

El derecho al desarme general y completo bajo control internacional

*Santiago Ripol Carulla**

Introducción: El derecho al desarme como expresión del derecho a la paz

El derecho al desarme general y completo es, sin duda, uno de los contenidos del derecho a la paz, entendido éste como el derecho de todo ser humano a vivir en paz. En efecto, las armas, su posesión, su uso, la mera amenaza de su empleo condicionan la vida de los individuos miembros de la sociedad, impidiéndoles el pleno desarrollo de su personalidad y llevar una vida digna¹.

El derecho al desarme es, por lo tanto, una concreción del derecho a la paz y en este sentido puede ser incluido entre los denominados derechos de tercera generación. Quizá conviene comenzar nuestra reflexión a partir de este punto, pues de este modo pueden explicarse algunas dificultades para la formulación precisa del derecho al desarme como derecho humano.

* Profesor Titular de Derecho internacional público de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Letrado del Tribunal Constitucional.

¹ En conexión con los artículos 28 (“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”), 29 (“1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. 3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”) y 30 (“Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración”) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

El derecho a la paz (y el derecho al desarme como expresión del mismo) como derecho de solidaridad

La tercera generación de derechos humanos (los derechos de solidaridad)

Los derechos de tercera generación son expresión del principio de solidaridad entre los hombres. Entre ellos se incluyen el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la herencia común o respeto al patrimonio común de la humanidad.

Siendo clara la identificación de estos derechos el problema surge con relación a su fundamentación, pues la idea de solidaridad puede ser más supuesta que real, puede tener una intensidad desigual en función de intereses variables, puede ser un mero elemento para el discurso. En cualquier caso, estos derechos reflejan unos valores universales, de ahí que resulte posible establecer un vínculo con la obligación jurídica internacional de los Estados, recogida en la Carta de las Naciones Unidas, de promover la cooperación internacional en el respeto de los derechos humanos.

En términos generales se han procurado concretar los derechos de la solidaridad en una serie de derechos subjetivos con un contenido propio enunciado de un modo preciso. Estos derechos se corresponden con determinadas obligaciones de los Estados. Así, el derecho al medioambiente comporta el derecho a contar con vías de recurso contra los graves atentados contra el medioambiente, el derecho a la reparación por daños derivados de acciones que supongan la violación del derecho al medioambiente y el derecho a ejercer determinadas acciones encaminadas a salvaguardar las condiciones favorables para el desarrollo vital de las personas. De igual modo, el derecho al desarrollo se concreta en el derecho a la libertad de elegir el modo de desarrollo, el derecho a gozar de los bienes producidos por la colectividad, el derecho al respeto de la identidad cultural, etc.

Como puede advertirse, los titulares de estos derechos subjetivos no son siempre los mismos, pues mientras que en el caso del derecho al medioambiente los individuos son sus beneficiarios directos, en el supuesto del derecho al desarrollo son los Estados y los pueblos los titulares de los derechos subjetivos que lo integran. Finalmente, en el caso de la preservación del patrimonio común de la humanidad, ésta y en determinadas ocasiones grupos (ej. pueblos indígenas), son quienes ostentan la titularidad de las concretas expresiones de este derecho.

Pese a esta circunstancia los derechos de tercera generación comparten ciertos elementos que dan sentido al concepto: todos ellos encierran valores en sí mismos, cuyo oponente es un uso inadecuado o excluyente del progreso. Las dificultades que presenta su concreción se resuelven porque frente a ellos se halla una determinada acción, que implica en sí misma un riesgo, a la que oponernos.

Dificultades en la caracterización del derecho humano al desarme

El derecho al desarme, expresión como se ha expuesto del derecho a la paz, no comparte ninguno de los dos elementos señalados y que actúan como aglutinantes del concepto de derechos de solidaridad. Ciertamente no puede afirmarse que el valor de la supresión de las armas por los Estados sea en sí mismo un valor positivo. Frente al mismo se halla la idea de pacto social, la certeza de que la vida en sociedad implica una renuncia por parte de los particulares al empleo individual de la fuerza en favor del Estado. Por otra parte, la titularidad del derecho al desarme resulta indefinida: nada nos sugiere que el Estado tenga que renunciar a la posesión de armamento. Siendo los Estados quienes ostentan el monopolio del empleo de la fuerza de cara a garantizar tanto su propia existencia como para posibilitar el orden y la vida en sociedad, serían éstos –y no los pueblos o los individuos– los titulares del derecho al desarme. En cierto modo estas dificultades responden a que el sentimiento de solidaridad es en este punto menos inmediato. Es por ello que, a los efectos de tratar de proceder a la caracterización del derecho humano al desarme, resulta de interés partir de dos importantes declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz (1984) y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986). En ellas se advierte con claridad el elemento de solidaridad que ha de fundamentar el señalado derecho.

El derecho internacional y la obligación de los Estados de promover el desarme

La ausencia de guerra, requisito para el desarrollo económico y social y para la realización de los derechos y libertades fundamentales

La Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/11, de 12 de noviembre de 1984, se refiere en su preámbulo a “la voluntad y las aspiraciones de todos los pueblos de eliminar la guerra de la vida de la humanidad y, especialmente, de prevenir una catástrofe nuclear mundial”, y expresa el convencimiento “de que una vida sin guerras constituye en el plano internacional el requisito previo primordial para el bienestar material, el florecimiento y el progreso de los países y la realización total de los derechos y las libertades fundamentales del hombre proclamados por las Naciones Unidas”.

