencia ejercida contra la población civil en varias zonas del país, “subraya la necesidad para las partes de tomar todas las medidas necesarias para evitar daños a los civiles y asegurar la protección y el respeto de la población civil” (párrafo 27).

Y nos parece pertinente recordar<sup>7</sup> que solo el veto de Rusia y China impidió, en el caso de Siria, que el proyecto de resolución votado el 4 de febrero de 2012 en el Consejo ordenara al gobierno sirio poner “fin inmediatamente a todas las violaciones de los derechos humanos” y a “proteger a su población”. La inaplicación, en su momento cuando resultaba más necesaria, de la RP en Siria ha sido tan clamorosa al menos como la que se consumó en el conflicto de Darfur<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> “Security Council unanimously adopting resolution 2127 (2013), mandate mission in Central African Republic to protect civilians, restore State authority” (SC/11200, 5 december 2013) (<http://www.un.org>). Párrafo 28 de la resolución.

<sup>7</sup> Como, por ejemplo, hace DÍAZ BARRADO, C.M.: “Algunas reflexiones sobre la responsabilidad de proteger”, en S. Torres Bernárdez, J.C. Fernández Rozas, C. Fernández de Casadevante Romani y A.G. López Martín (Coordinadores): *El Derecho internacional en un mundo multipolar del siglo XXI. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid, 2013, pp. 739-754, p. 748 (también en “La responsabilidad de proteger en el Derecho internacional contemporáneo: Entre lo conceptual y la práctica internacional”, *REEI*, 24, diciembre 2012, pp. 1-40); o la página web del Programa de Información sobre el genocidio de Rwanda y las Naciones Unidas (<http://www.un.org/preventgenocide/rwanda>): “Nota de antecedentes. La responsabilidad de proteger”, marzo 2012, pp. 1-4, p. 2.

<sup>8</sup> Sobre una valoración a fondo del conflicto de Darfur y de sus consecuencias desde el punto de vista del Derecho internacional *vid.* CERVELL HORTAL, M<sup>a</sup>.J.: *Darfur, Naciones Unidas y*

2. Es un hecho, generalmente aceptado, que el “deber de prevenir”, que forma parte del concepto de la RP, es el primero. La práctica reciente, como los sucesivos Informes del Secretario General sobre la aplicación del concepto desde su aceptación en el año 2005 demuestran, insiste en este punto.

La idea de la prevención de los conflictos y en particular de las crisis humanitarias (del tipo de aquellas a las que la RP pretende ofrecer una respuesta) no es nueva desde luego, ni por tanto ha nacido con ella. Y, sin embargo, la RP ha generado, genera, la conciencia de su importancia, de su necesidad, y sirve simultáneamente a los propósitos de crear el clima adecuado y jugar como crisol en el que el impulso y la concreción de medidas de esta naturaleza se convierta en una práctica permanente cada vez que en una situación dada suena la alarma de que una crisis grave pueda estar en formación. Sólo por esto (es decir, aunque el concepto encuentre dificultades y resistencias para la aplicación efectiva de todos los elementos que lo integran), la figura de la RP es conveniente *en* y *para* la comunidad internacional del tiempo presente.

Conveniencia y aun necesidad sin duda, y ello a pesar de que es también un hecho que el componente de ese mismo concepto concretado en el “deber de reaccionar” (en particular mediante el uso de la fuerza armada) encuentra notables dificultades *en* y *para* su aplicación en la práctica, que tienen que ver, en esencia, con la manifiesta reticencia de muchos Estados en aceptarlo y la inequívoca hostilidad al mismo que demuestran no pocos de ellos; siendo esto así incluso ante situaciones en las que el “deber de reaccionar” (con la fuerza) resulta aplicable, al darse los presupuestos exigidos. Esta posición, que se alimenta en general de los abusos que en el pasado hayan podido cometerse en el uso de la fuerza pretendidamente con fines humanitarios, se ve en particular robustecida cuando la RP es objeto de una mala *praxis*, caso de la aplicación por la OTAN de la autorización concedida por el Consejo de Seguridad en su resolución 1973 (2011) para el uso de la fuerza a fin de defender la zona de prohibición de vuelos y la protección de los civiles en Libia<sup>9</sup>. Y no obstante, lo

---

*Derecho Internacional*, Comares, Granada, 2010; y Los diversos estudios del libro GUTIÉRREZ ESPADA, C. (Director) y CERVELL HORTAL, M<sup>a</sup>.J. (Coordinadora): *Darfur, el conflicto interminable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

<sup>9</sup> Sobre la mala *praxis* sugerida *vid. ad ex.* los estudios de BERMEJO GARCÍA, R.: “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger” y de GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el ‘núcleo duro’ de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica” publicados por el *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27 (2011), pp. 9-55 y 57-75 respectivamente. Particularmente claro ha sido Daniel LAGOT: “Los países occidentales afirmaron en un principio que no era este su propósito [se refiere a acabar con el régimen del coronel Al-Qhadafi], después que había ‘perdido toda legitimidad’ y que era preciso pues eliminarle. Lo que ha hecho brillantemente, entre otros lugares en Trípoli y Sirte. El Consejo no ha condenado sus acciones y la ONU ha ratificado todo lo conseguido (incluido el reconocimiento de un nuevo poder libio)” (“Droit international et ‘guerres humanitaires’”, en N. Andersson y D. Lagot (Directores): *Responsabilité de protéger et guerres “humanitaires”. Le cas de la Libye*, L’Harmattan, París, 2012, pp. 2-20, p. 19). Y quizás, por enseñar un botón de muestra significativo, el ataque al convoy en el que Al-Qhadafi huía de Sirte y que fue causa mediata de su muerte, en octubre de 2011, es un buen ejemplo (*vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales en el proyecto definitivo de artículos de la CDI*, Comares, Granada, 2012, pp. 39-40).

cierto es que del mismo modo que el error en la práctica de una determinada técnica para el tratamiento de una enfermedad en un caso determinado no debería tener como consecuencia abandonar la técnica en cuestión, si en conjunto parece conveniente, sino más bien preocuparse de evitar los errores en el futuro, lo mismo podría predicarse respecto de la mala *praxis* de la RP; o como el propio Secretario General de Naciones Unidas reconoció en el debate general sobre la Responsabilidad de Proteger que tuvo lugar en la Asamblea General en 2012, y ello pese a admitir en el Informe que presentó para ese debate la opinión crítica que la aplicación de la resolución 1973 (2011) generó<sup>10</sup>: “el temor de su mal uso tampoco debería inhibir a las naciones a adoptarla frente a graves actos de violencia”<sup>11</sup>.

3. Y es que sin el “deber de reaccionar” (en toda su amplitud, incluida en su caso la intervención armada) la RP pierde su quintaesencia, probablemente su razón de ser última en el contexto de la época que la ha visto nacer.

Más aún, es absurdo la marginación de una opción que puede resultar absolutamente necesaria, como la práctica reciente en el caso de Siria (2011-2014) demuestra (solo el veto de dos de los miembros permanentes del Consejo, Rusia y China, impidió su aplicación), y que en definitiva supone tener en la RP “una poderosa herramienta para abordar este desafío” (a la comisión de atrocidades en masa se refiere)<sup>12</sup>.

4. Siendo esto así, resultará necesario introducir reformas en el concepto. El mismo Secretario General parece reconocerlo implícitamente en su Informe de 2011 sobre la aplicación de la RP<sup>13</sup>. Reformas, en particular, que le doten de un efecto útil, del que carece con una situación como la actual condicionada por el derecho de veto tal y cual éste se conforma. La necesidad de estas reformas deriva directamente del hecho de la consideración como intereses de la comunidad internacional en su conjunto protegidos por normas imperativas de aquellos a los que la RP busca salvaguardar. Y la realidad de la protección normativa asignada a dichos intereses, unida a su importancia y rango, exige a mi juicio insistir en la idea de que la RP debe actuar siempre y cada vez que se dé la vulneración de esos intereses, aparezca donde aparezca; no se debería en consecuencia seguir dejando en manos del Consejo de Seguridad la posibilidad (como hoy ocurre) de actuar o no de acuerdo con circunstancias políticas o geoestratégicas que tampoco se concretan.

---

<sup>10</sup> “Otros han expresado la opinión de que los encargados de aplicar la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad sobrepasaron el mandato que les había otorgado el Consejo”. *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva. Informe del Secretario General*, A/66/874-S/2012/578, 25 julio 2012, cit., p. 17, párrafo 54.

<sup>11</sup> “Ban llama a no hacer mal uso de la responsabilidad de proteger”, Centro de Noticias ONU, 5 de septiembre 2012 (<http://www.un.org>).

<sup>12</sup> LLANOS MARDONES, H. I.: “La Responsabilidad de Proteger: el rol de la comunidad internacional”, *Revista Tribuna Internacional*, Facultad de Derecho, Diversidad de Chile, 1 (2012), núm. 2, pp. 129-139 (p. 139)

<sup>13</sup> “Todavía no se ha elaborado bien la doctrina para el uso de recursos militares y de mantenimiento de la paz en el contexto de la prevención y la disuasión de atrocidades o la respuesta a ellas”. *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General*, A/65/877-S/2011/393, 28 junio 2011 cit., p. 12, párrafo 35.

fuerza armada por razones de humanidad<sup>14</sup>; porque en la actual situación no existe, nos parece, medio jurídico alguno de forzar al Consejo a adoptar medidas en casos en los la RP es aplicable<sup>15</sup>. Pero esto no sería suficiente.

Las reformas deberían alcanzar el derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Con la posibilidad de utilizar este y como hoy existe, lo que permitiría impedir la aplicación del concepto a supuestos en los que la RP es aplicable, se priva a esta figura de efecto útil, quitándose con una mano (el veto tal cual está) lo que se ha dado con la otra (la comunidad internacional debe impedir las atrocidades). Siendo el objetivo final su eliminación, el proceso pasaría probablemente, como se ha sugerido en una reciente e interesante propuesta de reforma de la Carta<sup>16</sup>, por su gradual eliminación por fases a lo largo de un período de, aproximadamente, quince años, que comenzaría por incrementar el número de miembros permanentes necesarios para desencadenar el veto y, simultáneamente, limitando los ámbitos materiales en los que éste pudiera interponerse, empezando por su proscripción en resoluciones que intentar resolver violaciones masivas de los derechos humanos, especialmente genocidio y limpieza étnica<sup>17</sup>.

Reformas, en fin, que deberían llevar a la creación de lo que se ha llamado una “sólida Fuerza de Naciones Unidas cosmopolita” decidida en un contexto de “instituciones democráticas cosmopolitas”, que sería la encargada de llevar a cabo las intervenciones armadas por causa de humanidad<sup>18</sup>.

5. Parece claro que estas reformas, por convenientes que resulten, no cuentan con posibilidades serias de éxito en un futuro predecible. La vía más sencilla, práctica y rápida posible para reformar el sistema vigente de la RP (con ciertos ajustes, sí) es la propuesta formalmente por Francia sobre el derecho de veto en Naciones Unidas en septiembre de 2013 (una valoración de esta propuesta puede consultarse en el Apéndice al presente texto). No parece, con todo, que su deseable debate vaya a producirse en un plazo razonable.

6. Así las cosas, la RP lleva, en su estado actual, a dos conclusiones fundamentales:

a) La primera, nos recuerda que este concepto no es ya, *per se*, una excepción jurídicamente admitida a la prohibición del uso de la fuerza armada en las Relaciones internacionales. Su “legalidad”, en cuanto a su manifestación armada se refiere, está

---

<sup>14</sup> *Vid ad ex.* LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas la paz y seguridad internacionales”, en C. Ramón Chornet (coord.): *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 61-144 (pp. 131-137).

<sup>15</sup> Lo hemos apuntado ya en el párrafo 2 *supra*.

<sup>16</sup> SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System or a Workable World*, United Nations University Press, Tokyo-Nueva York-Paris, 2013 (en particular pp. 89-90).

<sup>17</sup> BLÄTTER, A.: “The Responsibility Not to Veto: A Way forward”, pp. 1-12, Cityzens for Global Solution 2010 (<http://www.globalsolutions.org>) (consulta del viernes 21 de febrero de 2014); SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System...* cit., p. 90.

<sup>18</sup> PATTISON, J.: *Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect. Who should intervene?*, cit., pp. 233-236 (y más en general, pp. 219-243).



condicionada por el derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Desde esta perspectiva, parecen ajustarse a la realidad de las cosas quienes consideran que en rigor el concepto de la RP sólo: “refleja una evolución en el modo como el Consejo de Seguridad evalúa o considera sus poderes según los artículos 39 a 42 de la Carta”<sup>19</sup>.

Esto es, parece querer decirse que dicho concepto justificaría *per se* la imposición por el Consejo de medidas coercitivas, incluidas las que implican el uso de la fuerza militar, más allá de la exigencia de una previa y preceptiva declaración formal, ex artículo 39 de la Carta, de que se ha producido “una amenaza o ruptura de la paz” (sin que, por lo demás, repárese, exista regla alguna que le obligara a hacerlo). Salvo que, como el IDI ha sugerido en su resolución de Rodas (2011) sobre *La autorización del recurso a la fuerza por Naciones Unidas* (artículo 6), el Consejo asuma el criterio y lo ponga en práctica de que la existencia de un genocidio, limpieza étnica o crímenes masivos de guerra o contra la humanidad son necesaria, siempre y sustancialmente una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

b) La segunda nos lleva a pensar sobre cual sería la calificación jurídica de las intervenciones armadas por causa de humanidad realizadas sin la autorización del Consejo de Seguridad. La respuesta natural y más fácil, considerarlas contrarias al Derecho internacional sin más, parece demasiado fácil, sencillamente porque estaría ignorando el carácter jurídico, y del máximo rango, que hoy tiene la prohibición del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra o contra la humanidad a gran escala.

Naturalmente, y dada esa premisa, una resolución de la Asamblea General, en aplicación de la resolución 377 A (V) (“Unión pro Paz”), de 3 de noviembre de 1950, sería, en casos de bloqueo del Consejo, una cobertura jurídica legítima para las intervenciones armadas por causa de humanidad en el marco de la RP. Tres recordatorios: uno, así lo pensaba la CIISE (2001); dos, el mismo Secretario General de Naciones Unidas, en el año 2009, ha visto en la Asamblea General, de conformidad con la resolución 377 (V), un órgano legitimado para recomendar en este contexto medidas coercitivas con base en el artículo 41 de la Carta<sup>20</sup>; y tres, así lo propone expresamente el IDI en su resolución de Rodas (2011) (artículo 7). *Item* más: no resulta superfluo recordar, aquí y ahora, que la CIJ ha aplicado sin plantearse problema alguno de su incompatibilidad con la Carta, la resolución 377 A (V) en el *asunto sobre las consecuencias de la edificación de un muro en territorio palestino (ocupado)* (2004)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Caso del profesor James CRAWFORD: *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8ª ed.), p. 756.

<sup>20</sup> El Sr. Ban Ki Moon se refiere en concreto a medidas coercitivas no armadas (artículo 41 de la Carta), pero, aceptado esto, no vemos razón, desde la línea de argumentación del SG, para excluir esa posibilidad en el caso de medidas coercitivas armadas (artículo 42) si se precisaran (“La Asamblea General también puede considerar la posibilidad de adoptar sanciones de conformidad con la resolución 377 V], titulada ‘Unión pro Paz’, aunque éstas no tendrían fuerza jurídica obligatoria”, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del SG, A/63/677*, 12 enero 2009, p.28, párrafo 57).

<sup>21</sup> Opinión consultiva de la CIJ sobre las consecuencias de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado, 9 de julio de 2004, *ICJ Reports* 2004, p. 136, párrafos 29-32 (citamos el texto íntegro en español de la Opinión consultiva, que sigue a la Nota explicativa del Secretario General, del documento A/ES-10/273, distribuido oficialmente el 13 de julio de 2004).



Y fuera de estos casos, la intervención armada por causa de humanidad que una coalición de Estados o una Organización regional, sin autorización del Consejo y bloqueado este por el veto, no debería considerarse ilegal si cumple con todos los requisitos exigidos por la doctrina de la RP, muy en particular, desde luego, si el propio Consejo la avalase *a posteriori*.

7. Pero no deseo poner fin a estas páginas (que a la postre proponen no condenar a la ilegalidad eventuales intervenciones humanitarias que se llevan a cabo de modo ortodoxo aun sin la autorización del Consejo; esto es, aceptar el enfoque que vería en ellas una conducta “ilegal solo formal o aparentemente pero moralmente legítima”)<sup>22</sup>, sin proclamar que debería ser el mismo Derecho internacional el que consagrara esta posibilidad siempre que se diesen los presupuestos, porque el Derecho no solo debe el patrón de la legalidad sino también el de la moralidad, máxime cuando es el mismo Derecho el que reconoce, y con el mismo rango, que si está prohibido usar la fuerza en las relaciones internacionales también lo está cometer genocidios o atrocidades a gran escala<sup>23</sup>; siendo ambas prohibiciones normas sustantivas, de fondo, primarias del Derecho internacional<sup>24</sup>.

8. Es importante y bienvenida sea la convicción de la comunidad internacional de que ya no se puede, y en ninguna circunstancia, dejar sin protección a los civiles en un contexto de conflicto armado o de crisis de las estructuras del Estado, en el que Naciones Unidas esté presente con misiones u OMP. Bienvenidas sean la convicción y su puesta en práctica.

Y, sin embargo, esta respuesta dejará sin ella los casos en los que en esos mismos supuestos, que no son estrictamente aquellos para los que la RP se pensó, o en otros en los que el peligro, o su comisión misma, de atrocidades se diera, Naciones Unidas no intervenga porque uno (al menos) de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha interpuesto su veto.

---

<sup>22</sup> En relación directa con esta cuestión, Dapo AKANDE piensa que “es posible considerar que el derecho debería prohibir dicha acción pero que hay casos en que la misma debería tener lugar (como una cuestión de moralidad) aunque la prohibición permaneciera”. Y añade: “desde este enfoque, sería plausible tomar la postura de que aunque una acción en Siria fuera ilegal debería sin embargo llevarse a cabo” (“The legality of military action in Syria: humanitarian intervention and responsibility to protect”, *EJIL Talk*, 28 de agosto de 2013, p. 3 <http://www.ejiltalk.org>).

<sup>23</sup> En este mismo sentido, entiendo, se manifiesta la profesora LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E.: “Repensando el sistema de seguridad colectiva...” cit., pp. 137. 141.

<sup>24</sup> Y no sustantiva, de fondo, primaria una (la prohibición del genocidio o de la tortura u otras que forman parte del *ius cogens* internacional) y procesal, instrumental, secundaria la otra (la que consagra la inmunidad de jurisdicción del Estado), argumento que se ha utilizado, sabido es, por la jurisprudencia internacional para entender que incluso cometiendo por un Estado actos *ex iure imperii* contrarios al *ius cogens*, la naturaleza de la violación cometida no puede superar el principio (de otra naturaleza) de la inmunidad de jurisdicción.(*vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M<sup>a</sup>.J.: *El Derecho Internacional en la encrucijada*, Trotta, Madrid, 2012 [3<sup>a</sup> edición], pp. 84-87).

## Apéndice

1. A finales de 2013, Francia planteaba formalmente una propuesta sobre el derecho de veto. En tres actos, protagonizados por su Jefe de Estado, su Ministro de Asuntos Exteriores (AAEE) y, también, por el representante permanente adjunto de dicho país ante la Organización de Naciones Unidas<sup>25</sup>.

2. La propuesta francesa se efectúa en un contexto en el que la figura de la RP aparece claramente subyacente, dado que se enmarca con referencia clara y directa con el conflicto armado interno que viene desarrollándose en Siria desde el primer trimestre de 2011 y la gravísima crisis humanitaria que en ese país se vive desde entonces. El discurso del Presidente francés ante la Asamblea General de Naciones Unidas lo dejó muy claro<sup>26</sup>. Y varios meses después (marzo 2014), el Sr. Araud, Representante Permanente de Francia ante Naciones Unidas, confirmaba esta misma conexión en la entrevista a la cadena *France 24*<sup>27</sup>.

3. Francia propone la adopción de un Código de Conducta por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en el que éstos renunciarían a su derecho de veto en ciertos supuestos excepcionales (cuya precisión se intenta objetivar mediante un procedimiento determinado), pero con la existencia, sí, de una cláusula de salvaguardia. Tres elementos, pues, caracterizan su contenido:

a) Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, propone Francia, renunciarán al derecho de veto cuando se den hechos de particular gravedad. Repárese, entonces, en que el acuerdo al que llevaría la propuesta gala es, en realidad, un texto político no un compromiso exigible en términos jurídicos<sup>28</sup>. Repárese también en que la propuesta francesa parece sugerir un acuerdo en este sentido de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad previo al planteamiento de un caso y que, de darse éste y prosperar el mecanismo de aplicación y determinación del mismo previsto en la propuesta, la renuncia del derecho de veto jugaría automáticamente; las precisiones que de la sucinta propuesta del Presidente de la

---

<sup>25</sup> Respectivamente: "AGNU: Discours du Président Francois Hollande. Débat d'ouverture de la 68eme session de l'Assemblée Générale. Intervention de M. Francois Hollande, Président de la République", [www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926](http://www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926), pp. 1-3; "Suspende el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius", 4 de octubre de 2013", pp. 1-2, [www.diplomatie.gouvfr/es](http://www.diplomatie.gouvfr/es); y "Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente adjoind de la France auprès des Nations Unies. New York 07/11/2013" (en WECKEL, PH.: "Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de véto des membres permanents", *Bulletin Sentinelle*, núm. 365, 10 noviembre 2013, pp. 1-3, pp. 1-2, [www.sentinelle-droit-international.fr](http://www.sentinelle-droit-international.fr).)

<sup>26</sup> "AGNU: Discours du Président François Hollande..." cit., pp. 1 y 3.

<sup>27</sup> "Document 31 mars 2014. Suspension du droit de véto en cas de crimes de masse. Entretien de M- Gérard Araud, representante permanente de France auprès des Nations Unies, avec France 24", texto que reproduce parcial pero íntegramente la entrevista en WECKEL, Ph.: "Conseil de Sécurité: Poursuite du projet de suspension du droit de véto face aux crimes de masse", *Sentinelle*, Bulletin núm. 386, 6 de abril de 2014, pp. 1-4 (pp. 2-3) (<http://www.sentinelle-droit-international.fr>).

<sup>28</sup> En palabras del tunecino Habib SLIM, se trata de un "gentlemen's agreement" que adopta una "especie de código moral que vendría a completar la Carta": "A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de Sécurité", *Sentinelle*, boletín núm. 362, 20 de octubre de 2013, pp. 1-6, p. 2.

República ante la Asamblea General de Naciones Unidas (septiembre 2013) realizara (en octubre) su Ministro de AAEE lo dejan perfectamente claro<sup>29</sup>.

b) La autolimitación del veto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad solo tendría lugar en el caso de la comisión de *crímenes masivos*. Naturalmente, resultará necesario, en tal caso, llegar a un acuerdo sobre este término; ¿a partir de qué número de víctimas, por ejemplo, nos hallamos ante un crimen de esta naturaleza?

Francia propone que la decisión de cuándo se comete un crimen masivo debe dejarse en manos de una autoridad al margen del propio Consejo de Seguridad y, desde luego, de sus miembros permanentes; y cree que esa autoridad debería ser el Secretario General de Naciones Unidas, al amparo del artículo 99 de la Carta de esta Organización (que autoriza a éste a “llamar la atención del Consejo de Seguridad” respecto de cualquier tema que, “en su opinión”, sea susceptible “de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”); no obstante, éste no podría, por decirlo así, actuar de oficio, sino a instancias de 50 Estados miembros de Naciones Unidas. En marzo de 2014, el representante permanente galo ante Naciones Unidas sugiere incluso que aunque el Secretario General podría ser la autoridad que desencadenase la puesta en marcha del Código de Conducta, la determinación de si se ha cometido o no un “crimen masivo” puede ser de otros (y pone como ejemplos a la Asamblea General de Naciones Unidas, la CIJ o el Consejo de Derecho Humanos)<sup>30</sup>.

c) La propuesta de Francia incluye, sin embargo, una cláusula de salvaguardia, que se justifica con una apelación al “realismo”, el compromiso en este tema al que llegarían los miembros permanentes del Consejo: “excluiría los casos en que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro”<sup>31</sup>.

La propuesta francesa, obsérvese por último, apunta a una reforma “informal” del derecho de veto, en la medida en que su adopción por los miembros permanentes del Consejo no exigiría la enmienda formal de la Carta, con todo lo que ello supondría. En su intervención de 7 de noviembre de 2013 el representante permanente de Francia creyó oportuno explicitarlo<sup>32</sup>.

4. Esta propuesta, como el propio Presidente francés comentara, en una rueda de prensa posterior a su discurso ante la Asamblea General, “no es nueva, ya que su país la formuló por primera vez en 2005”<sup>33</sup>. Pero también antes se había invocado<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit., p. 1.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>31</sup> FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit., p. 1.

<sup>32</sup> “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente...” cit, p. 2.

<sup>33</sup> <http://www.notisistema.com>, 24 de septiembre de 2013, p. 1 (consulta de 20 noviembre 2013).

<sup>34</sup> Véase al respecto GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 3, 2014 ([www.ieee.es](http://www.ieee.es)), pp. 1-28 (pp. 16-18).

5. La reforma del Consejo de Seguridad, y *compris* sus métodos de adopción de decisiones, sigue estando de actualidad, en particular cuando se conecta con la aplicación de la Responsabilidad de Proteger<sup>35</sup>. Merece la pena referirse a las intervenciones, en el marco del examen anual del Informe del Consejo de Seguridad (1 agosto 2012 a 31 de julio 2013) que lleva a cabo la Asamblea General, de tres de las delegaciones que hicieron uso de la palabra: *Alemania*, considerando que la propuesta de Francia, presentada por el Presidente Hollande, merecía ser estudiada por el Consejo más adelante; *Hungría*, que se unió a esa reflexión y critica además el silencio que sobre la misma se guarda en el Informe del Consejo de Seguridad; y, finalmente, *Maldivas* que expresó su inequívoco apoyo a la propuesta gala<sup>36</sup>.

6. La propuesta francesa es positiva y la iniciativa digna de elogio. Su sencillez, al no forzar una enmienda formal de la Carta, es un atractivo indudable. Y debe destacarse también el esfuerzo de Francia por intentar objetivar en todo lo posible la aplicación de su propuesta.

Tiene, no obstante, esta su talón de Aquiles. No es aceptable que la aplicación del Código de Conducta que Francia propone quede a expensas de la cláusula de salvaguardia que se defiende. Si permitimos a uno de los miembros permanentes del Consejo poder evitar ese Código alegando la existencia de un interés vital nacional, estamos quitando con una mano lo que hemos dado con la otra. Se ha sugerido doctrinalmente que acaso la CIJ podría, llegado el caso, ser consultada a los efectos de definir en términos objetivos la figura del “interés vital nacional”, limitando su invocación a algunas situaciones extremas<sup>37</sup>. Difícil de aceptar por los Estados este control judicial de un concepto tan rabiosamente político y metajurídico; acaso exigir el que la determinación de la existencia en el caso de un interés vital nacional de uno de los miembros permanentes tuviese que ser reconocida por uno (o, mejor, dos) más de ellos, sería una fórmula política desde luego pero que intentaría una mayor objetivización en la puesta en marcha de la cláusula de salvaguardia. En todo caso, el *deber ser* aconsejaría prescindir sin más de la misma.

7. Con todo, no cabe ser demasiado optimista sobre esta propuesta, tan útil como oportuna. Ni aún con la cláusula de salvaguardia comentada, los otros miembros permanentes del Consejo, muy en particular Rusia, parecen proclives a debatir el tema, cuanto más a aceptar lo que se propone. La negativa posición rusa ha sido confirmada, el 31 de marzo de 2014, por el representante permanente ante las Naciones Unidas de ese país en la entrevista concedida a *France 24*. El Sr. Araud concretaba en ella que en esta línea se mueve también la República Popular China, mientras que los Estados Unidos mantienen una cautelosa actitud; sólo el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte mostró interés por el Código de Conducta

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Vid. BRUSIL MIRANDA, M.: L'Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, boletín núm. 368, 1 de diciembre de 2013, pp. 1-7, pp. 5-7 (<http://www.sentinelle-droit-international.fr>).

<sup>37</sup> SLIM, H.: “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de Sécurité” cit., pp. 3-4.

Naciones Unidas de ese país en la entrevista concedida a *France 24*. El Sr. Araud concretaba en ella que en esta línea se mueve también la República Popular China, mientras que los Estados Unidos mantienen una cautelosa actitud; sólo el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte mostró interés por el Código de Conducta propuesto, afirmó. No descartó el Sr. Araud la firma del mismo solo por tres de los cinco miembros permanentes (Francia, Reino Unido y los Estados Unidos)<sup>38</sup>.

Murcia, miércoles 25 de junio de 2014

---

<sup>38</sup> Este hecho, comentó Gérard Araud, ejercería posiblemente: “una presión moral muy fuerte sobre Rusia o China en los casos de comisión de atrocidades en masa”. Entrevista citada, *loc. cit.*, pp. 2 y 3.

# LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y USO DE LA FUERZA: MLNs, REBELDES, RESISTENTES O TERRORISTAS

FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid

Consideraciones previas. 1. El derecho de libre determinación de los pueblos. 2. La cuestión de la legalidad del uso de la fuerza por los titulares del derecho de libre determinación. Consideraciones finales.

“*Considerando* esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.  
(DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, Preámbulo)

## Consideraciones previas

Plantear si grupos no estatales tienen derecho a usar la fuerza no deja de ser extraño, cuando no irreverente, pues supone ir, en principio al menos, contra las bases mismas del sistema internacional de Estados, que sigue estructurando la Sociedad internacional y el Derecho que la rige. Los Estados, como sujetos originarios o primarios que son, poseen personalidad jurídica plena y, por encima de todo, gozan de soberanía. Por esta razón sólo el Derecho Internacional puede entrar a limitar su soberanía y los poderes y competencias en que aquella se concreta; de tal forma que desde la perspectiva del uso de la fuerza los Estados gozan de una presunción de legitimidad, al menos *ad intra*, en su jurisdicción interna, como consecuencia del monopolio en el uso legal de la misma<sup>1</sup>.

Sin embargo, ello sólo es así en línea de principio o como teoría general básica. Y es que, si profundizamos en la cuestión, pronto comenzaremos a darnos cuenta de que los Estados ni son los únicos sujetos del Derecho Internacional contemporáneo, ni monopolizan el uso legítimo, por legal o acorde al Derecho Internacional vigente, del uso de la fuerza en todas las circunstancias.

---

<sup>1</sup> Sin embargo, y aún en el marco de su soberanía, ni el uso de la fuerza es ilimitado ni, en consecuencia, la presunción de legalidad es absoluta o *iuris et de iure*; pues se encuentra limitada por lo establecido por el Derecho Internacional. *Vid.* para algún ejemplo al respecto, VACAS FERNÁNDEZ, F., *El Derecho Internacional ante el conflicto de Colombia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015; en especial, Capítulo IV.

Probablemente uno de los problemas del Derecho Internacional contemporáneo más complejo y de difícil solución, tanto jurídica como políticamente, sea el que se plantea en torno a la cuestión del *uso de la fuerza por parte de pueblos a los que se les impide el derecho a la libre determinación del que son titulares*. Derecho que, como vamos a ver, no sólo se predica *ad extra* o frente a potencias ocupantes o colonizadoras; sino también *ad intra*, del pueblo oprimido o subyugado frente a su propio gobierno tiránico.

Se trata de un problema complejo porque encierra varios niveles de cuestiones difíciles, que deben resolverse de forma ordenada y previa a alcanzar una respuesta; respuesta que debe ser, claro está –principios científicos, metodológicos y de lógica jurídica así lo exigen–, coherente en cada uno de esos niveles y de todos entre sí. Ello por si sólo hace que dicha respuesta no sea fácil de alcanzar, pero lo es mucho menos si a la complejidad técnico-jurídica se le añade la separación profundamente ideologizada en la que se sitúan las partes frente al problema que nos ocupa en cada uno de esos niveles; en gran medida porque las consecuencias que se derivan de dar una respuesta u otra son de una extraordinaria relevancia para los Estados, pues no en vano se trata de determinar cuándo el uso de la fuerza por parte de pueblos –como entidades con subjetividad internacional y personalidad jurídica propia y distinta a la de los Estados– es legal y, por consiguiente, legítimo.

Por ello, el debate en torno a la legalidad o no del uso de la fuerza por parte de pueblos titulares del derecho de libre determinación, a la calificación de dichos usos como legítimos o, por el contrario, como terroristas y, en fin, al concepto mismo de terrorismo<sup>2</sup> han permanecido vivos durante más ya de 50 años y no tienen visos de resolverse en el corto plazo. Y es que, como se preguntaba RAMÓN CHORNET, “¿cómo calificar de crimen lo que ha sido el instrumento básico para la liberación, para la independencia arrancada a un poder vivido como opresor colonial? ¿hay criterios objetivos que permitan distinguir entre movimientos de liberación nacional y grupos terroristas?”<sup>3</sup>

En relación a este debate, y en el nivel de discusión política en que se sitúa aquí, conviene siempre recordar la palabras pronunciadas por Yassir ARAFAT ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974 –en nombre del pueblo palestino, con una rama de olivo en una mano y una pistola en la otra, recordémoslo–: “La diferencia entre el revolucionario y el terrorista está en la razón de su lucha. El que lo hace por *una causa justa*, el que lucha por la liberación de su país, el que lucha contra la invasión y el expolio, contra la colonización, no puede ser definido nunca como terrorista”<sup>4</sup>. Es precisamente esta colocación de la cuestión en el nivel estrictamente político que representa el uso de términos absolutos como “causa justa” lo que acaba por convertir a este problema en extraordinariamente difícil de resolver. En este punto conviene recordar al filósofo del Derecho escandinavo Alf ROSS, para quien *pronunciar la palabra Justicia* –con J mayúscula, como absoluto que parece querer

---

<sup>2</sup> Para un análisis amplio de esta cuestión *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., *El terrorismo como crimen internacional: definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

<sup>3</sup> RAMÓN CHORNET, C., *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, p. 40.

<sup>4</sup> *Vid.* texto en *ibid.*



decirlo todo, pero que, por ello, no significa en realidad nada— *en una discusión es como pegar un puñetazo encima de la mesa.*

Y, sin embargo, más allá de los posicionamientos ideológicos, de naturaleza política —regidos por el principio de oportunidad—, la respuesta a la cuestión debe situarse en el plano estrictamente jurídico —regido por el principio de legalidad—. Es el Derecho y no la política el que determina la legalidad de un acto y, a través de su esencial función de legitimación/deslegitimación, el que le otorga o niega legitimidad. En palabras de Immanuel KANT, el filósofo de Königsberg: “El derecho de los hombres debe mantenerse como casa sagrada, *por grandes que sean los sacrificios del poder dominante*. En este asunto no se puede partir en dos e inventarse la cosa intermedia (entre derecho y utilidad) de un derecho condicionado por la práctica; *toda política debe doblar su rodilla ante el derecho*, si bien cabe esperar que se llegará a un nivel, aunque lentamente, en que la política brillará con firmeza”<sup>5</sup>.

Pues bien, a lo largo de este ya más de medio siglo de debate abierto en torno a las diversas cuestiones teórico-jurídicas que encierra el problema de la legalidad o no del uso de la fuerza por sujetos distintos a los Estados, en especial por pueblos titulares del derecho de libre determinación y para poderlo hacer efectivo, se ha ido desarrollando una práctica importante tanto en el seno de Naciones Unidas como por parte de los Estados unilateralmente considerados, que resulta extraordinariamente valiosa para el análisis, la comprensión y la posible solución técnico-jurídica a cada uno de los niveles de problemas planteados y, en aplicación de la coherencia jurídica y científica, para la solución final a nuestro problema de base. Es, sin embargo, el enrocamiento en posiciones ideológicas cerradas, de todo o nada, lo que hasta hoy ha impedido consensuar una solución, que debe ser necesariamente coherente, al problema, como vamos a ver.

Y, a diferencia del debate que se plantea en torno al llamado *terrorismo de Estado* —donde no está en cuestión la legitimidad de principio de los Estados para usar la fuerza *ad intra*, que se presume al formar parte de su soberanía, como hemos indicado ya; otra cosa es la legalidad de su utilización en cada situación específica de acuerdo con las normas que protegen la dignidad humana—, en relación al uso de la fuerza por parte de los pueblos para poder ejercitar su derecho a la libre determinación debemos plantear una cuestión previa, cuya solución condicionará grandemente la respuesta al problema de fondo. Se trata de una cuestión que se sitúa en el ámbito del *ius ad bellum* y que implica determinar si los pueblos tienen derecho a usar la fuerza o no de acuerdo con el Derecho Internacional; pues éstos, a diferencia de los Estados, al carecer de soberanía, no poseen personalidad jurídica plena, por lo que no gozan de la presunción de legalidad en el uso de la violencia *ad intra* que sí poseen los Estados. Se trata, en definitiva, de plantear la cuestión de *la subjetividad internacional de los pueblos, su contenido y su alcance*. Para ello, en primer lugar, analizaremos el derecho de libre determinación de los pueblos, identificando quiénes son titulares del mismo; para, en segundo lugar, abordar la cuestión central aquí de la legalidad o no del uso de la fuerza para poder ejercerlo.

---

<sup>5</sup> KANT, I., *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, trad. Joaquín Abellán, Madrid, 4ª ed. 1994, p. 60. Cursivas añadidas.



## 1. El derecho de libre determinación de los pueblos

Que los pueblos –cualquiera que sea lo que se entienda por tal– poseen una cierta subjetividad internacional al ser titulares de derechos proclamados por el ordenamiento jurídico internacional está hoy, y desde hace ya muchas décadas, fuera de toda duda y resulta, por lo tanto, pacífico. Así, *desde el punto de vista internacional*, el principio de la libre determinación de los pueblos<sup>6</sup> se proclama en el artículo 1.2 de la Carta, donde se afirma expresamente que es Propósito de las Naciones Unidas: “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos (...)”<sup>7</sup>. Este principio tendría su primer desarrollo en la resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, de la Asamblea General, que lleva por título *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y a los pueblos coloniales* y a la que se conoce como *Carta Magna de la descolonización*.

Junto a ella, resulta imprescindible referirse a la resolución 1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960, también de la Asamblea General, relativa a *Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta*; críptico título que hace referencia a la obligación contenida en ese artículo de la Carta que tienen los Estados de informar al Secretario General sobre los *Territorios no autónomos* que se encuentran bajo su responsabilidad, y cuyo contenido resulta especialmente esclarecedor sobre dos cuestiones claves en relación a la libre determinación de los pueblos: qué se debe entender por pueblo colonial y qué contenido posee el derecho de autodeterminación, del que gozan tales pueblos.

Ambas resoluciones conformaron la base jurídica sobre la que se apoyó Naciones Unidas para llevar a cabo una de las labores más complejas, ambiciosas y necesarias a las que se enfrentaba: la universalización de la Sociedad internacional a través de la descolonización de los pueblos sometidos a dominación colonial; quienes, por el mero hecho de serlo, poseen el derecho de autodeterminación de acuerdo con el Derecho Internacional. Proceso que se llevó a cabo fundamentalmente a lo largo de los años 60 y 70 del siglo pasado; si bien, es necesario recordar aquí, todavía no ha culminado puesto que quedan algunos pueblos que continúan sometidos a dominación y a los que una ocupación militar extranjera les sigue impidiendo autodeterminarse: el

---

<sup>6</sup> Entre la numerosísima bibliografía existente en torno al principio de libre determinación de los pueblos, *vid.* ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Aranzadi, vol. I, 1997, pp. 113-203; CALOGEROPOULOS STRATIS, S., *Le droit des peuples à disposer d’eux memes*, Bruselas, 1973; CASSESE, A., *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, 1995; CRAWFORD, J., *The rights of peoples*, Oxford, 1988; CRISTESCU, A., *Le droit à l’autodetermination: développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, Nueva York, Naciones Unidas, 1981; GOWLAND-DEBBAS, V., “Collective responses to the Unilateral Declaration of Independence of Southern Rhodesia and Palestine : An Application of the Legitimizing Function of the United Nations”, 61 *B.Y.I.L.* 135 (1990); GROSS, H., *Le droit à l’autodeterminaion; aplicacion des résolution de l’Organisation des Nations Unies*, Naciones Unidas, Nueva York, 1979; JOUVE, E., *Le droit des peuples*, París, 1986; QUANE, H., “The UN and the Evolving Right to Self-Determination”, 47 *I.C.L.Q.* 537 (1998); RIGO SUREDA, A., *The evolution of the right of self-determination*, Leyden, 1973.

<sup>7</sup> Principio al que se hace referencia expresa también en el artículo 55 de la Carta.

pueblo saharai y el pueblo palestino, esencial este último para entender el grado de dificultad política del problema que nos ocupa<sup>8</sup>. Proceso que, a pesar de todo, puede ser considerado como un ingente esfuerzo de la Comunidad internacional organizada que ha sido cumplido casi en su totalidad con éxito.

Pero, más allá de la certeza en la existencia del derecho, el primer, difícil y básico, problema que hay que enfrentar al abordar la cuestión del principio de libre determinación de los pueblos es establecer *qué se entiende por “pueblo”*, como no puede ser de otra manera al ser titular del derecho un sujeto colectivo. Así, en 1960, el título mismo de la resolución, en el que se habla expresa y únicamente de “pueblos coloniales”, hizo interpretar que los titulares de este derecho eran, de manera indiscutida, únicamente los pueblos coloniales; debiendo acudir a lo dispuesto en la resolución 1541 (XV) para determinar qué se entiende por “pueblo colonial”. El Principio IV de dicha resolución identificará tales pueblos con los Territorios no Autónomos, a los que hace referencia la Carta de Naciones Unidas, y que definirá como “un territorio que está separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos o culturales”.

Por consiguiente, un pueblo colonial, que posee indiscutiblemente derecho a la autodeterminación, es aquél que habita un territorio separado geográficamente del país que lo administra –potencia colonial– y posee rasgos distintos bien de tipo étnico, bien cultural o de ambos. Sin embargo, es importante señalar que no acaba aquí el desarrollo jurídico del principio de libre determinación de los pueblos, no siendo las resoluciones referidas de 1960 sino el inicio de un proceso también jurídico que, en momentos posteriores, supuso el intento de ampliación de los pueblos que tenían el derecho a la libre determinación; pasando de los pueblos coloniales, cuya titularidad, como hemos señalado, es pacífica por no discutida, a predicarse de *todos los pueblos*; ahora, eso sí, sin entrar a definir qué se entiende por “pueblo”. Así, el siguiente, y muy significativo paso en este proceso lo dan los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En el párrafo 1 del artículo 1 de ambos textos convencionales se proclama con rotundidad:

*“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”*<sup>9</sup>.

En 1970, y continuando en la línea de generalizar a todos los pueblos, sin distinción, el derecho de libre determinación, la resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, bajo el título *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, que fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General y que venía a poner al día los principios recogidos 25 años antes en la Carta de Naciones Unidas, en el apartado dedicado al *Principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos*, proclamará en su primer párrafo:

---

<sup>8</sup> Vid. VACAS FERNÁNDEZ, F. (Dir.), *Palestina e Israel en el nuevo contexto interno e internacional*, Cuadernos Cultura de Paz, nº 1, Madrid, 2014.

<sup>9</sup> Cursivas añadidas.

“En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, *todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa*, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta”<sup>10</sup>.

Sin embargo, esta generalización del derecho de libre determinación de los pueblos a todos ellos lleva aparejado un problema de fondo de difícil, por no decir imposible, solución y toda una serie de cautelas establecidas en las mismas resoluciones reproducidas que vienen a relativizar en gran medida su aplicación generalizada. En efecto, el problema fundamental, ya adelantado, y a día de hoy todavía no resuelto, quizás por insoluble, es el de la definición de pueblo<sup>11</sup>. Y por lo que respecta a las cautelas, hacen referencia a la necesidad de relativizar tal principio al situarlo junto a otros del mismo valor y que también deben ser tenidos en cuenta; en especial, *el principio de soberanía e integridad territorial de los Estados*. En efecto, ya en la misma resolución 1514 (XV) se puede leer lo siguiente:

“6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

---

<sup>10</sup> Cursivas añadidas.

<sup>11</sup> Es, sin duda, la dificultad intrínseca al ejercicio de definir un sujeto colectivo –conformado por una pluralidad de individuos– lo que explica dicho vacío. Entre nosotros, RUILOBA SANTANA identificará esencialmente pueblo con nación y a partir de ahí tratará de aplicar las teorías sobre el concepto de nación a la de pueblo. Vid. RUILOBA SANTANA, E., “Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo”, en *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al profesor Mijaja de la Muela*, Tecnos, Madrid, 1979, vol. I, pp. 303 y ss. .

Por su parte, PASTOR RIDRUEJO indicará: “Sobre la idea de la nación existieron dos concepciones: la objetiva (alemana) y la subjetiva (francesa). La primera concepción –la alemana– atendía a los datos objetivos de la comunidad humana, especialmente a la raza y la lengua; la voluntad colectiva de sus componentes no contaba o se relegaba a un plano muy secundario. La segunda concepción –la francesa–, por el contrario, ponía el énfasis en la voluntad de la comunidad afectada de constituirse en nación”. PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 14<sup>a</sup> ed., 2010, p. 260.

Finalmente, ante las carencias de una y otra, se ha optado generalmente por una aproximación mixta o ecléctica de nación, y por ende de pueblo, de acuerdo con la cual para determinar la existencia de una nación, o de un pueblo, deberán reunirse dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. Volviendo a citar a PASTOR RIDRUEJO: “Los elementos objetivos que sirven de apoyo a una delimitación del concepto de pueblo son de variada índole: territorio geográficamente diferenciado, unidad de raza, lengua común, religión común, tradición y costumbres comunes, pasado común (...). Y al lado de estos elementos objetivos, debe darse el requisito subjetivo, consistente en la voluntad colectiva de constituir una nación independiente”. *Ibid*, pp. 260-261.

Pero no debemos desconocer que la aplicación de ambos elementos a los casos concretos no deja de ser problemático. Y ello, tanto en relación al elemento objetivo o, quizás deberíamos denominar mejor, *objetivable*; como, y sobre todo, al subjetivo o *sicológico colectivo*.

Y más significativamente, porque viene a limitar el derecho a la libre determinación proclamado en relación a todos los pueblos en la resolución 2625 (XXV), en ésta se establece:

“Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la *integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos* antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”<sup>12</sup>.

Este párrafo resulta especialmente significativo para establecer el alcance del principio de libre determinación de los pueblos, más allá de los problemas reales en relación a la identificación del sujeto colectivo titular de tal derecho. Y es que, en efecto, de acuerdo con él, más allá del indiscutido derecho de todo pueblo colonial a la libre determinación, parece que en el caso de los demás pueblos, cualquiera que sea su definición, tal derecho debe ceder frente al “principio de integridad territorial de Estados soberanos e independientes”, a no ser que tales Estados carezcan de un “gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”.

Es esta interpretación la que dotaba –al menos hasta el Dictamen de la Corte Internacional de Justicia en el *asunto de Kosovo*<sup>13</sup> de julio de 2010<sup>14</sup>– de racionalidad a la cuestión, añadiendo certeza a un tema que, de otro modo, corría el peligro de sumir en la inseguridad, jurídica pero también política, a los Estados y a la Sociedad internacional en su conjunto. En definitiva, como ya he señalado en otro lugar, “el régimen jurídico relativo al principio de libre determinación de los pueblos se concretaría en predicar tal derecho, de una parte, de todos los pueblos coloniales, sin distinción ni matices, entendiendo por ‘pueblo colonial’ lo definido en la resolución 1541 (XV), que contribuye de manera eficaz a dotar de certeza a esta cuestión; y, por otro, en relación con el resto de pueblos, cualquiera que sea el concepto del mismo que se tenga, el principio de libre determinación se subordina al de integridad territorial de los Estados soberanos, siempre y cuando tales Estados respeten lo que podríamos denominar contenido mínimo o esencial de la libre determinación de los pueblos y que vendría a concretarse en el *respeto de los derechos y libertades esenciales de las personas que componen tal pueblo y en que exista un gobierno del Estado en el que estén representados sin discriminación*”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Cursivas añadidas.

<sup>13</sup> Vid. BERMEJO GARCÍA, R. & GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 y de las declaraciones. Opiniones individuales y disidentes a la misma”, 26 Anuario Español de Derecho Internacional 7-59 (2010).

<sup>14</sup> C.I.J., *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre si la declaración unilateral de independencia de Kosovo es acorde al Derecho Internacional*, de 22 de julio de 2010.

<sup>15</sup> VACAS FERNÁNDEZ, F., “El terrorismo como crimen internacional ...”, *op. cit.*, p. 177. Cursivas añadidas.

A partir de aquí, y en relación a lo que nos interesa, se plantean dos tipos de cuestiones, la primera de orden más jurídico-práctico, la segunda todavía en el plano teórico: determinar, de un lado, cuándo estamos en el caso concreto ante una situación de un pueblo que tiene derecho a la libre determinación por encima de principio de integridad territorial de los Estados y establecer, de otro, el contenido de los instrumentos que legítimamente puede el pueblo en esa situación utilizar para tratar de ejercitar el derecho de libre determinación del que es titular.

Respecto a la primera cuestión, teóricamente la respuesta resulta pacífica, al menos en relación a los *pueblos coloniales*, los *pueblos ocupados* y los *pueblos oprimidos o sometidos*. Ahora bien, determinar en cada caso concreto si nos encontramos en una de estas situaciones no resulta, sin embargo, tan evidente, en gran medida por la falta de claridad de alguno de los conceptos manejados. Y es que, si bien sí existe una definición clara de pueblo colonial y también de pueblo ocupado; no es así, o al menos no tan claramente, en el caso de los pueblos oprimidos o sometidos, que es precisamente el centro de la cuestión en muchos de los casos que se han planteado en los últimos años.

En efecto, como hemos explicado ya, la resolución 1541 (XV) establece qué es pueblo colonial; mientras que el Derecho Internacional Humanitario determina, también con claridad, las situaciones de ocupación y la normativa aplicable a las mismas. Así, el artículo 2 común a las cuatro Convenciones de Ginebra dispone:

“El Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar”.

Mientras que la Corte Internacional de Justicia, en su Dictamen sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en territorio palestino ocupado, de 2004, señalará en general:

“La Corte observa que, de conformidad con el derecho internacional consuetudinario reflejado (véase el párrafo 89 *infra*) en el artículo 42 de las Reglas relativas a las leyes y usos de la guerra terrestre, que figuran en el anexo del Cuarto Convenio de La Haya de 18 de octubre de 1907 (en adelante, las Reglas de La Haya de 1907), *se considera ocupado un territorio cuando de hecho está bajo la autoridad del ejército enemigo, y la ocupación abarca sólo los territorios donde se ha establecido esa autoridad y en la medida en que se ejerza*”<sup>16</sup>.

Y concluirá, en relación al caso concreto de Palestina:

“En 1967, durante el conflicto armado entre Israel y Jordania, Israel ocupó los territorios situados entre la Línea Verde (véase el párrafo 72 *supra*) y la antigua frontera oriental de Palestina bajo el Mandato. Con arreglo al derecho consuetudinario internacional, se trataba de territorios ocupados en

---

<sup>16</sup> C.I.J., *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, de 9 de julio de 2004; en español, en A/ES-10/273, de 13 de julio de 2004, par. 78. *Cursivas añadidas*

los cuales Israel era la Potencia ocupante. Los acontecimientos posteriores en dichos territorios, que se describen en los párrafos 75 a 77 *supra*, no alteraron la situación en absoluto. *Todos esos territorios, incluida Jerusalén oriental, siguen siendo territorios ocupados e Israel sigue teniendo la condición de Potencia ocupante*<sup>17</sup>.

Sin embargo, *determinar cuándo un pueblo se encuentra bajo opresión o es sometido* resulta bastante más problemático y ello en un doble aspecto: de un lado, desde la perspectiva de la vertiente externa del principio de libre determinación, frente a otros pueblos y/o Estados; de otro, desde la vertiente interna, frente a situaciones de ausencia grave y continuada de respeto a los derechos humanos y de democracia o situaciones tiránicas. Como señala RODRÍGUEZ VILLASANTE, “es difícil trazar la frontera entre una situación de conflicto interno y una situación de disturbios interiores y así numerosas resoluciones de la ONU sobre la prevención del terrorismo muestran los problemas que encuentran para no excluir totalmente, bajo la cobertura de la lucha contra el terrorismo, la violencia cometida por la resistencia a los regímenes opresivos, en los que la menor veleidad de oposición democrática es asfixiada y se utiliza cualquier pretexto para colocar la etiqueta terrorista a la oposición”<sup>18,19</sup>.

En el primer caso estaríamos hablando del ejercicio del derecho de libre determinación en su vertiente externa, frente a terceros; mientras que en el segundo, en su versión *ad intra*, lo haríamos del llamado *derecho de rebelión del pueblo contra sus gobernantes*. Así, a modo de ejemplo y entre otros muchos, sin prejuzgar si es el caso o no, los asuntos de los pueblos –si es que lo son; esta es, como hemos señalado antes, una cuestión previa que habría que solventar– checheno<sup>20</sup>, kosovar<sup>21</sup>, kurdo, tibetano o uigur, estarían en el primer grupo; el caso de las guerrillas latinoamericanas –incluidas las FARC y el ELN de Colombia, todavía hoy activas como se sabe<sup>22</sup>–, el de las fuerzas rebeldes de Darfur en Sudán<sup>23</sup> o de los pueblos árabes que se han levantado contra quienes ostentaban el poder en sus Estados respectivos a

---

<sup>17</sup> *Ibid.* Cursivas añadidas.

<sup>18</sup> Así, por ceñirnos a los últimos años, la llamada “primavera árabe”, desde 2010, no deja de ofrecernos ejemplos en este sentido: Libia, Siria, Baharein, Egipto –en especial, tras el golpe de estado de julio de 2013, que derrocó al Presidente Mursi, elegido de forma democrática apenas un año antes-, Yemen, etc. . Así como la crisis de Ucrania, a partir del otoño de 2013, con el conocido “*euromaidan*” –o levantamiento popular producido en la capital y en otras ciudades del centro y oeste del país- que condujo al derrocamiento del Presidente Yanukovich, elegido democráticamente, y al ascenso al poder en Kiev de un gobierno *de facto*; el cual, por su parte, no tardó en calificar de “terroristas” a los ciudadanos que, a su vez, se levantaron contra dicha autoridad *de facto* en las regiones del este y sur del país.

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ VILLASANTE, J. L., “Terrorismo y Derecho Internacional Humanitario”, en *Derecho Internacional Humanitario*, J. L. Rodríguez Villasante (ed.), Tirant lo Blanch- Cruz Roja, 2ª ed. Valencia, 2007, p. 227.

<sup>20</sup> Sobre esta cuestión *vid.* mi análisis en VACAS FERNÁNDEZ, F. & CALVO ALBERO, J. L., *El conflicto de Chechenia, Serie de Conflictos Internacionales Contemporáneos*, nº. 2, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

<sup>21</sup> *Vid.* BERMEJO GARCÍA, R. & OTIÑANO VIÑES, J. L., *Los conflictos de los Balcanes, Serie de Conflictos Internacionales*, nº. 9, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

<sup>22</sup> Para un análisis en profundidad de esta cuestión en relación al conflicto armado de Colombia, *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., “*El Derecho Internacional ante el conflicto de Colombia ...*”, *op. cit.* .

<sup>23</sup> *Vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F. & DÍEZ ALCALDE, J., *Los conflictos en Sudán, Serie de Conflictos Internacionales*, nº. 10, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.



partir de las revueltas iniciadas en 2010<sup>24</sup> –en Túnez, Egipto, Libia, Yemen, Bahrein, Siria ...–, en el segundo.

El problema en estos últimos casos no es la vigencia o no de un *derecho de rebelión del pueblo contra el tirano u opresor*, pues, más allá de la propia y muy asentada práctica histórica, se encuentra, en gran medida gracias a ella, reconocido en el mismísimo Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Considerando esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al *supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión*”<sup>25</sup>.

Se trata, en efecto, de la plasmación contemporánea, y su reconocimiento jurídico, de la clásica doctrina filosófica del *tiranicidio*, que en el plano de las ideas, hundiendo sus raíces en la Grecia clásica, fue desarrollada por algunos miembros de la escolástica en la Edad Media –Tomás de Aquino– y Moderna –Juan de Mariana– y llevada a la práctica, ya en el paso de la Edad Moderna a la Contemporánea, en las llamadas revoluciones atlánticas: la Guerra de la Independencia estadounidense (1775-1783) y la Revolución Francesa (1789). Lo que significó, en lo político, acabar con el Antiguo Régimen y, en lo jurídico, la aparición de los primeros Estados de Derecho, en sentido propio. Por ello, no es de extrañar que fuese precisamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, texto internacional redactado bajo la presidencia de Eleonor Roosevelt –la esposa del Presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt–, ni que fuese precisamente Francia quien propusiese la inclusión de ese párrafo en el Preámbulo de la Declaración.

Texto, por lo demás, que, si bien no se contiene en un tratado, sino en una resolución de Naciones Unidas; fue adoptado, como se sabe, por unanimidad en el órgano plenario de la Organización, la Asamblea General. Por ello, su valor moral es indiscutiblemente excepcional y en lo jurídico, su contenido, al ser costumbre universal, forma parte del Derecho Internacional general, aplicable a todos los sujetos de Derecho Internacional, como ha sido ampliamente aceptado por los Estados.

Texto, en fin, cuya formulación específica resulta especialmente clara y rotunda y que viene a situar a la rebelión contra la tiranía y la opresión en una posición a la vez superior o, si se prefiere, previa y en un plano o dimensión diferente a los mismos derechos humanos. En efecto, al calificar “la rebelión contra la tiranía y la opresión” como “supremo recurso” del ser humano, de un lado, se sitúa como mecanismo o instrumento para hacer efectivos los derechos humanos, si bien únicamente como *ultima ratio* ante el caso extremo de situaciones realmente tiránicas y de opresión; pero, además, de otro lado, se configura como un recurso –instrumento o mecanismo– que al calificarse como “supremo” es elevado en su trascendencia a no poder ser eliminado o suprimido: *ante la tiranía y la opresión, la rebelión aparece así como el último y supremo recurso que posee el ser humano*.

---

<sup>24</sup> Vid. VACAS FERNÁNDEZ, F. (Dir.), *El Mundo Árabe hoy: entre inmovilismo y transformación*, Cuadernos Cultura de Paz, nº 2, Madrid, 2014.

<sup>25</sup> *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948, Preámbulo. Cursivas añadidas.

El problema, como creo es fácil de intuir por el mero hecho del planteamiento de los asuntos indicados, reside en establecer cuándo estamos ante un supuesto de pueblo sometido o no, ya sea en su vertiente interna o externa, debido a la ausencia de determinación clara de este concepto, así como del de sus complementarios: tiranía u opresión. Como he señalado en torno al asunto de Chechenia, ejemplo de asunto *ad extra*: “(A)quí la cuestión no resulta tan clara, como es fácilmente imaginable: en primer lugar, porque la presunción juega a favor de la integridad territorial (en un asunto *ad intra*, como el de Siria o Egipto, diríamos que juega a favor del gobierno establecido) y, en segundo término, porque las excepciones a la misma no son claras, sino que, por definición, se trata de cuestiones valorativas y de difícil objetivación. Ante esta indefinición, la cuestión se trasladaría a Naciones Unidas<sup>26</sup> y, en especial, a la Asamblea General que es quien tiene competencias para determinar cuándo estamos ante un pueblo con derecho a la autodeterminación o no”<sup>27</sup>. Problema, por lo demás, que es idéntico, como vemos, para los casos *ad extra*, como el citado, como para los *ad intra*.

## 2. La cuestión de la legalidad del uso de la fuerza por los titulares del derecho de libre determinación

Es, sin embargo, la segunda de las cuestiones planteadas la que nos conduce al centro del debate en torno al problema que nos ocupa: ¿es legal el uso de la fuerza para tratar de ejercer el derecho de libre determinación del que un pueblo es titular pero al que se le niega su ejercicio? Es precisamente a partir de la respuesta a esta pregunta donde aparece la división, hasta hoy irreconciliable, que impide alcanzar un consenso en relación a la definición de terrorismo y que explica la utilización, desde la política, de diferentes calificativos —en absoluto asépticos— para asuntos, en principio, similares: rebeldes, resistencia, miembros de movimientos de liberación nacional

---

<sup>26</sup> En el mismo caso estaríamos en el asunto kosovar, donde el Consejo de Seguridad tuvo la oportunidad de determinar que había una situación de sometimiento de un pueblo con la ausencia del reconocimiento de los derechos de la minoría y la violación grave y generalizada de los mismos; pero no sólo no lo hizo, sino que proclamó expresamente la integridad territorial de la entonces Federación Yugoslava. En efecto, en la resolución 1244 (1999) el Consejo de Seguridad, aún reconociéndose “*Resuelto* a solucionar la grave situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia) y a lograr el regreso libre y en condiciones de seguridad de todos los refugiados y las personas desplazadas a sus hogares,

*Condenando* todos los actos de violencia contra la población de Kosovo, así como los actos terroristas de todas las partes,

*Recordando* la declaración formulada por el Secretario General el 9 de abril de 1999, en que expresó preocupación por la tragedia humanitaria que tenía lugar en Kosovo”; a la hora de la verdad acabará “*Reafirmando* la adhesión de todos los Estados Miembros al principio de la soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y los demás Estados de la región, expresada en el Acta Final de Helsinki y en el anexo 2,

*Reafirmando* el llamamiento formulado en resoluciones anteriores en favor de una autonomía sustancial y una verdadera administración propia para Kosovo”; y no el principio de libre determinación al pueblo kosovar con base en su consideración como pueblo oprimido, cuyos derechos elementales como minoría hubieran sido violados.

<sup>27</sup> VACAS FERNÁNDEZ, F. & CALVO ALBERO, J. L., “*El conflicto de Chechenia ...*”, *op. cit.*, p. 44.



(MLNs), de un lado, o terroristas, de otro; del lado de la legalidad/ilegalidad, de la legitimidad/ilegitimidad, respectivamente.

Analicémoslo aquí desde el Derecho y, en concreto, a partir del *ius ad bellum*, de un lado, y del *ius in bello*, de otro. Teniendo bien presente, eso sí, que se trata de diferentes cuerpos normativos de Derecho Internacional con fundamentos, cuestiones a las que responder e intereses o bienes jurídicos que proteger distintos. Como recuerda RODRÍGUEZ VILLASANTE: “Son las normas de la Carta de las Naciones Unidas (*ius ad bellum*) y no el DIH (*ius in bello*) las que regulan el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y las respuestas lícitas a las amenazas a la paz y seguridad internacionales. Por el contrario, no hay guerras justas o injustas según el DIH, cuyo fin es proteger a las víctimas de los conflictos armados. (...). Oportunamente se ha recordado la necesidad de evitar fisuras en la protección, incluso cuando los que deben ser protegidos en sus derechos sean acusados de los delitos más graves. Exigencia que nace del reconocimiento de la dignidad de la persona como base común del Derecho de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario”<sup>28</sup>.

El debate, como hemos señalado, es de *larga data*, remontándose al menos a la segunda mitad de los años 50 del siglo pasado en el marco de las primeras guerras de independencia en Argelia e Indochina contra Francia, potencia colonial, y llegará a su punto álgido en los años 60 y 70, cuando a la extensión de las guerras coloniales o por la independencia esencialmente en África se le unirán las guerras de guerrillas en América Latina y Asia, ambos procesos en el marco, no hay que olvidarlo, de la Guerra Fría. Debate que irá disminuyendo en los años 80 y 90 a medida que el proceso de descolonización se iba completando, a la vez que la Guerra Fría tocaba a su fin. Disminuyendo que no acabando, pues ni los pueblos en situación colonial y/o de ocupación han desaparecido –Sahara Occidental, Palestina–, ni las invasiones y ocupaciones militares sin contenido colonial tampoco –Irak desde el 19 de marzo de 2003–, ni, desde luego –aunque como hemos visto, en este caso mucho más discutiblemente–, los casos en los que se alega una situación de sometimiento de un pueblo ya en la vertiente interna o externa del derecho de libre determinación.

Ni siquiera la situación política creada como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha puesto fin al debate. Antes al contrario, a lo largo de lo que llevamos de siglo XXI se percibe un reforzamiento del mismo como consecuencia de algunos acontecimientos que, lejos de contribuir a amainarlo, lo han reavivado: la continuidad y cada vez más terrible ocupación de Palestina por parte de Israel; la agresión, invasión y ocupación de Irak a partir de marzo de 2003 por Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Polonia; el, aparente, desenlace del asunto de Kosovo o la rebelión en Darfur contra el Gobierno de Jartum en Sudán; los ya citados casos enmarcados en el Mundo Árabe desde 2010 –muy en especial, los de Libia, Egipto, Siria, Yemen, Bahrein e Irak–, y, en fin, la situación de los conocidos como *conflictos congelados* en el antiguo espacio Soviético –Osetia del Sur, Abjacia, Transdníester y Nagorno-Karavaj<sup>29</sup>– y la crisis de Ucrania a partir del otoño de 2013, son sólo algunos ejemplos recientes de cada uno de los tipos de pueblos –coloniales, ocupados y

<sup>28</sup> RODRÍGUEZ VILLASANTE, J. L., “Terrorismo y Derecho Internacional Humanitario ...”, *op. cit.*, pp. 253 y 254.

<sup>29</sup> Vid. BÁRCENAS MEDINA, L. A. & LÓPEZ JIMÉNEZ, J. A., *Los conflictos congelados de la Antigua Unión Soviética*, Conflictos Internacionales Contemporáneos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

sometidos, en su vertiente externa e interna, respectivamente— que tienen grupos que en su nombre usan la fuerza para, según ellos, ejercitar el derecho de libre determinación que se les impide desarrollar.

Pues bien, para los Estados occidentales, desde un primer momento —aunque no sin ciertas inconsistencias en la práctica— la respuesta a la pregunta planteada ha sido generalmente negativa, al menos en lo que a los pueblos coloniales se refiere. Los pueblos titulares del derecho de libre determinación, dirá su argumento, tienen derecho a usar todos los medios a su alcance para que puedan efectivamente ejercitarlo menos el uso de la fuerza, prohibido en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas.

Para los Estados del bloque comunista —durante el periodo de la Guerra Fría— y para los del Grupo de los 77 —no en vano surgidos del proceso de descolonización, buena parte de ellos a través del uso de la fuerza por sus respectivos Movimientos de Liberación Nacional en guerras de independencia, precisamente contra las potencias coloniales europeas— la respuesta era rotundamente afirmativa. El argumento que jurídicamente fundamentaría la legalidad del uso de la fuerza por pueblos titulares del derecho de libre determinación pero que no puedan ejercerlo libre y pacíficamente porque un Estado —en su vertiente *ad extra*— o sus propios gobernantes —en su versión *ad intra*— se lo impidiera, residiría en la titularidad que ostentarían dichos pueblos al derecho inmanente de legítima defensa —que es Derecho Internacional general además de haber sido reconocido en el artículo 51 de la Carta, como sabemos— frente a quienes los agreden al impedirles el ejercicio del derecho del que son titulares.

La amplia mayoría a favor de esta última postura permitió la aprobación en el seno de la Asamblea General de toda una serie de resoluciones que no sólo hacían referencia de forma expresa y extensa a las causas del terrorismo, sino que exceptuaban explícitamente de dicho calificativo el uso de la fuerza por pueblos titulares del derecho de libre determinación. Así, la resolución 3034 (XXVII), significativamente titulada “Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales”, dice lo siguiente:

“La Asamblea General,

(...)

3. *Reafirma* el derecho inalienable a la libre determinación y a la independencia de todos los pueblos que se encuentran bajo regímenes coloniales y racistas o bajo otras formas de ocupación extranjera y *sostiene la legitimidad de su lucha*, en particular la lucha de los movimientos de liberación nacional, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta y las resoluciones pertinentes de los órganos de las Naciones Unidas”<sup>30</sup>.

Y, si bien es verdad que tras el final de la Guerra Fría la correlación de fuerzas entre una y otra postura se ha corregido, aumentando el número de defensores de la

---

<sup>30</sup> A/RES/3034(XXVII), de 18 de diciembre de 1972, par. 3. Cursivas añadidas.

respuesta negativa al incorporarse a la misma los Estados del antiguo bloque comunista –algunos de los más relevantes de entre ellos con problemas de este tipo precisamente: Rusia con el pueblo checheno y China con el uigur y el tibetano–; la posición afirmativa sigue gozando en el seno de la Comunidad internacional organizada de un amplio apoyo. Ello explica, por supuesto, la vigencia del debate y la sistemática referencia al derecho de libre determinación de los pueblos en las resoluciones de la Asamblea General relativas al terrorismo<sup>31</sup>.

De tal manera que a la sólida argumentación teórica se le une esta persistente práctica en Naciones Unidas y las situaciones reales ocurridas a lo largo de los años 50, 60 y 70 mayoritariamente; pero también, aunque en menor número, con posterioridad, y con una nueva intensidad –especialmente en casos de supuestos pueblos oprimidos, *ad intra* y *ad extra*– en los años que llevamos de siglo XXI. Junto a ello, no resulta baladí observar las inconsistencias de aquellos Estados que, en principio, rechazan como postura oficial la legalidad del uso de la fuerza por los pueblos, pero reconocen sus resultados, como en el caso de Kosovo, o no califican del mismo modo unas situaciones u otras: las FARC como “grupo terrorista” en Colombia, frente a los “grupos rebeldes” en Sudán en relación, por ejemplo, a Darfur; o en Libia o en Siria, pero no en el caso, por ejemplo, de Bahrein o de Egipto, donde son calificados como terroristas; o de los ciudadanos que se han manifestado en Kiev en el llamado “*euromaidan*”, algunos muy violentamente, contra el presidente democráticamente elegido, pero no en el caso de los ciudadanos de las regiones del este y sur de Ucrania, que han hecho lo propio, si bien contra un gobierno *de facto*<sup>32</sup>.

Todo ello hace que la posición de aquellos que defienden –repito, desde el *ius ad bellum*– la legalidad del uso de la fuerza de los pueblos en caso de ser coloniales, ocupados o sometidos u oprimidos siga teniendo gran fuerza política y una importante consistencia jurídica. En definitiva, y como sostiene SCHACHTER: “However, it cannot be said that international law is opposed in principle to internal conflicts, violent or

---

<sup>31</sup> Así, por su relevancia, cabe citar la resolución de 2006 de la Asamblea General que adopta la “Estrategia global de Naciones Unidas contra el terrorismo” en la que se dice:

“Recordando también que, en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, *los dirigentes de todo el mundo reafirmaron su determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a preservar la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política, abstenerse, en sus relaciones internacionales, de la amenaza o el uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, apoyar la solución de controversias por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, el derecho a la libre determinación de los pueblos que siguen bajo dominación colonial u ocupación extranjera, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de la igualdad de derechos de todas las personas sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas en virtud de la Carta*”. A/RES/60/288, de 20 de septiembre de 2006. Cursivas añadidas.

<sup>32</sup> Por no acudir a situaciones históricas más o menos recientes, como el uso de la fuerza contra los invasores y ocupantes alemanes en Francia llevada a cabo por ciudadanos conocidos por todos como “resistencia”, aunque calificados en su momento por los ocupantes nazis como “terroristas”; sin que haya ocurrido lo mismo –o mejor dicho, sí, pero por actores diferentes– en situaciones de ocupación más recientes, y que llegan a la actualidad, como la de Palestina por parte de Israel.

peaceful. Indeed, the legal principles of sovereign equality, political independence and self-determination, enshrined in the United Nations Charter, recognize not only that peoples everywhere have the right to choose their government and political structure but *implicitly accept their right to resort to force to achieve those ends*<sup>33</sup>.

Pero inmediatamente después de realizar las constataciones y llegar a las conclusiones anteriores, conviene aclarar que *afirmar la legalidad del uso de la fuerza por los pueblos* –por quienes dicen representar a un pueblo– *en situación colonial, de ocupación o sometimiento u opresión* –desde el *ius ad bellum*, por consiguiente–, *no implica que los actos específicos de fuerza o*, dicho de otro modo, que el uso de la violencia *en cada caso concreto sea legal. Lo será o no dependiendo de si se respetan las normas de Derecho Internacional aplicables* en la materia, que no son las contenidas en el *ius ad bellum*, sino en el *ius in bello*. Será desde el *ius in bello*, por consiguiente, si se acepta la aplicabilidad al uso de la fuerza llevado a cabo por los pueblos del *ius ad bellum*, desde el que se habrá de determinar la legalidad o no de cada acto de violencia o uso de la fuerza específico que se produzca. En este sentido, *será de aplicación el Derecho Internacional Humanitario y su violación grave implicará la comisión de un crimen de guerra*.

Para aquellos Estados que responden desde el principio que los pueblos –sus miembros– no pueden recurrir legalmente a la violencia para favorecer o intentar lograr el ejercicio del derecho de libre determinación del que son titulares y que se les impide ejercer, la respuesta en este segundo nivel es clara también, pero de sentido contrario: *no estamos ante un conflicto armado, por lo que no cabe la aplicación del Derecho Internacional Humanitario; estamos ante grupos no estatales que usan la fuerza sin tener derecho a ello y, por consiguiente, cualquier uso de la misma debe ser considerado como un acto de violencia ilícita de carácter o naturaleza política*; esto es, como *terrorista*, igual calificativo que debe recibir el grupo en armas como tal que lo realiza.

La diferente respuesta explicada en los dos párrafos anteriores conlleva no pocas consecuencias, algunas jurídicas, otras políticas. Jurídicamente implica, en primer lugar, y desde una perspectiva más teórica, que el contenido y alcance de la subjetividad de los pueblos es muy distinto en un caso o en el otro –lo que se decide en el nivel del *ius ad bellum*, ya visto–. Pero, además, y ya desde el nivel del *ius in bello* –de su aplicación o no– y, por consiguiente, desde una perspectiva más jurídico-práctica, implica que, para quienes defienden la ilegalidad del uso de la fuerza, todo acto de fuerza es en sí mismo –independientemente de a quién vaya dirigido– ilegal y susceptible de ser calificado de terrorista si cumple con los elementos propios de su definición. Y, dado que en el contexto que nos movemos –uso de la fuerza en nombre de pueblos para ejercer el derecho de libre determinación del que son titulares– es muy probable que así ocurra, prácticamente todos los actos de violencia son calificables de terroristas.

Sin embargo, para quienes defienden desde el *ius ad bellum* la legalidad del uso de la fuerza por los pueblos titulares del derecho de libre determinación cuando se les impide ejercerlo –es decir, coloniales, ocupados o sometidos u oprimidos–, no todos

---

<sup>33</sup> SCHACHTER, O., "Internal Conflicts and International Law", en *International Law in Transition. Essays in Memory of Judge N. Singh*, R. S Pathak & R. P. Dokhalia (ed.), Dordrecht-Boston-London, 1992, p. 1.

los actos de violencia serán ilegales. Dependerá de si en aplicación del Derecho Internacional Humanitario lo son o no. Pero aún en el caso de que fuesen ilegales –por ejemplo, violencia dirigida contra civiles–, la calificación de ese uso ilegal de la fuerza no sería en ningún caso ‘terrorismo’ *tout court*, sino ‘crimen de guerra’; o, si se prefiere, *la comisión de un crimen de guerra consistente en la realización de actos de terror*<sup>34</sup>.

Lo cual nos conduce a, de un lado, que las medidas previstas contra los grupos y personas terroristas por la Comunidad internacional no les serían de aplicación –en el plano todavía jurídico– y a las consecuencias en el plano político de la distinción, que son extraordinariamente relevantes. Tanto que, en mi opinión, son precisamente estas últimas las que impiden que se solucione el problema. Porque, y en la mente de cada uno de nosotros está la respuesta, no es lo mismo calificar un acto de ‘crimen de guerra’ que hacerlo de ‘terrorista’. La gravedad desde la perspectiva psicológica y de la gravedad moral con la que cada uno de nosotros percibimos el acto calificado de un modo o de otro no es igual; aunque jurídicamente ambos calificativos impliquen la comisión de un hecho ilícito grave<sup>35</sup>. Como acertadamente defiende KLEIN: “Au total, on le voit, le débat relatif à la définition du terrorisme est loin de se limiter à une discussion de ‘technique juridique’. La question s’avère particulièrement sensible, en raison de la vivacité des oppositions idéologiques qu’elle suscite. (...) En tout état de cause, *la tendance la plus préoccupante à cet égard est sans aucun doute celle qui tend à réduire la qualification de ‘terroristes’ aux seuls actes ‘privés’, en excluant les activités des Etat eux-mêmes, à tout le moins lorsqu’elles sont le fait de leurs forces armées. Il y a là une différence de traitement que, en dehors des situations de conflits armés, rien ne paraît justifier, et qui mine sérieusement la crédibilité du discours des Etats dans le domaine de la lutte contre le terrorisme international*”<sup>36</sup>.

En definitiva, es el debate político-ideológico y no tanto las cuestiones técnico-jurídicas en torno al concepto de terrorismo lo que explica la ausencia de definición de terrorismo en Derecho Internacional. Y ello no porque no se haya intentado alcanzar un consenso en la materia. Como he explicado en otro lugar: “Ya en 1994, Argelia solicitó que se elaborase un convenio general<sup>37</sup>; pero fue India quien en 1996 sometió un borrador, que contenía una definición general, a la Sexta Comisión de la Asamblea General<sup>38</sup> y en 2000 al Comité Especial contra el Terrorismo<sup>39</sup>. Iniciativa que fue apoyada por los Estados de la Unión Europea, del Grupo de los No Alineados y el G-8.

---

<sup>34</sup> Para la cuestión de la tipificación de los actos de terror, o terroristas, por el Derecho Internacional Humanitario, cuya realización comportaría la comisión de crímenes de guerra, *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., “*El terrorismo como crimen internacional ...*”, *op. cit.*, pp. 213-221.

<sup>35</sup> Aunque, incluso, haya argumentos, y no menores, para defender desde el plano jurídico que sería más grave un crimen de guerra que un atentado terrorista –independientemente de los resultados del caso concreto- puesto que, en el primer caso, la Corte Penal Internacional es expresamente competente para enjuiciarlo, en el segundo no o, al menos, no como tal acto terrorista sino como crimen de lesa humanidad o como crimen de guerra, precisamente. Y, no lo olvidemos, de acuerdo con el artículo 5.1 del Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional es competente únicamente para enjuiciar los crímenes más graves que un ser humano pueda cometer: “La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”.

<sup>36</sup> KLEIN, P., “Le droit international à l’épreuve du terrorisme”, 321 *Recueil de Cours de l’Académie de Droit International* 203 (2006), p. 266. Cursivas añadidas.

<sup>37</sup> *Vid.* A/49/257, de 25 de Julio.

<sup>38</sup> *Vid.* A/C.6/51/6, de 11 de noviembre de 1996.

<sup>39</sup> *Ad Hoc Committee Report*, nº. 38, 2000, p. 4.

Sobre esa base, a lo largo de los años 2001 y 2002 se produjo un rápido avance en la negociación y elaboración del Proyecto de Convenio, espoleados los trabajos por el clima de cooperación política creado tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y favorecidos técnicamente por la intensa labor ya realizada en relación a los tratados sectoriales contra el terrorismo. Con lo que a la altura de 2002, la mayor parte del articulado estaba acordado, lo que dio pie a la publicación en un informe del Comité de un borrador<sup>40</sup>.

Sin embargo, en 2003 los trabajos volvieron a estancarse, precisamente en relación a *la definición de terrorismo*. El artículo 2 del borrador de Convenio general es el que aborda la definición de terrorismo y cuyo texto oficioso, presentado por el Coordinador, es el siguiente:

“Artículo 2

1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien ilícita e intencionadamente y por cualquier medio cause:

a) La muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o

b) Daños graves a bienes públicos o privados incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o

c) Daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes a que se hace referencia en el apartado precedente, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico, si el propósito de tal acto sea, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo<sup>41</sup>.

Pues bien, en relación a esta definición se construyó un consenso básico, que se rompió respecto al alcance y aplicación del Convenio y sus excepciones. Alcance, aplicación y excepciones a la misma que, sin embargo, incidían, y de qué manera, en la definición misma de terrorismo por la vía de las situaciones a las que no les sería de aplicación la Convención general y que, por consiguiente, no cabría calificar jurídicamente como terroristas, al menos, en el sentido de la Convención. En efecto, el desacuerdo se ha centrado en la redacción del artículo 18 del borrador, que es el que aborda esta cuestión. Frente al texto distribuido por el Coordinador, y apoyado por los Estados occidentales, Malaisia, en nombre de los Estados de la Organización de la Conferencia Islámica (en adelante, OCI), presentó un texto alternativo, cuyo apoyo resulta especialmente significativo desde el punto de vista numérico pues reúne a los 56 Estados de la OCI y a los No Alineados. Los textos son los siguientes:

---

<sup>40</sup> VACAS FERNÁNDEZ, F., “*El terrorismo como crimen internacional ...*”, *op. cit.*, p. 62.

<sup>41</sup> Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996 Sexto período de sesiones (28 de enero a 1° de febrero de 2002), doc. A/57/37, Anexo II, 11 de febrero de 2002.



### **“Textos relativos al artículo 18 del proyecto de Convenio general**

#### Texto distribuido por el Coordinador para deliberar al respecto

1. Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados, de los pueblos y de las personas con arreglo al derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario.

2. Las actividades de *las fuerzas armadas* durante un conflicto armado, según se entienden esos términos en el derecho internacional humanitario, y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio.

3. Las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que *se rijan por otras normas del derecho internacional*, no estarán sujetas al presente Convenio.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo condona o legitima de manera alguna actos ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes.

#### Texto propuesto por los Estados miembros de la Organización de la Conferencia Islámica

1. Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados, de los pueblos y de las personas con arreglo al derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario.

2. Las actividades de *las partes* durante un conflicto armado, incluso en situaciones de ocupación extranjera, según se entienden esos términos en el derecho internacional humanitario y que se rijan por ese derecho, no estarán sujetas al presente Convenio.

3. Las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que *se ajusten al derecho internacional*, no estarán sujetas al presente Convenio.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo condona o legitima de manera alguna actos ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes”<sup>42</sup>.

Como he explicado, “son esencialmente dos los problemas planteados, limitándonos aquí a ponerlos de manifiesto. De un lado, en el párrafo 2, la expresión ‘las fuerzas armadas’ del texto del Coordinador es sustituida por ‘las partes’, ‘incluso en

---

<sup>42</sup> *Ibid*, Anexo IV. Cursivas añadidas.

situaciones de ocupación extranjera'. Se trata de determinar la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y, por consiguiente, de la exclusión de la aplicación del Convenio general contra el terrorismo –y, muy importante políticamente, de la consideración como crimen de guerra o como acto terrorista, no hay que olvidarlo–, que en el primer caso se limitaría únicamente a 'las fuerzas armadas durante un conflicto armado'; mientras que en el caso de la propuesta de la OCI se ampliaría a todas 'las partes durante un conflicto armado', y para que no haya dudas de su alcance se añade expresamente 'incluso en situaciones de ocupación extranjera'. A nadie se le escapa que detrás de este desacuerdo sobrevuela la cuestión, de *larga data*, relativa a la libre determinación de los pueblos, en especial el caso de Palestina.

De otro, en el párrafo tercero se excluye de la aplicación del Convenio general las actividades de las fuerzas armadas de un Estado en el cumplimiento de sus funciones, cuando 'se rijan por otras normas del derecho internacional' en el texto del Coordinador, 'se ajusten al derecho internacional' en el texto de la OCI. Detrás de este desacuerdo se encuentra el tema del llamado 'terrorismo de Estado' o la imposibilidad, jurídica, de que las fuerzas armadas de un Estado puedan cometer actos de terrorismo"<sup>43</sup>.

## Consideraciones finales

Esta ausencia de definición de terrorismo en Derecho Internacional, junto a la utilización de términos indeterminados, con un contenido difuso o de difícil concreción y, por consiguiente, interpretables y discutibles, hace que en esta materia no exista el suficiente grado de seguridad jurídica, y lo que es peor, que la cuestión no se sitúe, al menos en línea de principio, en el plano jurídico –pues no existe definición consensuada y segura de los términos utilizados– sino en el político. En consecuencia, la utilización de tales términos responderá no a argumentos de legalidad, con base en la lógica jurídica y el principio de legalidad; sino de oportunidad política, con base en los intereses que cada Estado –o grupo– tenga en cada caso concreto. Ello explica la falta de coherencia, el doble rasero si se quiere, que se percibe entre unos casos y otros.

Y es que la calificación jurídica de un conflicto –término utilizado hasta aquí en sentido lato y no jurídico– resulta de trascendental importancia tanto desde el punto de vista político como jurídico. Sin embargo, es necesario diferenciar entre ambos planos porque no tienen por qué coincidir en la calificación de una situación específica; tanto más en el ámbito general que nos ocupa –la confrontación o enfrentamiento entre dos o más partes–, donde, en el plano político, la calificación, el uso mismo de las palabras, es instrumento de esa misma confrontación o conflicto para las partes enfrentadas. La inevitable subjetividad y relativismo derivado de la utilización de los términos –y del contenido semántico que se da a los mismos– existe, en efecto, en el plano político –siempre regido por el principio de oportunidad, no hay que olvidarlo–. Porque, en el fondo, como acertadamente señala SAUL, "the struggle over the repre-

---

<sup>43</sup> VACAS FERNÁNDEZ, F., "El terrorismo como crimen internacional ...", *op. cit.*, pp. 64 y 65.



sentation of a violent act is a *struggle over its legitimacy*. *The more confused a concept, the more it lends itself to opportunistic appropriation*<sup>44</sup>.

Diferenciación de planos y consideración lingüística que, por lo demás, no es en absoluto menor, pues es bien real y está llena de importantes consecuencias. Y es que, como muy gráficamente explica DERRIDA: “Semantic instability, irreducible trouble spots on the borders between concepts, indecision in the very concept of the border: all this must not only be analysed as a speculative disorder, a conceptual chaos or a zone of passing turbulence in public or political language. We must also recognize here *strategies and relations of force*. *The dominant power is the one that manages to impose and, thus, to legitimate, indeed to legalize (for it is always a question of law) on a national or world stage, the terminology and thus the interpretation that best suits it in a given situation*”<sup>45</sup>. Afirmación que, siendo cierta en general, resulta especialmente acertada en el caso que nos ocupa, sobre todo en lo que llevamos de siglo XXI.

Sin embargo, en el plano jurídico no deberían tener cabida ni la subjetividad ni el relativismo terminológico, ni, por consiguiente, la confrontación oportunista en el terreno semántico. En Derecho rige el principio de legalidad —en nuestro caso, de legalidad internacional—, que elimina la arbitrariedad, reduciendo el relativismo y limitando la discrecionalidad y, con ello, la subjetividad en las calificaciones, propiamente jurídicas, de una situación: en definitiva, *subjetivismo político frente a seguridad jurídica*.

---

<sup>44</sup> SAUL, B., *Defining terrorism in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2006. Cursivas añadidas.

<sup>45</sup> DERRIDA, J., citado por G. Borradori, *Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jaques Derrida*, University of Chicago Press, Chicago, 2003, p. 105. Cursivas añadidas.

# ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA EN ORIENTE PRÓXIMO

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

**Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos  
Miembro del Comité Asesor sobre Asuntos de Desarme del  
Secretario General de las Naciones Unidas<sup>1</sup>**

Consideraciones previas. 1. El desarme químico en Siria. 2. Las negociaciones nucleares con Irán. 3. Israel y el futuro de la ZLADM en Oriente Medio.

## Consideraciones previas

Con carácter general, la fabricación, posesión, desarrollo y despliegue de las armas nucleares, químicas y biológicas (NBQ) está regulada por una serie de instrumentos jurídicos internacionales que forman parte de lo que se conoce como el régimen de no proliferación de las Armas de Destrucción Masiva (ADM)<sup>2</sup>.

Antes de abordar la problemática de la proliferación de las ADM en Oriente Medio, objeto de este artículo, es necesario hacer una serie de consideraciones. En

---

<sup>1</sup> El autor habla a título exclusivamente personal. Las ideas y opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> No existe una definición consensuada acerca de lo que debe entenderse por Armas de Destrucción Masiva o en Masa (ADM) y, en especial, si la clasificación de éstas debe centrarse exclusivamente en las armas NBQ. Por ejemplo, según la definición amplia de Naciones Unidas, son aquellas "armas atómicas explosivas, armas compuestas por material radioactivo, armas letales químicas o biológicas, y cualquier arma desarrollada en el futuro que tenga características comparables en sus efectos destructivos a los de la bomba atómica o de otras armas arriba mencionadas". No obstante, se trata de un concepto en sí controvertido. Las ADM se caracterizan por su capacidad destructiva y sus efectos indiscriminados. La primera vez que se empleó este término fue en 1937 en el contexto de la guerra civil española. Paradójicamente, un término que designaba a nuevos tipos de armas convencionales pasó a designar años más tarde aquello que no era convencional, para diferenciarlas de lo que se conocía como armas clásicas hasta la Segunda Guerra Mundial: las armas nucleares, químicas y biológicas. El giro semántico se consolidó a fines de los años 40 con el desarrollo de las armas atómicas y los primeros esfuerzos para prevenir su proliferación. Las armas químicas no tienen una capacidad de destrucción de infraestructuras, aunque son letales y "destruyen la vida". Lo mismo ocurre con otro tipo de armas no convencionales, las radiológicas, que tampoco son de destrucción masiva. Los agentes biológicos utilizados como arma también pueden tener efectos letales indiscriminados, pero no destruyen las infraestructuras. Finalmente, ciertas armas consideradas como convencionales tienen gran capacidad destructiva y efectos indiscriminados, como ocurre con la "bomba aérea de munición masiva" o la "bomba termobárica", por lo que podrían considerarse como armas de destrucción masiva.

primer lugar, el término ADM, como tal, es un concepto político porque hasta la actualidad se ha considerado que las tres categorías incluidas comúnmente en él constituyen un género diferente en la tipología del armamento, no sólo por su capacidad destructiva indiscriminada (material o letal) y por las secuelas que dejan a largo plazo en las zonas en las que han sido empleadas, sino también por razones jurídicas: las tres están sometidas a un régimen restrictivo casi universal. Sin embargo, las tres categorías constituyen clases muy diferentes entre sí, con distintos requerimientos científicos y técnicos.

Por lo que se refiere al los instrumentos normativos de ámbito universal principales que afectan al control de la no proliferación de las ADM cabe destacar<sup>3</sup>:

- el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares de 1968 (TNP), con entrada en vigor en 1970 y que cuenta con 189 Estados Parte;
- la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y su Destrucción de 1993, más conocida con el nombre de Convención de Armas Químicas o CAQ, con entrada en vigor en 1997 y que ha sido ratificada por 190 Estados; y
- la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción, más conocida con el nombre de Convención de Armas Biológicas (CAB), abierta a la firma en 1972 y con entrada en vigor en 1975, pero que, a diferencia de las dos anteriores, tiene una eficacia muy limitada al carecer aun de un protocolo de verificación de los compromisos asumidos por los Estados Parte en la Convención (168 Estados Parte y 110 signatarios).

Junto a estos tratados internacionales multilaterales, existen otros de carácter sectorial, como el Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares, TPCE de 1996 (o CTBT, por sus siglas en inglés) y que no ha podido entrar en vigor, ya que requiere que sea ratificado por 44 Estados con capacidad nuclear listados en el artículo XIV del propio Tratado. A septiembre de 2014 el TPCE había sido firmado por 183 Estados y ratificado por 163 (26 de los 44 necesarios para su plena entrada en vigor)<sup>4</sup>.

Y finalmente (y aunque con ello no queda cubierto todo el conjunto de acuerdos y otros instrumentos que forman parte del régimen de no proliferación de las ADM), hay que considerar también los acuerdos de carácter regional, como los que se refieren a la creación de Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLANs), por la que los Estados de una determinada zona o región se comprometen a no fabricar, adquirir, realizar ensayos, almacenar o poseer armas nucleares. Por lo general, buscan impedir el surgimiento de nuevos Estados nucleares o el despliegue de armas nucleares en regiones anteriormente no nuclearizadas. El Tratado Antártico de 1959, que prohíbe el despliegue de armas nucleares y de otro tipo en la región ártica, fue la primera ZLAN

---

<sup>3</sup> Para consultar los textos de los Tratados y la relación completa de Estados Parte y signatarios de cada uno de ellos, véase la página Web de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/disarmament/wmd/index.shtml>.

<sup>4</sup> Para una información completa acerca del Tratado puede consultarse la página Web de la organización para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBTO), <http://www.ctbto.org>.

establecida de facto. Desde entonces, se han creado zonas semejantes en el espacio ultraterrestre (Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, 1967) y en el lecho marino (Tratado de los Fondos Marinos, 1971-1972). Además, el Tratado de la Luna y otros Cuerpos Celestes (1979-1984) establece que la utilización la Luna es exclusivamente para fines pacíficos.

Además de los tratados citados, se han establecido ZLANs en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco de 1967); en el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga de 1985); en el Sudeste Asiático (Tratado de Bangkok de 1995); en el continente africano (Tratado de Pelindaba de 1996) y en Asia Central (Tratado de Tashkent de 2006). Sin embargo, el gran reto lo constituye la creación de una zona libre no sólo de armas nucleares, sino de todas las categorías de ADM, incluyendo los sistemas de lanzamiento, en Oriente Medio y en la que Israel tiene un papel clave, al ser el único Estado nuclear en la región, no declarado como tal. Antes de abordar esta cuestión, que en definitiva constituye el elemento básico para solucionar el reto de la no proliferación de ADM en la región, nos ocuparemos del desarme químico en Siria y su situación actual y de las negociaciones nucleares con Irán.

## 1. El desarme químico en Siria

Con independencia de la evolución del conflicto en Siria, que no es objeto directo de este artículo, la retirada y posterior destrucción en 2014 de las armas químicas de este país ha constituido, sin duda alguna, uno de los hitos más importantes del régimen de no proliferación y ha fortalecido considerablemente la Convención de Armas Químicas.

El proceso de desarme químico en Siria es fruto del acuerdo suscrito el 14 de septiembre de 2013 entre Estados Unidos y la Federación de Rusia, mediante el cual el régimen de Bashar al-Assad se comprometía a destruir sistemáticamente la totalidad de su arsenal químico<sup>5</sup>. Ese mismo día Siria depositó su instrumento de adhesión como nuevo Estado Parte a la CAQ de 1997, declarando que “cumpliría sus disposiciones y las observaría fiel y sinceramente”. Sin embargo, la adhesión por parte de Siria de la CAQ (con entrada en vigor 30 días más tarde, como establece la propia Convención, si bien Siria solicitó la entrada en vigor provisional ese mismo día, no siendo rechazada por ningún Estado Parte) presenta algunas peculiaridades a destacar.

En primer lugar, la ratificación de Siria a la Convención se realiza no tanto por convencimiento de Bashar al-Assad, como por obligación. Pese a que Siria ya había suscrito en 1968 el *Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, gases tóxicos o similares y de medios bacteriológicos* de 1925, lo cierto es que el acuerdo *in extremis* para su desarme químico se negocia en medio de las

---

<sup>5</sup> OPWC, Executive Council, *Joint National Paper by the Russian Federation and the United States of America. Framework for elimination of Syrian chemical weapons*, documento EC-M-33/NAT.1 de 17 de septiembre de 2013, [https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-33/ecm33nat01\\_e .pdf](https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-33/ecm33nat01_e.pdf).

amenazas de intervención de Estados Unidos en este país, en respuesta a la utilización por parte de Bashar al-Assad de armas químicas el 21 de agosto de 2013 en Guta (Damasco Rural) y en el que 1.400 personas murieron intoxicadas<sup>6</sup>. La misión de Naciones Unidas sobre la utilización de las armas químicas en Siria constató que dichas armas fueron efectivamente utilizadas, pero nunca llegó a determinar por parte de qué bando o sector había sido realizada<sup>7</sup>. En este sentido, el Secretario General de Naciones Unidas señalaba en una nota fechada el 14 de septiembre de 2014 que “cualquier utilización de las armas químicas por cualquiera y bajo cualquier circunstancia constituye una grave violación del derecho internacional”<sup>8</sup>.

Del mismo modo, la resolución 2118 (2013) aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 27 de septiembre tampoco se pronuncia a este respecto, al contener dos provisiones por las que “condena en los términos más enérgicos todo empleo de armas químicas en la República Árabe Siria, en particular el ataque perpetrado el 21 de agosto de 2013, en violación del derecho internacional” y, al mismo tiempo, “exige que los agentes no estatales no desarrollen, adquieran, fabriquen, posean, transporten, transfieran ni empleen armas nucleares, químicas ni biológicas ni sus sistemas vectores, y exhorta a todos los Estados Miembros, en particular a los Estados Miembros vecinos de la República Árabe Siria, a informar inmediatamente al Consejo de Seguridad de cualquier acción que no se ajuste a lo dispuesto en este párrafo”<sup>9</sup>.

Sin embargo, en su informe de 13 de diciembre de 2013 los inspectores de la OPAQ llegaron a determinar que los rebeldes también habían utilizado armas químicas contra civiles y fuerzas gubernamentales, en concreto, en las Khan al Asal (19 de marzo de 2013), en Jobar (24 de agosto de 2013) y en Ashrafiah Sahnaya (25 de agosto de 2013)<sup>10</sup>.

En segundo lugar, porque de la evolución del proceso de desarme químico y, sobre todo, de su resultado final, se hace depender el futuro del propio régimen de Bashar al-Assad, tal y como se desprende del punto 21 de la resolución 2118 (2013) de 27 de septiembre, relativo a la activación de las medidas previstas en el capítulo VII

---

<sup>6</sup> Para un testimonio directo de uno de los supervivientes de los ataques véase ZARKAYA, Quasi, “I was gassed by Bashar al-Assad”, *Foreign Policy*, 21 de agosto de 2014, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/08/21/one\\_year\\_ago\\_i\\_was\\_gassed\\_by\\_bashar\\_al Assad\\_syria\\_and\\_barack\\_obama\\_has\\_done\\_nothing\\_to\\_punish\\_him](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/08/21/one_year_ago_i_was_gassed_by_bashar_al Assad_syria_and_barack_obama_has_done_nothing_to_punish_him).

<sup>7</sup> United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic. *Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013*, 13 de septiembre de 2014; disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2118%282013%29>.

<sup>8</sup> United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic. *Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013. Note by the Secretary-General*, 14 de septiembre de 2014, punto 4, ibídem.

<sup>9</sup> Resolución 2118 (2103), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7038ª sesión, celebrada el 27 de septiembre de 2013, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2118%282013%29>.

<sup>10</sup> United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic. *Final Report*, 12 de diciembre de 2013, disponible en <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/12/report.pdf>.

de la Carta de las Naciones Unidas, en caso de incumplimiento<sup>11</sup>. Pese a todo, la eliminación de las armas químicas en Siria, no supone la desaparición del conflicto, pues no afecta a los problemas democráticos que dieron lugar a él, ni supone una limitación de armamento que signifique el alto el fuego, pues se seguirá utilizando el armamento convencional. Por tanto, la adhesión de Siria a la CAQ no supone un elemento directamente favorecedor del fin del conflicto sirio, aunque son aspectos que inciden directamente sobre la solución del mismo, pero que la Resolución del CS trata de forma indirecta, los recogidos en el Comunicado de Ginebra de 30 de junio de 2012 (anexo II de la Resolución). Del mismo modo, la dimensión humanitaria del conflicto ni siquiera es mencionada en el texto de la Resolución; sí hizo referencia a ésta el Secretario General de Naciones Unidas en la declaración que pronunció en la sesión del CS previa a su adopción<sup>12</sup>.

En tercer lugar, porque todo el proceso de desarme químico se realiza en medio de la guerra civil en Siria, lo que planteará también algunas dificultades para llevarlo a cabo e, incluso, dudas acerca de su viabilidad, debido principalmente a los problemas de acceso de los inspectores de la OPAQ a las instalaciones de almacenamiento de los agentes químicos. De acuerdo con el punto 7 de la Resolución 2118 (2013), Siria es la responsable principal de la seguridad en el desarrollo de las actividades de destrucción de las armas químicas, si bien el Consejo de Seguridad insta a las partes en conflicto a colaborar para garantizar la seguridad de la misión. Además, cabe mencionar la posibilidad efectiva que se atribuye al Gobierno sirio de garantizar la seguridad, sobre todo, en terrenos que no están bajo su control por estarlo en manos de las milicias anti-gubernamentales<sup>13</sup>.

Y finalmente, como consecuencia de la situación de guerra civil en el país, la peculiaridad del procedimiento de destrucción fijado por medio de la Decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ, que recoge las directrices del Acuerdo Marco al que nos hemos referido, establece, por vez primera, que la destrucción de las armas químicas de Siria se va a realizar fuera del territorio de un Estado Parte en la Convención. Según los términos del acuerdo alcanzado entre Siria y la OPAQ el 15 de noviembre de 2013, donde aparece la hoja de ruta para destrucción del arsenal

---

<sup>11</sup> “El Consejo de Seguridad (...) Habiendo determinado que el empleo de armas químicas en la República Árabe Siria constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, Recalcando que los Estados Miembros están obligados en virtud del Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo (...) 21. Decide que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, incluida la transferencia no autorizada de armas químicas, o de cualquier empleo de armas químicas por cualquier persona en la República Árabe Siria, impondrá medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (...)”.

<sup>12</sup> BAUTISTA HERNÁNDEZ, *Andrés, Siria y las normas de Derecho Internacional sobre armas químicas. ¿Una solución al conflicto?*, Documentos de Opinión 111/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 12 de noviembre de 2013, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEO111-2013\\_Siria\\_ArmasQuimicas\\_A.BautistaHernaez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO111-2013_Siria_ArmasQuimicas_A.BautistaHernaez.pdf).

<sup>13</sup> Véase a este respecto, HIDALGO GARCÍA, María del Mar, *El traslado de las armas químicas en Siria. Amenaza o protección*, Documento de Análisis 4/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 16 de enero de 2013, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA04-2013\\_Armas\\_quimicas\\_de\\_Siria\\_Amenaza\\_o\\_proteccion\\_MMHG.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA04-2013_Armas_quimicas_de_Siria_Amenaza_o_proteccion_MMHG.pdf).

químico<sup>14</sup>, Siria se compromete a transferir sus armas químicas a otro Estado Parte en la CAQ, donde se llevará a cabo su destrucción. El plan prevé el traslado fuera del territorio sirio, no más tarde del 5 de febrero de 2014, de todas las sustancias químicas y precursores declarados (unas 1.000 toneladas de Categoría 1 y unas 290 toneladas de Categoría 2), con excepción del isopropanol, aunque las sustancias químicas “más críticas” debían estar fuera de Siria antes del 31 de diciembre de 2013<sup>15</sup>.

No obstante, y pese a las dudas razonables por parte de muchos analistas, e incluso, por parte de algunos Estados, acerca del cumplimiento efectivo de los plazos establecidos en el acuerdo para la total eliminación del arsenal de armas químicas de Siria, lo cierto es que el proceso se ha cumplido con un mínimo retraso, que el régimen de Bashar al-Assad atribuyó a la falta de seguridad sobre el terreno por los constantes combates con los combatientes rebeldes. El cuadro siguiente refleja el calendario de trabajo propuesto<sup>16</sup>:

Fecha	Objetivo
9 de diciembre de 2013	La Secretaría Técnica de la OPAQ remitirá al Consejo Ejecutivo los planes para la verificación y destrucción de todas las instalaciones de producción de armas químicas.
17 de diciembre de 2013	El Director General de la OPAQ debe presentar al Consejo Ejecutivo un Plan concreto para la eliminación de las armas químicas fuera del territorio sirio.
31 de enero de 2014	Destrucción en territorio sirio de las municiones sin carga.
31 de diciembre de 2013	Retirada de territorio sirio de la iverita, y de los compuestos de las bombas binarias (DF, A, B, y BB).
7 de enero de 2014	Salida de Siria (puerto de Latakia) del primer cargamento de armas químicas.
28 de enero de 2014	Salida de Siria del segundo cargamento de armas químicas.
5 de febrero de 2014	Retirada del territorio de Siria del resto de compuestos químicos declarados a excepción del Isopropanol que será destruido en territorio sirio antes del 1 de marzo.
10 de febrero de 2014	Salida de Siria del tercer cargamento de armas químicas.
1 de marzo de 2014	Destrucción de la iverita (gas mostaza) residual presente en los contenedores.

<sup>14</sup> OPAQ *Detailed requirements for the destruction of Syrian chemical weapons and Syrian chemical weapons production facilities*, en [http://www.opcw.org/index.php?eID=dam\\_frontend\\_push&docID=16875](http://www.opcw.org/index.php?eID=dam_frontend_push&docID=16875).

<sup>15</sup> PITA, René y DOMINGO, Juan, “Qué problemas tiene Siria para destruir sus armas químicas”, *One Magazine-Atenea Digital*, 21 de diciembre de 2013, <http://www.onemagazine.es/noticia/15728/Internacional/Que-problemas-tiene-Siria-para-destruir-sus-armas-quimicas.html>.

<sup>16</sup> Fuente: HIDALGO, María del Mar, *La destrucción de las armas químicas en Siria: un compromiso colectivo*, Documento Informativo 30/2013, Instituto Español de Estudios estratégicos-Ministerio de Defensa, 4 de diciembre de 2013, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2013/DIEEEEI30-2013\\_DestruccionArmasQuimicasSiria\\_MMHG.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEEI30-2013_DestruccionArmasQuimicasSiria_MMHG.pdf) y elaboración propia.



31 de marzo de 2014	Destrucción efectiva de la iperita (gas mostaza) y componentes binarios DF, A, B, y BB.
30 de junio de 2014 <sup>17</sup>	Destrucción del resto de los compuestos químicos declarados.
2 de julio 2014	El barco danés Ark Futur llega a Calabria e inicia la transferencia del cargamento de armas químicas de Siria (600 toneladas) a la nave estadounidense Cape Ray para que sean neutralizadas.
18 de agosto de 2014	Se completa en alta mar la neutralización del arsenal de armas químicas en Siria en el buque estadounidense MV Cape Ray fue el encargado de completar la tarea en alta mar.

Pese a que tanto la OPAQ como EEUU reconociesen que el desarme químico de Siria se ha realizado en un período record (“nunca antes se había retirado un arsenal entero de armas de destrucción masiva de un país inmerso en un conflicto armado”, declaró el Director General de la OPAQ, Ahmet Uzumcu)<sup>18</sup>, hay que señalar que Siria aún tiene pendiente su compromiso de “destruir las restantes plantas de fabricación de armas químicas declaradas”. Como recordó el presidente Barack Obama en una declaración realizada el 18 de agosto de 2014, “sigue habiendo graves dudas debido a las omisiones y discrepancias en la declaración siria a la OPAQ sobre su arsenal químico, así por las acusaciones de que ha seguido usando este tipo de armamento”<sup>19</sup>. No obstante, la jefa de la misión de Naciones Unidas encargada de destruir el arsenal químico sirio señaló, en noviembre de 2014, que trece unidades de producción iban a ser desmanteladas en el año 2015: “Los preparativos para comenzar la destrucción de las 12 unidades de producción restantes, siete hangares y cinco túneles subterráneos, deberán iniciarse más tarde este mes y estar terminados en el verano de 2015”, al igual que otra unidad de producción de ricino<sup>20</sup>.

## 2. Las negociaciones nucleares con Irán

Desde que dio comienzo la llamada “crisis nuclear iraní”, con motivo del descubrimiento por parte del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) de una serie de actividades clandestinas de enriquecimiento de uranio (que Teherán había estado ocultando al Organismo desde finales de los años ochenta), el gobierno iraní ha venido reclamando su derecho a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos,

<sup>17</sup> El régimen sirio hizo entrega a la misión conjunta de la ONU y la OPAQ de la totalidad de su arsenal de armas químicas el día 23 de junio de 2014, es decir, una semana antes del plazo límite establecido en el acuerdo.

<sup>18</sup> “El régimen sirio entrega la totalidad de su arsenal químico”, Europa Press, 23 de junio de 2014, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-regimen-sirio-entrega-totalidad-arsenal-quimico-20140623152747.html>.

<sup>19</sup> “EEUU concluye la neutralización del arsenal químico que entregó Siria”, *El País*, 19 de agosto de 2014.

<sup>20</sup> “Syria’s remaining chemical facilities to be destroyed: UN”, *Agencia France-Presse-Daily News*, 5 de noviembre de 2014, en <http://www.hurriyetaidailynews.com/syrias-remaining-chemical-facilities-to-be-destroyed-un.aspx?pageID=238&nID=73945&NewsCatID=352>.



de acuerdo con lo establecido en el artículo IV del TNP<sup>21</sup>, del que Irán es Estado parte desde 1970<sup>22</sup>. En la práctica, el principal problema de ello es la reivindicación por parte de Irán de su derecho a controlar el ciclo de combustible nuclear de forma completa, lo que incluye el enriquecimiento de uranio en su territorio (por debajo del 90%), verdadero caballo de batalla de la comunidad internacional<sup>23</sup>.

Tener capacidad para enriquecer uranio no implica contar automáticamente con capacidad suficiente para poder fabricar armas nucleares. Tampoco existen pruebas concluyentes de que el régimen iraní haya tomado la decisión de intentar fabricarlas, de modo que en la actualidad, la crisis nuclear se desarrolla basada en un cálculo de probabilidades de que dicha eventualidad se pueda producir y que va: de la inmediatez expresada por los sectores más conservadores estadounidenses (recordemos que en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 ya se señalaba que Irán constituía el “reto más grave” de seguridad para EE UU) o, incluso, por algunos representantes del gobierno iraní, como el embajador Hosein Musavián, que en enero de 2012 declaró que “Irán había alcanzado la capacidad y era capaz de fabricar armas nucleares, si decidía hacerlo”<sup>24</sup>; los cuatro-cinco años estimados en 2006 por el por entonces director de la CIA, John Negroponte<sup>25</sup>; o la década, de gran parte de los analistas.

---

<sup>21</sup> El artículo IV.1 del TNP reconoce expresamente el derecho de todo Estado Parte en el Tratado a utilizar la energía nuclear con propósitos pacíficos: “Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II de este Tratado”.

<sup>22</sup> Para un análisis sobre la génesis y evolución del programa nuclear iraní véase GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI), N° 12, diciembre de 2006, <http://www.reei.org/index.php/revista/num12/articulos/programa-nuclear-irani-dificultades-para-visitar-amigos>; “Irán: ¿Próxima potencia nuclear? Balance y perspectivas” en VV.AA., *La Estrategia Española de Seguridad ante las transformaciones políticas en el Norte de África*, Centro Universitario UNED, Ceuta, Marzo de 2013. pp. 53-100

<sup>23</sup> Para la fabricación de combustible nuclear estándar, la concentración de U 235 se sitúa entre el 3,5% y el 5%. Ciertos reactores de investigación y de propulsión naval utilizan combustibles con una concentración superior, del 20% o más de U 235. Este es un umbral crítico para pasar a la fabricación de material fisible para armas atómicas, cuyo nivel óptimo se sitúa por encima del 90% de U 235. Sin embargo, un nivel de concentración del 80% de U 235 sería ya suficiente para fabricar un arma atómica, aunque esta proporción no sea la idónea. Otro procedimiento consiste en concentrar el plutonio (Pu 239), uno de los residuos del uranio 235 irradiado en reactores, que puede separarse del resto de los residuos por un procedimiento químico llamado reprocesamiento.

<sup>24</sup> “Occidente no deja a Irán más opción que el arma nuclear”, *El País*, 22 de enero de 2012. El Embajador Hosein Musavián fue el portavoz del equipo negociador iraní en las conversaciones nucleares con la UE, bajo la presidencia de Jatamí. En el año 2007 fue detenido y acusado de espionaje; aunque el juez desestimó los cargos, quedó inhabilitado para ejercer como diplomático.

<sup>25</sup> “Irán podría tener una bomba nuclear para el 2010: Negroponte”, *Agencia Reuters*, 2 de junio de 2006, *vid.* [http://lta.today.reuters.com/news/newsArticle.aspx?type=worldNews&storyID=2006-06-02T121318Z\\_01\\_N02440916\\_RTRIDST\\_0\\_INTERNACIONAL-NUCLEAR-IRAN-NEGROPONTESOL.XML](http://lta.today.reuters.com/news/newsArticle.aspx?type=worldNews&storyID=2006-06-02T121318Z_01_N02440916_RTRIDST_0_INTERNACIONAL-NUCLEAR-IRAN-NEGROPONTESOL.XML).

En términos de capacidad nuclear, Irán ha realizado un esfuerzo importante en materia de enriquecimiento de uranio. El 11 de abril de 2006 el presidente iraní anunció por vez primera que Irán había conseguido enriquecer uranio a un nivel de 3,5% (nivel no significativo para una aplicación militar del material fisionable). Un año más tarde se produce un segundo anuncio de enriquecimiento de uranio a nivel industrial como combustible para reactores civiles o hexafluoruro de uranio (UF<sub>6</sub>), previo a la obtención de óxido de uranio (material cerámico en forma de pastillas). Teherán ha defendido siempre que la finalidad de enriquecer UF<sub>6</sub> hasta el 5% de U235 es la fabricación de combustible para sus instalaciones nucleares y que la producción de UF<sub>6</sub> enriquecido hasta el 20% tiene como propósito la fabricación de combustible para sus reactores de investigación. Además, Irán tiene previsto construir entre cuatro y cinco nuevos reactores de investigación en los próximos años, además de la ampliación de su única central, la de Busher, gracias a la colaboración de Rusia. Con el fin de suministrar combustible para esos (nuevos) reactores, Irán considera que es necesario seguir con el enriquecimiento del uranio al 20%.

Irán tiene planificado la construcción de siete centrales nucleares de 1.000 megavatios eléctricos (MWe) de potencia cada una para el año 2025. Dichos planes se consideran muy ambiciosos y, sobre todo, absolutamente innecesarios en términos energéticos, teniendo en cuenta las enormes reservas infraexplotadas de gas y petróleo iraníes. Hay que tener en cuenta que Irán posee las segundas reservas más importantes de petróleo (tras Arabia Saudí, aunque es el cuarto productor), además de tener también las segundas reservas más grandes de gas natural (después de Rusia), del que es sexto productor.

El programa nuclear iraní está compuesto, en la actualidad, de varios centros de investigación (muchos de ellos no declarados como tales), una mina de uranio, un reactor nuclear (el de Busher I, de 1.000 Mwe de potencia) y varias instalaciones de procesamiento de uranio (muchas de ellas, también clandestinas, incluyendo una planta de enriquecimiento). El gobierno iraní siempre ha asegurado que el único objetivo de su programa nuclear es el poder desarrollar la suficiente capacidad de generación energía nuclear con fines pacíficos y tiene planificado generar otros 5.000-6.000 MW de potencia eléctrica a través de la construcción de centrales de energía nuclear. Pese a todo, en estos momentos lo que más preocupa es la construcción por parte de Irán de un reactor de agua pesada en Arak, con capacidad para producir plutonio y cuya modificación es uno de los aspectos clave de las negociaciones nucleares entre los P5+1 (los cinco miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, junto a Alemania, además de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton) e Irán.

Precisamente, tras más de un año y medio de negociaciones (que dieron comienzo en Estambul el 4 de abril de 2012), el 23 de noviembre de 2013 Irán llegó a un principio de acuerdo con los P5+1 sobre el futuro de su programa nuclear<sup>26</sup>. En virtud de dicho acuerdo, Irán se compromete a limitar el enriquecimiento de uranio sólo al 5% (y a no producir más uranio enriquecido al 5% en los próximos 6 meses desde

---

<sup>26</sup> El nombre oficial del acuerdo en inglés es *Joint Plan of Action* o *Geneva interim agreement* y debe conducir a la adopción de un acuerdo global o *Comprehensive agreement on Iranian nuclear program* el 24 de noviembre de 2014, tras un año de negociaciones. El texto resumido del acuerdo provisional puede consultarse en la página Web del Servicio de Acción Exterior Europeo de la UE, [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124\\_03\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf).

la entrada en vigor del acuerdo provisional); neutralizar las reservas de uranio ya enriquecido al 20%, convirtiéndolo en formas que dificulten su reprocesamiento para fines militares, (pero conservaría la mitad de sus 200 Kg. de uranio ya enriquecido en ese porcentaje); renunciar a instalar nuevas centrifugadoras en las plantas de Natanz y Fordow, aunque mantendría las 19.000 que ya posee (pudiendo sustituirlas por otras similares en caso de avería); “congelar” la construcción del reactor de agua pesada de Arak; y, por último, permitir el acceso de los inspectores del OIEA a todas sus instalaciones nucleares, pero sin comprometerse a suscribir el Protocolo Adicional de Salvaguardias Totales de 1997<sup>27</sup>. A cambio, Irán se beneficiaría de: una rebaja de las sanciones y a desbloquear fondos iraníes por un valor de unos 7.000 millones de dólares (el resto de los 100.000 millones siguen bloqueados o inaccesibles); no aprobar nuevas sanciones en los próximos seis meses; una suspensión de las sanciones estadounidenses y comunitarias en los sectores petroquímico, automovilístico y aviación civil.

El acuerdo, que entró en vigor el 1 de enero de 2014, contempla varias fases de aplicación progresiva, que deben ser concretadas en futuras negociaciones que culminarían un año más tarde, el 24 de noviembre de 2014. El 29 de octubre de 2014, Irán señaló que tan solo se encontraba cerrado el título del acuerdo nuclear a suscribir: "Por el momento, todavía no se ha llegado a un acuerdo en ningún tema. El único acuerdo que se ha alcanzado es sobre el nombre y título del pacto final, que se llama el Plan de Acción Completo"<sup>28</sup>. Para Irán, el interés principal del acuerdo es el levantamiento de las sanciones así como seguir conservando su capacidad nuclear de enriquecimiento de uranio. Este último aspecto, referido a la determinación del porcentaje o nivel de enriquecimiento permitido así como el número máximo de centrifugadoras que Irán podrán conservar, así como la reconversión del reactor de Arak para limitar su capacidad de producción de plutonio, son los puntos principales de las negociaciones.

### 3. Israel y el futuro de la ZLADM en Oriente Medio

El desarme químico en Siria y las negociaciones sobre el programa nuclear iraní han reabierto, una vez más, el debate acerca del futuro de la Zona Libre de ADM y sistemas de lanzamiento en Oriente Medio. En realidad, la idea no es nueva, ya que

---

<sup>27</sup> El Protocolo Adicional de salvaguardias Totales del OIEA de 1997 es de firma facultativa por parte de los Estados signatarios del TNP. En virtud del mismo se establece la obligación de todo Estado Parte de permitir el acceso de los inspectores del Organismo a todo el conjunto de instalaciones nucleares del país y sobre las actividades relacionadas con el ciclo de combustible, incluyendo aquellas en las que no se utiliza material nuclear (investigación, fabricación de equipos...). También crea una nueva modalidad de acceso a los inspectores del OIEA denominada “acceso complementario”, con la cual los inspectores quedan habilitados a acceder a cualquier lugar dentro de los emplazamientos nucleares en cualquier momento con un preaviso de 24 horas, que queda reducido a dos horas cuando se solicitan en el curso de una inspección de salvaguardias. De esta forma, los inspectores de la OIEA se aseguran de que no hay actividades nucleares no declaradas, no posibles de verificar tan solo con el Tratado de No Proliferación.

<sup>28</sup> “Irán asegura que del acuerdo nuclear solo está cerrado el título”, *EFE-El Confidencial*, 29 de octubre de 2014.

se viene proponiendo en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) desde 1974<sup>29</sup>. Desde entonces, se ha adoptado una resolución anual en el seno de la AGNU recordando la necesidad de su establecimiento. Además, en 1995 la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP adoptó también una resolución específica sobre el inicio de negociaciones para el establecimiento de la Zona<sup>30</sup>. Llamamiento que fue reiterado en la Conferencia de Revisión del TNP del año 2000, que recomendó también la convocatoria de una conferencia específica para tratar dicho asunto en el año 2012, sin que hasta la fecha, se haya podido celebrar<sup>31</sup>.

No es ningún secreto que cualquier propuesta encaminada a la creación de la zona pasa inevitablemente por tener en cuenta la posición de Israel, el único Estado nuclear, no declarado como tal, de la región. Israel, que tradicionalmente ha mantenido una política con respecto a su programa nuclear de “ni afirmar, ni desmentir”, está considerada una potencia nuclear *de facto* o de hecho, aunque no *de iure* (no ha suscrito el TNP, aunque tampoco se tiene constancia que haya realizado ningún ensayo nuclear en su territorio, elemento determinante para considerar a un Estado como potencia nuclear). Desde que en 1970 el diario *New York Times* publicase (basado en fuentes de inteligencia) que Israel podría tener armamento nuclear<sup>32</sup>, el hecho ha sido aceptado. Sin embargo, la mayoría de lo que hoy sabemos sobre el programa nuclear israelí se debe a las especulaciones o a los cálculos de expertos de fuentes extranjeras, salvo las declaraciones realizadas por Mordeachi Vanunu (un científico nuclear que trabajó en el centro de investigación nuclear de Dimona, en el desierto de Negev, entre 1977 y 1985) al diario *The Sunday Times*, en 1986<sup>33</sup>. Según dichas declaraciones, Israel estaría ya por entonces en posesión de unas 200 cabezas nucleares, aunque según otras estimaciones, dicha cifra no pasaría de las 60<sup>34</sup>.

En cualquier caso, las estimaciones sobre la magnitud del arsenal nuclear israelí están basadas en la capacidad de su reactor de Dimona (del que, salvo la información publicada por algunos analistas y medios periodísticos, se sabe muy poco) que se sitúa en la ambigüedad de los 24 MW y 70 MW de potencia<sup>35</sup>. Según esas mismas estimaciones, el reactor podría estar produciendo 3 Kg. de uranio altamente

---

<sup>29</sup> Resolución AGNU 3263 (XXIX) de 9 de diciembre de 1974 sobre la *Creación de una Zona Libre de Armas Nucleares en la Región del Oriente Medio*.

<sup>30</sup> NPT/CONF.1995/32, Parte I, *Resolución Aneja sobre Oriente Medio*.

<sup>31</sup> NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), Conferencia de Revisión de 2010 de las Partes en el TNP, 2010. Documento Final, Mayo de 2010.

<sup>32</sup> International Institute for Strategic Studies, *Nuclear Programmes in the Middle East: In the Shadow of Iran*, Londres, 2008, p. 124

<sup>33</sup> “The secrets of Israel's nuclear arsenal revealed”, *The Sunday Times*, 5 de octubre de 1986.

<sup>34</sup> Como hemos señalado, las estimaciones acerca de la magnitud del arsenal nuclear israelí varía mucho en función de la fuente utilizada; para una discusión de las mismas, véase, entre otros, el informe de ACHESON, Ray, *Assuring destruction forever. Nuclear weapon modernization around the world*, Reaching Critical Will, Londres, 2012, pp. 44-50.

<sup>35</sup> Uno de los libros más célebres sobre el programa nuclear israelí es el de HERSH, Seymour, *The Samson Option: Israel's Nuclear Arsenal and American Foreign Policy*, Random House, 1991.

enriquecido y, al menos, 15 Kg. de plutonio, suficientes para la fabricación de entre 100 y 200 bombas nucleares<sup>36</sup>.

La ambigüedad nuclear calculada de Israel (llamada también opacidad nuclear) tiene dos propósitos principales: el primero de ellos, disuadir a los “enemigos” árabes, sin poner en riesgo la seguridad nacional; el segundo, poder seguir contando con el apoyo económico y la ayuda militar de EEUU, su principal aliado estratégico en la región. Pese a las presiones realizadas por Washington para que Tel Aviv suscribiese el TNP en 1968, Israel hizo valer su situación de inseguridad y de posesión de armamento nuclear como una cuestión de “necesidad existencial” para mantenerse fuera del Tratado. En 1969 Golda Meier, primera ministra israelí, y el presidente Richard Nixon firmaron un acuerdo secreto basado en la política “no preguntes, no digas” con respecto al programa nuclear de Israel, algo que fue aceptado por Washington a cambio de que el gobierno israelí no dañara la credibilidad del TNP al reconocer su propia capacidad nuclear, situación que se ha mantenido hasta la actualidad<sup>37</sup>.

Israel mantiene, además, la misma posición ambigua de su programa nuclear con respecto a la creación de una Zona Libre de ADM en Oriente Medio. Sin oponerse directamente a su creación, argumenta que sería parte de ella si se diesen las condiciones favorables para su establecimiento. Ello implica, en realidad, apoyar el consenso existente en el seno de la AGNU desde 1980 sobre la necesidad de su creación, a través de las distintas resoluciones adoptadas, pero con una posición propia que, en la práctica, hace inviable que Israel se sume a ella. Esas condiciones incluyen que los compromisos asumidos por los Estados al crearse la Zona sean mutuamente verificables, libre de cualquier arma de destrucción masiva y sistemas de lanzamiento en la región, la existencia de una paz regional completa y duradera y, un cumplimiento absoluto de las obligaciones de control de armamentos, desarme y no proliferación por parte de todos los Estados de la región. Durante sus intervenciones ante la AGNU Israel ha afirmado que “cualquier acuerdo para el conseguir una ZLADM y sus sistemas de lanzamiento en Oriente Medio debe basarse en acuerdos libremente aceptados a través de negociaciones directas entre los Estados de la región y aquellos directamente afectados, aplicando una política de paso por paso”<sup>38</sup>. Sin embargo, los avances producidos con respecto al desarme químico en Siria y el programa nuclear iraní (cuyas negociaciones se prevén largas) suponen un desafío para la posición israelí con respecto a su negativa para participar en las negociaciones para la creación de una ZLADM y sus sistemas de lanzamiento en Oriente Medio.

---

<sup>36</sup> Entre otras fuentes, se pueden citar: International Institute for International Studies, Arms Control Reporter, Arms Control Today, SIPRI Yearbook.

<sup>37</sup> Ver COHEN, Avner, *Israel and the Bomb*, Columbia University Press, Nueva York, 1998, pp. 277-321; HERSH, *The Samson Option...*, *op. cit.*

<sup>38</sup> Explicación del voto de Israel con ocasión de la adopción de la Resolución AGNU A/C.1/66/L.1 de 26 de octubre de 2011, sobre la *Creación de una Zona Libre de Armas Nucleares en la Región del Oriente Medio*.

## ESPAÑA ANTE EL ACTUAL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN POLÍTICA EN EL MUNDO ÁRABE

D. TOMÁS LÓPEZ-VILARIÑO

Subdirector General Adjunto de Oriente Próximo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España

1. Introducción. 2. La irrupción del pueblo como sujeto histórico. 3. La emergencia del islamismo como actor político principal. 4. Superación de la disyuntiva entre estabilidad y democracia.

### 1. Introducción

1.1. A casi tres años de distancia del movimiento colectivo iniciado en las últimas semanas de diciembre de 2010, se ha hecho imposible seguir empleando expresiones que entonces se hicieron célebres como “revolución de jazmín” o “primavera árabe”. *Los caminos seguidos por los distintos países de la región han sido muy diversos*, pero han quedado, sin excepción, por debajo de las expectativas que entonces se crearon:

- El caso más dramático es Siria, donde lo que se inició en marzo de 2011 como un movimiento democrático degeneró pronto en una cruel guerra civil con graves implicaciones regionales.
- En Libia, el débil tejido institucional ha motivado un inquietante vacío de poder que ha sumido al país en el desgobierno. El porvenir del Yemen sigue siendo una incógnita por similares motivos: su diálogo nacional ha de enfrentarse a los poderosos intereses de los clanes y a la fortaleza del elemento tribal, del que se aprovechan los fanáticos de “Al Qaeda”.
- El futuro de la transición en Egipto, cuya influencia en el mundo árabe resulta primordial por razones históricas, demográficas, geoestratégicas y culturales, es todavía incierto debido al radical desencuentro entre las autoridades surgidas

de la intervención militar del pasado 3 de julio y el grueso del movimiento islámico, agrupado en los Hermanos Musulmanes.

- Túnez, que fue el foco del movimiento y que cuenta con una cultura democrática más avanzada que ningún otro país árabe, se mantiene en el camino de la transición (pendiente, no obstante, de un imprescindible diálogo nacional entre islamistas y seculares que propicie la celebración de elecciones en 2014).
- Argelia, Marruecos y Jordania han optado por una senda reformista que les ha permitido absorber, hasta la fecha, buena parte de las reivindicaciones y evitar estallidos insurreccionales como los que han vivido los países vecinos.
- Las monarquías del Golfo, por último, con la excepción de Bahrein –donde los chífes aprovecharon la ola de cambio para formular sus viejas reivindicaciones y fueron duramente reprimidos– se ha mantenido, por el momento, al margen de un movimiento colectivo que observan –sobre todo Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos– con cautela, cuando no con recelo (Catar, con su peculiar e hiperactiva diplomacia, constituye un caso especial).

**1.2.** A pesar de que el movimiento democrático conocido como la “Primavera Árabe” no ha estado a la altura de las expectativas, sus consecuencias en la región han sido importantes y seguirán siéndolo en el futuro. Estamos, por ello, obligados a analizar la realidad política –y el *modo de aproximarnos a ella*– tomando en consideración algunas *importantes transformaciones*. Nos detendremos en las tres más importantes: la irrupción del pueblo como sujeto histórico, la emergencia del islam político como actor político principal y la superación de la disyuntiva entre estabilidad y democracia.

## 2. La irrupción del pueblo como sujeto histórico

**2.1.** Tras la oleada revolucionaria de los años posteriores a la descolonización, el pueblo se ausentó –o, mejor dicho, fue neutralizado por regímenes opresores– como sujeto activo de la vida política de las naciones árabes, ya fuesen monarquías o repúblicas autoritarias. La “Primavera Árabe” condujo, en pocas semanas, a un *cuestionamiento radical de la pasividad del ciudadano árabe*, que pasó a la acción en nombre de derechos asociados, precisamente, a la ciudadanía (democracia, derechos humanos, buen gobierno). Este fenómeno ya no tiene vuelta atrás: en Egipto, en Túnez e incluso en Libia y en Yemen, la sociedad ha descubierto su capacidad de influencia. El pueblo puede ser manipulado o invocado con fines espurios, pero ya no ignorado.



**2.2.** Ante este hecho nuevo, la UE –y España con ella– se viene esforzando, y debe seguir haciéndolo, por demostrar *coherencia* y, al mismo tiempo, capacidad de *adaptación*:

- Coherencia porque los principios que inspiraron este movimiento son, precisamente, los que informan tanto la política de vecindad sur de la Unión Europea –a cuya definición ha contribuido activamente España– como los acuerdos de asociación como sus instrumentos privilegiados. La UE no mantuvo nunca una actitud acrítica respecto a los regímenes autoritarios árabes. Nuestros socios del sur tuvieron claro en todo momento que la cooperación debía progresar “en paralelo” en los distintos ámbitos: la célebre fórmula “más por más” indicaba, precisamente, que no cabía esperar avances en materia de integración comercial o de otra índole sin un diálogo fructífero en el ámbito de los derechos humanos y las libertades públicas.
- Al mismo tiempo, resulta evidente que la realidad del mundo árabe ha cambiado y que la política de vecindad debe adaptarse al nuevo contexto. A tal efecto, se procedió al nombramiento de un diplomático español con amplia experiencia, Bernardino León, como representante especial de la Unión Europea para la orilla sur del Mediterráneo. Bajo su inspiración y la de la alta representante Catherine Ashton se convocaron los “grupos de acción” (“task forces”) como instrumentos bilaterales de coordinación estratégica con los países de la región en este nuevo contexto. Hasta el momento se han celebrado tres: con Túnez (septiembre de 2011), Jordania (febrero de 2012) y Egipto (noviembre de 2012).
- Es, precisamente, la combinación de la coherencia y la inevitable capacidad de adaptación la que nos invita a evaluar la condicionalidad a la luz de los nuevos acontecimientos. Los instrumentos concebidos para hacer realidad el mencionado “más por más” respondían a la voluntad de influir positivamente en regímenes autoritarios estables, invitándolos a seguir el camino de la reforma; pero la historia se ha acelerado mucho tras la “Primavera Árabe”, lo que nos obliga a actuar con imaginación y, a menudo, con flexibilidad. La condicionalidad debe estar al servicio del diálogo de la UE con los países de la región, respaldándolo; pero en ningún caso debe hacerle perder calidad, ni mucho menos ponerlo en peligro.

### 3. La emergencia del islamismo como actor político principal

**3.1.** En segundo lugar, debemos referirnos a *la emergencia de islamismo como actor político principal*: el islam político no es, evidentemente, un fenómeno nuevo en el mundo musulmán, pero sí lo es el tránsito de una clandestinidad más o menos tolerada a la asunción de un papel protagonista en las instituciones. En todos los países donde se han celebrado elecciones más o menos libres, las fuerzas islámicas se han alzado con la victoria –como en Túnez, Marruecos o Egipto– o han logrado buenos resultados.



No debemos atribuir, sin embargo, de forma automática estos resultados a un predominio de la ideología islamista en las sociedades árabes, pues debemos tener en cuenta también otros factores igualmente importantes como la superior capacidad organizativa y el alto grado de disciplina que define a estas organizaciones –adquiridas en largos años de acción política clandestina– o el prestigio que la religión conserva como fuente de legitimidad para amplios sectores de las sociedades árabes, frente al descrédito que vienen sufriendo los mensajes modernizadores y seculares, asociados a menudo a los regímenes autoritarios y corruptos.

Es de esperar que, cuando las fuerzas liberales se organicen políticamente, sean capaces de hacer frente a los islamistas en las urnas si la impaciencia no las hace sucumbir antes a tentaciones autoritarias con ayuda del ejército.

**3.2.** La llegada al poder de las organizaciones islámicas ha obligado a Occidente a **construir las bases de una nueva e imprescindible interlocución**. En este sentido, es importante evitar dos tentaciones de signo contrario:

- La primera consiste en descalificar en bloque al islamismo atribuyéndole de forma automática designios teocráticos y autoritarios. Esta actitud, patrocinada por amplios sectores seculares dentro de las propias sociedades árabes, plantea dos problemas fundamentales: atribuye al movimiento islámico una homogeneidad que dista de ser cierta (hay islamistas radicales y moderados; revolucionarios, reformistas y conservadores; mientras que algunos admitirían el uso de la violencia en ciertos casos, otros lo rechazan por principio, etc.) y aborta “ab initio” todo posible diálogo con el sector más movilizado políticamente de las sociedades árabes, inhibiendo toda posible influencia.
- La segunda, de signo opuesto, consiste en establecer una relación acrítica con los islamistas, allí donde han llegado al poder. Nuestra credibilidad se basa en ser coherentes con nuestros principios –democracia, derechos humanos, buen gobierno– gobierne quien gobierne. Si algo ha demostrado la “Primavera Árabe” es que esos valores no son patrimonio de Occidente sino de toda la humanidad civilizada. Nos desacreditaremos ante las fuerzas liberales –que están desorientadas y desmoralizadas ante la marea islamista y son, por ello, hipersensibles– y ante los propios islamistas si renunciamos a nuestras convicciones y nos resignamos a dar por bueno cualquier régimen que pueda controlar el orden público aunque sea a corto plazo.

#### 4. Superación de la disyuntiva entre estabilidad y democracia

**4.1.** Por último, los sucesos que ha vivido la región desde 2011 han revelado la *inadecuación de la disyuntiva entre estabilidad y democracia* que venía siendo invocada por los regímenes autoritarios en el mundo árabe durante décadas. Lo ocurrido en los últimos años ha demostrado que la ausencia de libertades oculta, bajo la aparente estabilidad, una voluntad de cambio que encierra, una vez superadas las barreras represivas, un notable potencial desestabilizador.

4.2. Por ello, la Unión Europea, y España con ella, viene defendiendo que la *democracia plena* constituye el *único horizonte* que está a la altura de las aspiraciones de los pueblos árabes, expresadas claramente en las jornadas de enero de 2011: no sólo porque así lo exigen los principios inspiradores de nuestra política exterior (y, en el caso de la UE, los de la política de vecindad), sino por la necesidad estratégica de promover la estabilidad en la orilla sur del Mediterráneo y en el mundo árabe en general; una estabilidad que sólo la democracia puede asegurar a medio y largo plazo, habilitando los oportunos canales institucionales de participación (y evitando, de esta forma, las formas insurreccionales o violentas de acción política).

4.3. Los españoles sabemos, no obstante, por experiencia que una transición a la democracia no es un proceso fácil ni lineal; y que, si bien se puede estimular la reforma política desde fuera, debe hacerse desde el pleno respeto a la soberanía de cada pueblo para decidir su propio futuro (y más aún en el caso de naciones que han estado sometidas a dominio colonial y que son, por ello, especialmente sensibles a cualquier intento de imponerles decisiones desde fuera). Por ello, la aproximación de nuestro gobierno a las transformaciones en el mundo árabe está inspirada por una *voluntad de acompañamiento y no de imposición*.

4.4. En este sentido, y a pesar de las actuales restricciones presupuestarias, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha puesto en marcha el programa “Masar” (que en árabe significa “camino”, “ruta” o “proceso”), una iniciativa de acompañamiento de los procesos de gobernabilidad democrática en el mundo árabe cuyo objetivo es la promoción de políticas de desarrollo institucional, social y económico que fortalezcan las instituciones y la sociedad civil.

Las dos grandes líneas del Programa “Masar” son la transferencia de conocimientos y la capacitación dirigida a las instituciones y al fortalecimiento de los nuevos actores de la sociedad civil. Nuestro país cuenta con una amplia experiencia en el ámbito de la reforma institucional susceptible de ser compartida con los países árabes.

4.5. Debemos avanzar, por último, en la reflexión sobre los *aspectos migratorios y comerciales* de nuestra relación con los países del norte de África y Oriente Próximo, en aras también de la coherencia. En no pocas ocasiones, los interlocutores árabes de la UE han señalado que el compromiso europeo con la orilla sur sólo será plenamente creíble cuando vaya acompañado de políticas que faciliten la movilidad tanto de las mercancías como de las personas. Sin menoscabar el legítimo y necesario derecho de la UE a regular el flujo migratorio, no cabe duda de que la flexibilización inteligente de los obstáculos que se oponen al desplazamiento de personas constituye un elemento fundamental para el reforzamiento de la confianza mutua. Si bien es cierto que la preservación de la seguridad del espacio europeo y la integración ordenada de los inmigrantes constituyen objetivos insoslayables del sistema Schengen, no lo es menos que, a menudo, profesionales cualificados de estos países encuentran grandes dificultades para desplazarse a Europa; y son ellos los que, en definitiva, dan contenido a nuestras relaciones bilaterales.

Otro tanto cabe decir del acceso al mercado interior de los productos procedentes de los países de esta región. Asumiendo que la defensa de los intereses comerciales nacionales en relación con determinados productos sensibles resulta

prioritaria, cabe apuntar igualmente que la ayuda financiera de la Unión Europea debe tener como corolario medidas de facilitación de las importaciones de aquellos productos en los que los países de la región cuentan con ventaja comparativa. Sólo así podremos pasar de la mera cooperación unidireccional a una genuina asociación, con miras a una progresiva integración en un espacio de estabilidad y prosperidad de ámbito regional.

## DEFINIENDO CONCEPTOS: SUFISMO, FUNDAMENTALISMO, SALAFISMO, ISLAMISMO Y WAHABISMO

Comandante MANUEL GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Profesor de la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra. Doctorando en paz, seguridad y defensa por la UNED

1. Introducción. De la lógica del *mythos*, al *mythos* de la lógica. 2. El camino del *mythos* al Sufismo. 3. Fundamentalismo. 4. Salafismo. 5. Sufismo. 6. Wahhabismo. 7. Islamismo. Conclusiones.

### 1. Introducción. De la lógica del *mythos*, al *mythos* de la lógica

La existencia o no de Dios ha sido una de las más antiguas y constantes preguntas que el ser humano se ha hecho a lo largo de la historia. Los indicios arqueológicos nos muestran como el hombre, millones de años atrás, se ha dirimido en una continua lucha interna pretendiendo encontrar respuestas a los innumerables enigmas del entorno, buscándolas en el fondo de su psique e intentando responder bajo dos formas diferentes de concebir la realidad. Estas dos formas son las que los especialistas han denominado como: *logos* y *mythos*<sup>1</sup>.

El *logos* se traslada al plano racional, donde lo pragmático y lo científico dan respuesta a los hechos externos, centrándose en la práctica y no en el significado de los acontecimientos. El *mythos* responde a un intento de dar sentido a la existencia, a responder a lo eterno, a lo universal y a calmar la inestabilidad interna del ser, moviéndose en el área de los significados. Tanto uno como otro responderán, o intentarán responder, según su naturaleza, a los enigmas, sucesos e inquietudes.

El equilibrio, o la falta de él, entre el análisis del *mythos* y del *logos*, van a ir dotando al individuo de una percepción más o menos religiosa de su entorno. La convivencia entre ambas visiones es totalmente normal, y además apacigua el deseo interno de encontrar respuestas. El *logos* y el *mythos* coexisten por tanto en cada individuo, y evolucionan con él, ganando más o menos terreno, según la cultura, el aprendizaje, el entorno y los avatares sufridos.

---

<sup>1</sup> ARMSTRONG, K., *Los orígenes del fundamentalismo en el judaísmo, el cristianismo y el islam*, Fábula Tusquets, Barcelona, 2004, p.26.

Filósofos, humanistas, religiosos o científicos han mantenido esa coexistencia entre lo tangible y lo intangible, entre lo racional y la fe, entre teología y ciencia. Así se han desarrollado sistemas, teorías y modos de vida en base a la racionalidad, o contrariamente inmersos en diversas creencias. Posicionándose en uno u otro extremo o manteniéndose en equilibrio entre ambas concepciones.

Las corrientes conocidas de negación de la existencia de Dios, y lo que ello conlleva, se producen cuando el ser humano desarrolla su cosmovisión potenciada, y centrada, en el área del *logos* minimizando, o anulando, la concepción del *mythos*.

El concepto religioso se inicia como una necesidad individual de encontrar respuestas, que se transforma en un hecho social, para afrontar en conjunto la difícil búsqueda de la verdad.

"La religión" definida como revisión de la relación entre el hombre y el Ser Supremo, se concibe como un acto individual, mientras que "las religiones", son el fruto de la socialización de este concepto, generando movimientos grupales en torno a una misma fe o creencia que a su vez genera ritos, normas y estructuras. La religión, por tanto, traspasa el ámbito personal para situarse en el social, convirtiendo el hecho religioso en un potencial instrumento de masas.

El objeto de este artículo es –ante la profusión en el uso de determinados conceptos– definir diferentes términos, y ver cómo la aplicación de este razonamiento desarrolla diferentes tipos de cosmovisiones dentro del islam.

El análisis se va a realizar bajo un enfoque de pensamiento basado en el *mythos* (sin descartar nunca la coexistencia con el *logos*) aceptando, por tanto, la existencia de un Dios, y además, en el caso del islam, de un solo Dios denominado *Alláh*<sup>2</sup>.

## 2. El camino del *mythos* al Sufismo

Islam significa “una total entrega y sumisión a Alláh (Dios) y a la interpretación del versículo divino”<sup>3</sup>. El islam considera la existencia de un Dios Todopoderoso<sup>4</sup>, sabio y justo, que durante 23 años, a través del arcángel Gabriel entrega su mensaje al Profeta Muhámmad. El Corán (Al-Quram, recitación) es, por tanto, la palabra de Dios, transcrita al árabe –considerada así la lengua de Dios–. El Corán se considera por tanto un atributo revelado, eterno y no creado y que será la principal fuente para la denominada *sharía* o ley islámica. El sometimiento a *Alláh*, y por tanto a esta ley, responde precisamente al concepto de islam.

---

<sup>2</sup> Recordemos la prohibición dentro del islam de la representación de *Alláh* y de su Profeta Muhammad. Por ello el nombre de *Alláh* adquiere una especial importancia y un enorme respeto, utilizando la escritura de modo semiótico.

<sup>3</sup> JEQUE SALEH MAHAIRI, A., *El sendero hacia el islam*, Ministerio de asuntos islámicos, hadices, propagación y orientación del Reino de Arabia Saudí, Madrid, 2000, p. 19.

<sup>4</sup> En el islam, 99 son los más bellos nombres de *Alláh*. Para más información consultar: [http://www.webislam.com/media/2005/08/44954\\_124.pdf](http://www.webislam.com/media/2005/08/44954_124.pdf).

Como todo está regido por *Alláh*, todo está sometido a su ley, por lo que en la concepción absoluta de islam todo lo que existe se puede clasificar en:

- *Lo sometido a la ley natural por el mero hecho de existir.* En este concepto se encuadran: hombres, animales, plantas y el propio entorno natural o cosmos. Todos ellos se rigen, y están, bajo el efecto inexorable del envejecimiento, las enfermedades y los ciclos fisiológicos-naturales, según el caso.
- *El colectivo* que además, con la conversión, se somete voluntariamente al cumplimiento de la sharía, hecha para los hombres. Los que se encuentran bajo esta situación son conocidos de una forma genérica como musulmanes<sup>5</sup>. El conjunto de la comunidad islámica se denomina *umma*.

Los musulmanes, aunque sometidos voluntariamente a este concepto de ley divina, tendrán igualmente un equilibrio/lucha interior entre el pensamiento del *mythos* y el del *logos* y, dependiendo de la situación de esta balanza, percibirán y evaluarán el mundo de diferente forma y por tanto desarrollarán diferentes comportamientos.

En el fondo, el musulmán lo que busca es encontrar la armonía, tanto en el plano individual como en el colectivo y alcanzar la justicia social. Para alcanzar estos valores, propugnados dentro del islam, debe someterse, por tanto, a una serie de normas que se componen, en general, de la sharía<sup>6</sup> y del *fiqh* (jurisprudencia islámica desarrollada por los especialistas y juriconsultores del islam, que además, deben ser de obligado cumplimiento y llevadas a cabo por toda la *umma*).

Este proceso de aplicación, tanto individual como colectivo, exige un esfuerzo denominado *yihad*<sup>7</sup>, que a su vez puede ser:

- *Yihad menor:* cuando este esfuerzo está dirigido a expandir, convencer o convertir, bien a los no creyentes, bien al resto de la comunidad islámica que no cumple exactamente con lo estipulado —o lo que cada uno considere como lo estipulado— y con los verdaderos preceptos del islam. Cuando este proceso traspasa el mero proselitismo y se adentra en la violencia empezamos a hablar de *yihadismo*. Cuando esta violencia es indiscriminada y pretende además modificar o influir en estructuras sociales o políticas, hablamos de terrorismo *yihadista*.
- *Yihad mayor:* se refiere al individuo que realiza un esfuerzo para vencer las pasiones, las tentaciones internas, cumplir con los preceptos de la religión y con lo establecido como norma. Cuando se opta por iniciar un camino hacia la purificación del corazón, para convertirlo en digno asiento de la presencia de *Alláh*, entonces nos adentramos en el mundo del *sufismo* o *tasawuuf*.

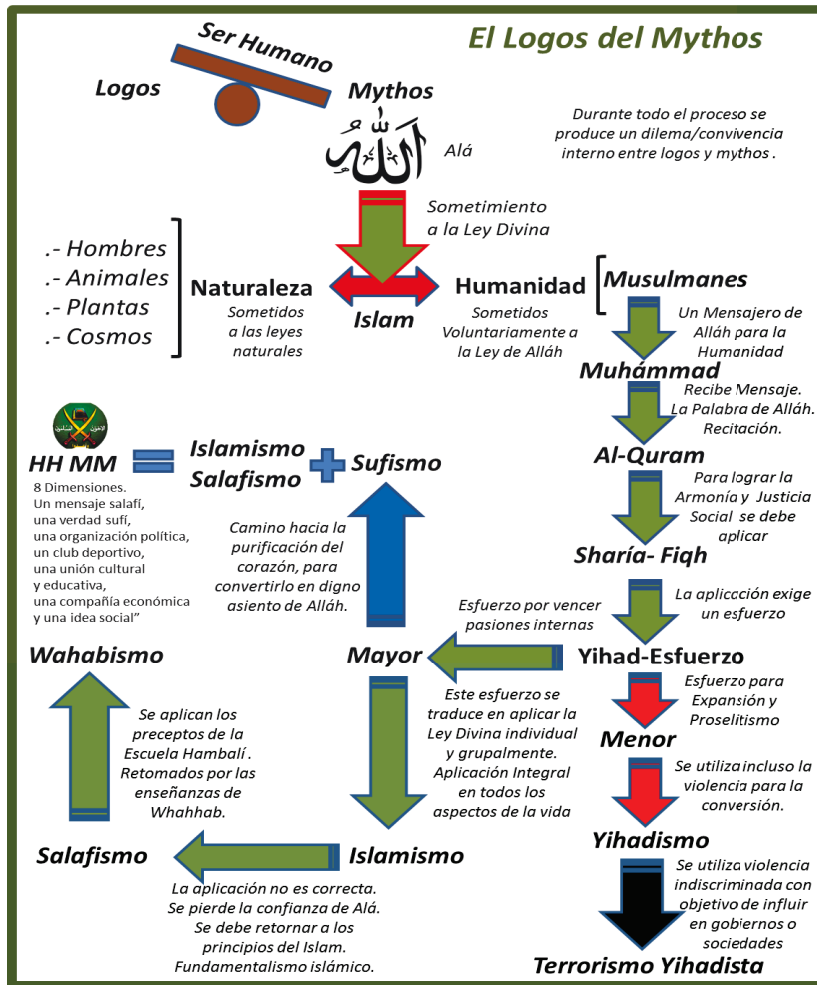
---

<sup>5</sup> Del término de origen árabe *muslims* que significa sumiso. MOSTERÍN, J., *El islam*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, p. 15.

<sup>6</sup> La sharía (sharia) o ley islámica, tiene varias fuentes, el Corán y la Sunna son las principales y comunes en los entornos suní y chií, y otras fuentes dependiendo de uno u otro entorno.

<sup>7</sup> El término *yihad* es masculino en árabe, en castellano se acepta su uso en femenino como: *la yihad*.

Cuando el objetivo es la aplicación de la ley divina en todos los aspectos de la vida entramos dentro del concepto de islamismo. La situaciones negativas se atribuyen a la pérdida de la confianza de Alláh y se interpreta por la no correcta aplicación de la norma, entonces se debe retornar a las fuentes originales desarrollando el concepto de salafismo. El cuadro representa las vías hacia las diferentes concepciones del *mythos* en el islam.



### 3. Fundamentalismo

Etimológicamente, el término fundamentalismo nos traslada a la búsqueda de los principios básicos de la religión. Esta búsqueda no se circunscribe únicamente al mundo musulmán, al contrario, el judaísmo, el cristianismo y algunas otras religiones como el budismo y el hinduismo, o incluso el confucianismo, en un rechazo a la modernidad, a la ciencia y a la laicidad del mundo moderno, han buscado una vuelta a



los orígenes de sus creencias para “intentar frenar el teórico cataclismo que asola al mundo, tras la pérdida de la fe”.

Algunos cristianos ante la visión apocalíptica de las guerras de la época, consideraron que para recuperar la confianza de Jesús/Dios, deberían reafirmar los fundamentos de la tradición cristiana interpretando literalmente la Biblia y aceptando una serie de doctrinas<sup>8</sup>.

Si bien la denominación de fundamentalismo es usada en ocasiones para hacer referencia a musulmanes, siendo puristas, deberíamos hacer notar que el término *fundamentalista*, a secas, se refiere a un movimiento cristiano protestante (evangélico) iniciado en los EEUU a finales del siglo XIX y principios del XX. Por ello, para el ámbito del islam se considera más correcto el uso del término salafismo, o fundamentalismo adjetivado como “islámico”.

Los movimientos fundamentalista se pueden enfocar como una reacción ante el temor de la llegada del Apocalipsis, el Fin del Mundo o el Castigo Divino. En líneas generales, estas corrientes niegan frecuentemente la modernidad y la ciencia.

#### 4. Salafismo

El fundamentalismo islámico, o salafismo, es una vuelta a las fuentes, a los fundamentos originales, sometiendo al considerado “islam deformado” a una revisión, y a una limpieza de tradiciones posteriores que, a juicio de los salafistas, han desvirtuado la naturaleza y el sentido estricto en la aplicación de la Ley Islámica, así como su interpretación “deformada” con el paso del tiempo y las sucesivas generaciones.

Durante el desarrollo de la historia, la *umma* ha sufrido diversos avatares viviendo tiempos gloriosos –como los primeros años de su existencia o los siglos XVI-XVII con la expansión de los imperios: otomano, safaví y mogol– y contrariamente experimentando la pérdida de territorios y de prestigio. Este proceso ha quedado marcado en el ideario musulmán y ha evolucionado hasta llegar al siglo XIX, y principios del XX, cuando el mundo musulmán toma conciencia.

El activismo de pensadores así como la propia sociedad islámica, han buscado razones por las que se ha llegado a esta situación. De todas ellas se pueden destacar dos:

- La *umma* recibe un castigo divino por no cumplir con las normas, esto conlleva el abandono, la falta de la confianza de *Alláh*, y la pérdida del esplendor pasado.
- La existencia, y expansión, de los no creyentes que durante siglos, además de menospreciar los valores del islam, han sometido a sus seguidores a situaciones de humillación, explotación o matanzas.

---

<sup>8</sup> ARMTRONG, K., *Los orígenes del fundamentalismo en el judaísmo, el cristianismo y el islam*, Fábula Tusquets, Barcelona, 2003, págs. 21-23.

Por tanto, esta pérdida de prestigio se atribuye a la propia *umma* por ignorancia, superstición, u olvido de las esencias originales<sup>9</sup>, así como a los herejes –o apóstatas– por su influencia negativa.

De cualquiera de las dos formas, se llega a la conclusión por parte de la *umma*, de la necesidad de retomar los valores iniciales de islam, de volver a los fundamentos y de imitar los comportamientos del Profeta *Muhammad*, de los Cuatro Califas Bien Guiados o *rachidum* y de las generaciones coetáneas denominadas *shahaba*.

Imbuidos en el razonamiento de que la expansión inicial se debió a tener el apoyo divino gracias al cumplimiento de la norma divina y a un comportamiento que respondía a esta norma, para retomar la situación inicial se debe volver a ese comportamiento. A este movimiento se le denomina *salafismo*, en referencia al término *salaf* (primeras generaciones), las cuales son modelo de conducta.

El movimiento salafista pretende, por tanto, recuperar la confianza de *Alláh* y con ello recuperar el esplendor que el islam nunca tuvo que perder.

Cabe distinguir entre el término *salafismo* y *salafiya*, este último se refiere a un movimiento intelectual de finales del XIX y principios del XX, que tenía como objetivo devolver al islam su esencia original dentro del entorno de la modernidad reinante.

## 5. Sufismo

En los primeros tiempos del islam, tras las diferentes conquistas, algunos ascetas orientaron sus vidas hacia una potenciación de la yihad mayor, la interior. Surgiendo como “una reacción de rechazo al mundo, de ascetismo y desapego, contrario al afán mundano y de lujo de las clases dominantes, y con el deseo de dar un ejemplo al pueblo de la verdadera religión”<sup>10</sup>.

Traducido como sufismo, el término árabe *Tasawwuf*<sup>11</sup>, o bien *sufiyya*, parece provenir del siglo VIII, que a su vez indica la acción de transformarse en un sufí. Diferentes teorías pretenden dar explicación al origen del término sufí<sup>12</sup>:

- De *suf*, lana, como elemento simbólico de pobreza y renuncia a lo material.
- Del verbo *safa*, blanquear, en relación a la pureza buscada.
- De *suffah*, sofá, en relación a un grupo de compañeros del Profeta dedicados a la devoción y caridad, que pasaban largo tiempo en un asiento en la puerta de la Mezquita de Medina.

---

<sup>9</sup>[http://comunidades.diariodemallorca.es/blogs/juandeorientel/el\\_salafismo\\_el\\_wahabismo\\_la\\_yihad\\_y\\_el\\_califato\\_sunni](http://comunidades.diariodemallorca.es/blogs/juandeorientel/el_salafismo_el_wahabismo_la_yihad_y_el_califato_sunni). Juan Carlos Elvira Mate. 08/2014.

<sup>10</sup> MONDAROO, K. y ZABALETA, I., *Sufismo: la enseñanza mística*, EDIMAT libros, Madrid, 2006, pág. 22.

<sup>11</sup> También figura como *tasawwuf*.

<sup>12</sup> MONDAROO, K. y ZABALETA I., *Op. Cit.*, págs. 24-26.

De *sofos* o *sophia*, del término griego sabiduría, siendo la opción menos aceptada.

*Tasawwuf* es el camino para la purificación del corazón actuando con el conocimiento. Es la verdadera devoción a *Alláh* en las maneras y por los medios que a *Alláh* le gustan. Actuando en el conocimiento. Es la adquisición de los personajes buenos y el rechazo de los malos.

El sufismo (*tasawwuf*) es un conocimiento a través de los estados del alma humana, de cómo purificarla de lo censurable y ennoblecerla mediante la adquisición de cualidades loables.

Para el viaje debe tomarse un camino espiritual hacia *Alláh* y sus frutos son el desarrollo del corazón, el conocimiento de Dios a través de la experiencia directa y del éxtasis –verdadera experiencia de lo Divino– la salvación en el otro mundo, el triunfo a través de ganar la complacencia de Allah, y el logro de la felicidad eterna.

El verdadero significado de la palabra "sufí" es en realidad "el que se libera". Sufí en realidad significa *al-hikmah al-ilâhiyyah* (conocimiento de Dios)<sup>13</sup>.

Los elementos indispensables del sufismo son la doctrina y el método. La primera es transmitida de forma oral por el maestro al discípulo y no se limita a algo mental y académico. El método incluye meditaciones, oraciones, retiros, etc...en suma, medios de concentración en la Divinidad<sup>14</sup>.

Es decir, se puede entender el sufismo como "*un conocimiento perdurable que ilumina nuestra auténtica condición de seres humanos. Lo que en verdad somos, nuestra complejión más insondable, el fondo profundo de luz que reposa en nuestro interior, eso que el islam, a través del Corán, denomina fitra o naturaleza cardinal*"<sup>15</sup>. Aunque también puede definirse como "el misticismo islámico, la espiritualidad islámica, la vertiente esotérica del islam"<sup>16</sup>.

El corazón del sufismo está en un hadith de Muhámmad: "adora a Dios como si Lo vieses, pues aunque tú no Lo veas, Él en verdad siempre te ve".

El sufí inició su relación con *Alláh* de una manera personal y directa pero a partir del siglo XII los sufíes empezaron a organizarse en cofradías o *tariqas*, que con el tiempo se convirtieron en centros de doctrina bajo una estructura jerarquizada y un enfoque ascético. Desarrolladas tanto en territorio persa, como árabe, actualmente el sufismo se extiende tanto en el ámbito suní como en el chií.

---

<sup>13</sup> Shaykh Muhammad Al-Yaqubi, [http://www.livingislam.org/m/tsw\\_e.html](http://www.livingislam.org/m/tsw_e.html). Consultada 20 octubre 2014.

<sup>14</sup> SOARES DE AZEVEDO, M., *Iniciación al islam y al sufismo*, Colección Inicio, Bogotá (Colombia), 2004, pág. 56.

<sup>15</sup> BÀRCENA, H., *Sufismo*, Fragmenta Editorial, Barcelona, 2013, pág. 30.

<sup>16</sup> DURAN VELASCO, J. F., *El islam frente a las otras religiones*, Almuzara, España, 2012, pág. 42.

## 6. Wahhabismo

En la historia del islam, caben destacar a diversos pensadores que impulsaron, bien una reforma (*islah*), o bien una renovación (*taydid*) para la aplicación severa del islam.

En este punto sin duda destaca el imán *Ahmad ibn Hanbal* (m. 855), que partiendo de una tendencia literalista inició la que sería la Escuela Hanbalí, una de la cuatro Escuelas de Interpretación Coránica<sup>17</sup> del islam suní. La Hanbalí es la más rigorista, la más tradicional y la que menos se presta a interpretaciones libres del derecho coránico, pues acepta sólo el Corán y la Sunna, rechaza la analogía y reduce la validez del *ichmá*<sup>18</sup> al caso del consenso unánime de los compañeros del Profeta<sup>19</sup>. Tuvo muchos adeptos en Siria y Mesopotamia.

De forma similar el pensamiento del damasceno Ahmad ibn *Taymiyya* (1263-1328), enmarcado en un concepto conservador se basaba en mantener las fuentes originales (el *Corán* y la *Sunna*), depurarlas de la contaminación de cinco siglos y retomar el mensaje adaptado a los nuevos tiempos. La emisión de violentas *fetwas*<sup>20</sup> contra los conquistadores mongoles, ha servido como inspiración para llamar actualmente a la *yihad* incluso entre los propios musulmanes, o contra sus dirigentes<sup>21</sup>.

Muhammad *ibn Abd al-Wahhab* (1703-1792), un pensador cuya influencia se ha hecho sentir en el mundo islámico a lo largo de estos siglos. *Al-Wahhab* declaró ilegítima a la ley aplicada, y con ello se enfrentó al poder de Constantinopla, entonces bajo dominio otomano, declarando apóstatas a sus dirigentes. Posteriormente creó un Estado independiente, en la península arábiga, en donde la pureza de los fundamentos del siglo VII se aplicaba bajo dos principios: la defensa a ultranza de una visión integral del islam y una expansión de proselitismo guerrero basado en el *yihad* menor.

El ambiente social, político y religioso de la Arabia otomana estaba en declive. El necesario impulso en el plano espiritual vino de la mano de las ideas de *Wahhab*, que bajo una rigorista visión de un monoteísmo estricto e integrista, modificó las costumbres de los habitantes de la península arábiga. La fuerza y la legitimación política que le faltaban vinieron con el pacto de *al-Dariya*, firmado con *Muhámmad ibn Saúd* en 1745. La unión de ambos se mantuvo hasta la creación del Estado de Arabia Saudí en 1932 y perdura hasta nuestros días.

*Wahhab* reformó el hanbalismo de *Taymiyya* mediante una interpretación racional de las fuentes para la elaboración de la jurisprudencia –*ichtijad*– que solo aceptaba el Corán y la Sunna como fuentes. “Hay que destacar la potenciación wahabí del *ichtijad*, unida a la interpretación de la *yihad* como activismo radical e incluso violento, también ha dado lugar a una suerte de escuela en la que las *fetwas* y *muftíes*, legitiman

---

<sup>17</sup> Malikí, Shafí, Hanafí y Hanbalí.

<sup>18</sup> Consenso de los eruditos en cuestiones legales.

<sup>19</sup> CID, C. y RIU, M., *Historia de la religiones*, Editorial Óptima, Barcelona, 2003, pág.340.

<sup>20</sup> Directriz emitida por un juriconsultor, sin carácter vinculante.

<sup>21</sup> GÓMEZ GARCÍA, L., *Diccionario de islam e islamismo*, Espasa, Madrid, 2009, pág. 365.

posiciones de radical novedad (el takfir, la Hégira, la yahiliya, la qaida)<sup>22</sup>, aunque siempre mediante el recurso a las fuentes clásicas”<sup>23</sup>.

Dentro de la doctrina wahabí se establecen varias prohibiciones como son las de: utilizar el rosario islámico, realizar romerías, las jaculatorias repetitivas propias de los sufíes, la visita a tumbas y mausoleos, y el consumo de tabaco, entre otras.

Tanto Taymiyya como Wahhab se movieron entre el salafismo y el islamismo, aderezados con un componente de yihadismo, pero sin embargo, no debe confundirse wahabí con salafí, ni wahhabista con salafista<sup>24</sup>.

## 7. Islamismo

La presencia extranjera en diversos países de mayoría islámica durante finales del siglo XIX y principios del XX, unido a la pretensión de borrar los vestigios culturales de estos, provocó una reacción de reivindicación de esencias islámicas basadas en conceptos salafistas. Esta situación generó el deseo y la necesidad de una reforma islámica, que fue impulsada por diversos autores, destacando al afgano Jamaledin al-Afganhi (1838-1897) y a los egipcios Muhamed Abduh (1849-1905), y Rashid Rida (1865-1935), y desarrollada por el también egipcio Hasan al-Banna (1906-1928).

Al-Afganhi en un intento de reconciliar y compatibilizar la razón, el Corán y la Sunna, inició una corriente reformista que impulsó e inspiró la obra de los pensadores que le sucedieron. Abduh, tras su contacto con al-Afganhi, conmovido por la ocupación británica, se propuso demostrar que el islam podía ser tan moderno y racional como cualquier sistema occidental. Tanto al-Afganhi como Abduh consideraban erróneo emular a las figuras del pasado y defendían la compatibilidad del islam con la modernidad<sup>25</sup>.

Por su parte, el egipcio Rashid Rida (1865-1935), se convirtió en el primer musulmán en proponer el establecimiento de un estado islámico totalmente moderno, basado en la *sharía*. En su ensayo *Al-Jalifa* (1922-1923) abogaba por la restauración del califato. Aunque Rida se encontraba en la línea de *Wahhab* y de *Taymiyya* respecto a la necesidad de recurrir a las fuentes originales del islam, se distanciaba de ellos al admitir una integración de los valores modernos occidentales en el contexto islámico.

No se puede hablar de islamismo sin analizar la asociación más importante en este campo de los siglos XX y XXI, la Cofradía de los Hermanos Musulmanes (*al-Ijwan al-Muslimín*) y de su fundador Hasan al-Banna.

---

<sup>22</sup> Sus significados son: la anatematización, la peregrinación, la edad de la ignorancia y la base o regla.

<sup>23</sup> *OP. Cit.*, pág. 349.

<sup>24</sup> *OP. Cit.*, pág. 348.

<sup>25</sup> ARMTRONG, K., *Op.Cit.*, pág. 214.

Hasan al-Banna nació en Mahmudiya (Egipto) en 1906, hijo de un respetado imán ingresó con ocho años en una escuela coránica. Se introdujo en el sufismo, fundó la Asociación Hasaniya para la Caridad, que fue la semilla de la futura Hermandad. Con 22 años fundó la asociación islámica más importante de la historia reciente. Este embrión se desarrolló con tres objetivos fundamentales. Preservar la moralidad musulmana, combatir lo prohibido y hacer frente al proselitismo cristiano<sup>26</sup>.

En un ambiente de colonialismo, revueltas y secularismo, las ideas de al-Banna se desarrollaron bajo la percepción de la realidad circundante, y en base a varios autores. De Abu Hamid al Gazzali (siglo XI), conocido como Algazel, cerró las puertas a la interpretación (*ijtihad*) de las fuentes (*Corán y Sunna*). De Rida retomó el concepto de beligerancia y el de acabar con el retraso científico dentro del islam y de Abduh el revisionismo. A todo ello le añadió un matiz nacionalista de corte social, y con todo ello impulsó la doctrina de la nueva hermandad.

Durante los años treinta la doctrina de la hermandad se definió como “un compromiso con el islam como sistema total, completo y autosuficiente, que se erige en patrón y árbitro de la vida en todos sus aspectos; un islam cimentado en sus dos fuentes primigenias: el texto coránico y la *sunna* o tradición. Un islam aplicable en toda situación y lugar”<sup>27</sup>.

En un discurso de 1939 Hasan Al-Banna expresó los rasgos definitorios del islam de los HHMM.:

1. Un islam social: Que abarcaría todas las actividades y no quedase reducida a la dimensión privada. Política y sociedad dentro de una esfera religiosa y una naturaleza moral.
2. Un islam de retorno: depurado, purificado, liberado de supersticiones, basado en las auténticas fuentes que son el Corán y la Sunna. Referencias a la pureza de la primera fuente.
3. Un islam universal y globalizador: aplicación del islam en todo el mundo, a toda la raza humana, como elemento fundamental para la convivencia<sup>28</sup>.

“La visión política y social del islam de los Hermanos Musulmanes es una perspectiva rigorista y ortodoxa de la religión musulmana definida por el salafismo”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> MARTÍN, J., *Los Hermanos Musulmanes*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2011, pág. 19.

<sup>27</sup> *OP. Cit.* MARTÍN, J., págs. 26-27.

<sup>28</sup> TERNISIEN, X., *Les Frères Musulmans*, Librairie Arthème Fayard, Espagne, 2011, págs.

45 a 50.

<sup>29</sup> AMGHAR, S., *L'islam militant en Europe*, Infolio Editions, Francia, 2013, pág. 112.

La Hermandad fue definida por *al Banna* como: “un mensaje salafí, una verdad sufi, una organización política, un club deportivo, una unión cultural y educativa, una compañía económica y una idea social”. El islam de los HHMM se concibe, por tanto, bajo estas 8 dimensiones.



Según Richard C. Martín y Barzegar Abbas “El islamismo se refiere a: Movimientos sociales musulmanes definidos por las actitudes que abogan por buscar soluciones islámicas más puras, alejadas de las influencias foráneas, incidiendo para ello en la política, en la economía y en la cultura musulmana contemporánea”<sup>30</sup>.

El concepto de islamismo no se limita a un plano puramente político dado que el objetivo de las diferentes organizaciones que apuestan por una visión reformista del islam es hacer de este un código de conducta aplicable a todos los aspectos de la vida, donde la política constituye tan solo un apartado más dentro de su enfoque global. Por tanto, esta visión integral implica que el islamismo no plantee la separación entre “Iglesia” y Estado, al basarse en la aplicación de la *sharía*, entendida como un “código divino”, y no en leyes racionales elaboradas por el hombre<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> RICHARD, C. MARTÍN y BARZEGAR, A., *Islamism contested perspective on political*, Stanford University, EEUU, 2009, pág. 1.

<sup>31</sup> CASTAÑO RIAÑO, S., *Los Hermanos Musulmanes*, Editorial Síntesis, Madrid, 2013, pág. 17.



## Conclusiones

El hecho religioso genera diversas formas de percibir y evaluar el entorno. La inicial relación individual entre el hombre y el ser supremo inicia un proceso de preguntas y respuestas que abre la puerta a la socialización de las inquietudes.

La aplicación de este proceso establece diferentes posturas en el conjunto de la sociedad y por ello la terminología de estas actitudes se aplica en diferentes estadios. Conceptos como sufismo, salafismo e islamismo se usan con asiduidad en diferentes entornos y documentos, a veces, sin el debido rigor que la definición exige. La experiencia mística del sufismo, el camino hacia Dios, la respuesta del salafismo ante una apocalíptica visión del futuro intentando volver a los orígenes puros de las prácticas religiosas, o la aplicación universal de la ley divina, separan tanto en fondo, como en forma a los mencionados conceptos. La denominación como wahabismo de nuevas teorías que restringen las fuentes de la ley, y de la fe, limitaron otrora su esfera de influencia pero hoy por hoy aplican su doctrina en un mundo global.

La importancia de la palabra, y de su significado asociado, nos pide que analicemos cada término que usemos para, con ello, intentar comprender lo complejo de la trascendental esencia humana.

## HACIA UNA CULTURA DE PAZ

**Dra. D<sup>a</sup>. Silvia Martínez Cantón**

**Presidenta de la Confederación Española de Centros y Clubes UNESCO  
Vicepresidenta I de la Federación Europea de Centros y Clubes UNESCO  
Magistrada-juez**

Como ya dijera Albert Einstein: “Si la mente del hombre fue capaz de crear `una cultura de guerra´ debería ser capaz de crear una `cultura de paz´, y hacia esta cultura de paz se han encaminado los esfuerzos de las Naciones Unidas en las que se integra la UNESCO.

La aspiración de una cultura de paz está basada en los principios enunciados en el art. 2 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, siendo de especial relevancia, teniendo en cuenta el contenido del Congreso que aquí inauguramos, aquellos que comprometen a los países firmantes a arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos sin poner en peligro ni la paz, ni la seguridad internacional ni la justicia, así como la petición de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas. Estos principios de la Carta de la ONU encuentran su concreción en el respeto de los derechos humanos, la democracia y la tolerancia, la promoción del desarrollo, la educación para la paz, la libre circulación de información y la mayor participación de la mujer. Todos estos aspectos dan lugar a un enfoque integral para prevenir la violencia y los conflictos, y que se realicen actividades encaminadas a crear condiciones propicias para el establecimiento de la paz y su consolidación. La cultura de paz supone ante todo un esfuerzo de todos para modificar mentalidades y actitudes con deseo de promover la paz. Implica prevenir los conflictos que puedan engendrar violencia, transformar los conflictos ya existentes, y restaurar la paz y la confianza en poblaciones que emergen de la guerra. Pero su objetivo trasciende los límites de la comunidad internacional y de los conflictos armados para llegar también a las escuelas, a los lugares de trabajo y de recreo, a las familias, a los parlamentos y a la prensa.

En el comienzo de los años noventa se percibió que las políticas llevadas a cabo hasta ese momento por la UNESCO para contribuir a la paz, tal y como las Naciones Unidas le encomendaran, ya no resultaban tan eficaces, requiriéndose la novación de éstas a fin de lograr un nuevo impulso. Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, introdujo una Agenda para la paz que dio lugar a los debates de octubre de 1992 por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO sobre un programa operacional para la promoción de una cultura de paz. En febrero de 1994, Mayor Zaragoza, como director general de la UNESCO en aquel momento, creó la Unidad del

Programa Cultura de Paz bajo su directa dependencia. Como él mismo enunció: "... de este modo, en menos tiempo del que muchos calculan, el siglo XXI será -¡ya era hora!- el siglo de la gente, el siglo de la fuerza de la razón y nunca más de la razón de la fuerza, el siglo de la cultura de paz en lugar de la cultura de guerra. El porvenir está por hacer. Un nuevo mundo a la altura de la dignidad humana podría, por fin, construirse en los albores del siglo XXI"<sup>1</sup>. Igualmente, Irina Bokova, actual Directora General de la UNESCO, ha instado a esta institución a "repensar" el fundamento de su trabajo, ya que, según sus palabras, la organización ha de adaptarse a las "exigencias y desafíos" del siglo XXI, en el que la cultura de la paz es distinta a la existente cuando se fundó el organismo hace más de 60 años<sup>2</sup>.

Una de las ideas predominantes del Siglo XXI en su defensa por la cultura de paz es que la acción de la comunidad internacional debe enfocarse a la defensa de ciertos valores y principios, entre los que se encumbran la dignidad de la persona y su integridad física y moral. De esta forma, los Derechos Humanos se han convertido en la referencia obligada de todo discurso moderno. Todos los Estados, de forma más o menos directa, aplauden la existencia de éstos; sin embargo, su proclamación no deja de ser una mera fachada en muchos casos. Para algunos Estados los Derechos Humanos no ostentan la efectividad que se reclama, no alcanzando a ser una realidad fáctica resumiéndose en un enunciado político-ideológico e incluso normativo hueco y sin resonancia alguna en la sociedad. A fin de lograr este respecto por los Derechos Humanos, la comunidad internacional ha ideado y dotado medios e instituciones de control y sanción de aquellos Estados que no los respetan. De nuevo, es la comunidad internacional la que se erige en la labor de custodia y salvaguarda de uno de los principios a los que nos hemos venido refiriendo y que componen la cultura de paz.

Pero no sólo los Derechos Humanos constituyen la base de la cultura de paz, otro de los pilares fundamentales reside precisamente en la prevención de conflictos y en la gestión de los conflictos ya existentes, ámbito éste en el que se enmarcan las relaciones internacionales. Esta es la vertiente explorada en el presente Congreso, dirigiéndose especialmente hacia la situación de Oriente Próximo. Esta región ha resultado ser un polvorín de hostilidades internacionales en las últimas décadas. No está delimitada geográficamente con claridad, pero sí tiene unos denominadores comunes, siendo Estados de religión mayoritariamente musulmana –salvo excepciones como Israel- formando entre sí poderosas alianzas basadas en tal unidad religiosa y cultural sin que exista entre ellos unidad política, subsistiendo entre ellos tensiones aparentemente irresolubles pese a la unidad mencionada. Por otra parte, estos países, si bien ostentan las rentas per cápita más altas del mundo debido al petróleo, la ubicación geográfica les hace ser muy pobres en diversidad de recursos y, puesto que la explotación del petróleo está en manos de unos pocos, en ocasiones existen grandes desigualdades económicas, sociales y educativas. Por último, el enclave de Israel entre estos países y la pugna del pueblo palestino por obtener reconocimiento internacional de Estado suponen el marco final de la zona más conflictiva del globo. Un claro ejemplo de cómo la situación en Oriente Próximo influye incluso en la llevanza de la UNESCO ha sido la retirada de la aportación económica de Estados Unidos al organismo desde que se incorporó Palestina como nuevo miembro.

---

<sup>1</sup> <http://federicomayor.blogspot.com.es/> (última consulta: 24 de noviembre de 2013).

<sup>2</sup> <http://noticias.terra.com.pe/internacional/irina-bokova-la-unesco-debe-repensar-el-fundamento-de-su-trabajo.6b3cedc09424e310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html> (última consulta: 24 de noviembre de 2013).

Esperemos que el Congreso que aquí se inaugura aporte claves para dirimir y conciliar estos conflictos y para poder evitar aquellos que pudieran gestarse en los años venideros. Me gustaría aprovechar este escenario para apelar así a la cooperación de la comunidad internacional por el bien común. Es imprescindible que los Estados dejen de competir entre ellos manteniendo subyacente esa mentalidad de guerra que se pretende combatir, debiendo colaborar entre sí a fin de superar conjuntamente aquellos problemas que atañen a todos, logrando de esta forma para nosotros y para las generaciones futuras una cultura de paz que cambie para siempre el mundo.



## COMITÉ CIENTÍFICO DE LOS CUADERNOS CULTURA DE PAZ

### **Directores**

Carlos Fernández Liesa y Félix Vacas Fernández

### **Coordinación**

Alberto Guerrero Fernández

### **Comité Científico**

Federico Mayor Zaragoza. Fundación Cultura de Paz

Dionisio Llamazares Fernández. UNESCO - Comunidad de Madrid

Cástor Miguel Díaz Barrado. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Carlos Fernández Liesa. Universidad Carlos III de Madrid

Óscar Celador Angón. Universidad Carlos III de Madrid

Félix Vacas Fernández. Universidad Carlos III de Madrid

Martín Sánchez. UNESCO - Getafe





## NORMAS DE PUBLICACIÓN

Los *Cuadernos Cultura de Paz* son una colección editada por el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, donde se reflejan las actividades conjuntas que se han venido realizando en el marco del Instituto entre UNESCO-Getafe y el Observatorio Cultura de Paz del Grupo de Investigación Globalización Cooperación e Integración. Para el buen desarrollo de dichas actividades han colaborado otras Instituciones como la Fundación Cultura de Paz, la Escuela de Guerra y la Confederación de Centros UNESCO-España, entre otras. El objeto de los *Cuadernos* es la publicación de los resultados de los Congresos anuales sobre Cultura de Paz que se celebran desde 2011.

Los *Cuadernos* pretenden contribuir a la publicación de los resultados de esta colaboración y a la difusión de los valores de la paz, la dignidad humana y la solidaridad entre los pueblos. La cultura de paz supone contribuir a la solución de los conflictos por el diálogo y los métodos de la negociación y el acuerdo, con el rechazo de la violencia. Mediante esta colección se pretende contribuir al análisis de los factores y de los instrumentos de cultura de paz. El Comité científico reúne a los representantes de la Instituciones que colaboran en la realización de los Congresos de Cultura de Paz y en la colección.

### Personas de contacto:

Carlos Fernández Liesa (carlos@inst.uc3m.es)

Félix Vacas Fernández (fvacas@der-pu.uc3m.es)

Despachos del Instituto “Francisco de Vitoria”: 11.1.19/11.1.18/11.1.23

Teléfono:: +34 91 6249708

E-mail:

[carlos@inst.uc3m.es](mailto:carlos@inst.uc3m.es)

[fvacas@der-pu.uc3m.es](mailto:fvacas@der-pu.uc3m.es)

Alberto Guerrero. UNESCO Getafe.

[albertoguerrero@ono.com](mailto:albertoguerrero@ono.com)



## TÍTULOS PUBLICADOS

1. **Palestina e Israel en el nuevo contexto interno e internacional**
2. **El Mundo Árabe hoy: entre inmovilismo y transformación**
3. **Comunidad Internacional, Oriente Próximo y cultura de paz**

Como continuación al nº 2 de los Cuadernos Cultura de Paz, en el que abordamos la cuestión de los cambios políticos que se están desarrollando en el Mundo Árabe en los últimos años, y debido a los muy relevantes acontecimientos producidos en los últimos meses, especialmente en el ámbito regional de Oriente Próximo, este nº 3 quiere centrar su mirada, dentro todavía del ámbito árabe, en esa región específica y, más en concreto, en lo que viene ocurriendo, especialmente desde el verano pasado, en Egipto y Siria.

Y es que, en efecto, el golpe de estado de julio de 2013 en Egipto plantea relevantes cuestiones, tanto desde el punto de vista interno como internacional, en torno a los hechos realmente ocurridos, al desarrollo de los acontecimientos y la posible evolución política en el país, por tantas razones, central del Mundo Árabe; con consecuencias para la región, sin duda, pero también para los Estados occidentales. En este contexto, las palabras, con su fuerza –la fuerza de las palabras-, han vuelto a ser utilizadas como instrumento/coartada: rebeldes, terroristas ...

De otro lado, el uso de armas químicas en Siria a finales de ese mismo mes desencadenó toda una serie de reacciones en la Comunidad internacional, especialmente en algunos de sus miembros, con relevantes consecuencias tanto desde la perspectiva jurídica internacional como del desarrollo estratégico del conflicto mismo y sus conexiones regionales y globales. Así, junto al posible contagio del conflicto armado a sus países vecinos de Líbano e Irak, de nuevo el sistema de seguridad colectiva y el uso de la fuerza conforme al Derecho Internacional vigente se pusieron en entredicho por algunos; mientras que, de otro lado, la cuestión de las armas de destrucción masiva en Oriente Próximo (Siria, pero también Israel e Irán) ha vuelto al primer plano de las preocupaciones y ocupaciones de los Estados y de Naciones Unidas.

## Colaboran:



Universidad  
Carlos III de Madrid

Departamento de Derecho Internacional,  
Eclesiástico y Filosofía del Derecho

Grupo UC3M Globalización  
Cooperación e Integración:  
“Observatorio Cultura de Paz”



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Centro UNESCO  
Getafe - Madrid

Miembro del  
Movimiento de Clubes,  
Centros y Asociaciones  
para la UNESCO