En su párrafo 1 la Declaración “proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz”. A este derecho corresponde “la obligación fundamental de todo Estado” de “proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización” (párrafo 2). A continuación la Declaración concreta esta obligación: “para asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz se requiere que la política de los Estados esté orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, especialmente de la guerra nuclear, a la renuncia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” (párrafo 3) y “hace un llamamiento a todos los Estados y a todas las organizaciones internacionales para que contribuyan por todos los medios a asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz mediante la adopción de medidas pertinentes en los planos nacional e internacional” (párrafo 4).

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986, establece un claro vínculo entre el desarme y el desarrollo. Este vínculo se apunta ya en el preámbulo de la Declaración, según el cual “los progresos en la esfera del desarme promoverían considerablemente los progresos en la esfera del desarrollo y que los recursos liberados con las medidas de desarme deberían destinarse al desarrollo económico y social y al bienestar de todos los pueblos, y, en particular, de los países en desarrollo”. Y tiene pleno desarrollo en su artículo 7: “Todos

los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin, deben hacer cuanto esté en su poder por lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, así como lograr que los recursos liberados con medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo”. Con posterioridad, diversos documentos de las Naciones Unidas han profundizado en esta relación entre desarme y desarrollo².

El objetivo del desarme general y completo. El deber de los Estados de promover el desarme y sus límites

En definitiva, el derecho internacional se refiere a la obligación de promover el desarme. Esta obligación compete a los Estados y ha de realizarse en beneficio de los individuos y de los pueblos. En rigor esta obligación no es fruto de los últimos años; al contrario, se encuentra prevista en la propia Carta de las Naciones Unidas, cuyo artículo 26, que nunca fue puesto en práctica, señala: “A fin de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el Artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos”.

Con posterioridad, esta obligación de los Estados de promover el desarme o la reducción de armamentos en determinados sectores o áreas geográficas ha sido recogida en diversos tratados internacionales. Ciertamente, la comunidad internacional institucionalizada ha tratado

² Ver, con carácter general *La relación entre desarme y desarrollo en el contexto internacional contemporáneo*, A/59/119, de 23 de junio de 2004, que recoge el Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre la relación entre desarme y desarrollo, nombrado de conformidad con el párrafo 2 de la resolución 57/65 de la Asamblea General, de 22 de noviembre de 2002. Ver asimismo *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, A/59/2005, de 21 de marzo de 2005. En este Informe el Secretario General añade un tercer elemento a la indicada relación, los derechos humanos: “Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar. En este nuevo milenio, la labor de las Naciones Unidas debe poner al mundo más cerca del día en que todas las personas sean libres para elegir el tipo de vida que quieren vivir, puedan acceder a los recursos que harán que esas opciones tengan sentido y tengan la seguridad que les permita disfrutarlas en paz” (párrafo 17).

de favorecer la adopción por los Estados de estos compromisos. Son ejemplos de esta acción los sucesivos Decenios de Naciones Unidas para el Desarme, la promoción de medidas concretas como el establecimiento por los Estados de zonas libres de armamento nuclear, la puesta a disposición de los Estados de los medios y recursos de las organizaciones internacionales para hacer posible el control internacional de determinadas obligaciones convencionales asumidas por los Estados (ej.; régimen de salvaguardias del OIEA), etcétera. En otras ocasiones los Estados se han movido tanto en la fase de celebración del tratado como en el control de su cumplimiento en el plano de la cooperación no institucionalizada.

En cualquier caso, es claro que la obligación de promover el desarme y su concreción en un ámbito en particular es expresión de la voluntad de los Estados, sin que pueda afirmarse la existencia de una norma de derecho internacional general que imponga el desarme general y completo –no así la prohibición del recurso a determinados tipos de armas–, ni siquiera en relación con el armamento nuclear.

La Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su Opinión Consultiva del 8 de julio 1996 sobre la legalidad de la amenaza o del empleo de las armas nucleares, tras examinar el derecho aplicable a la amenaza o el empleo de armas nucleares –que ordena en tres cuerpos normativos distintos: las normas convencionales y consuetudinarias que de forma expresa regulan la legalidad o ilegalidad de las armas nucleares como tales, los principios y normas del derecho internacional humanitario, y las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas relativas a la amenaza o el uso de la fuerza armada³, y que analiza teniendo en cuenta las características singulares de las armas nucleares (párrafo 35)– concluyó por unanimidad que “no existe en el derecho internacional consuetudinario ni en el derecho de los tratados ninguna autorización concreta para recurrir a la amenaza o al empleo de las armas nucleares”, y por once votos contra tres, que “en el derecho internacional consuetudinario y en el derecho internacional convencional no existe

³ Con carácter previo, y en atención a las posiciones mantenidas por algunos Estados partidarios de la ilicitud del empleo de las armas nucleares, la CIJ analiza si el artículo 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948) y determinados artículos de los tratados e instrumentos internacionales actualmente vigentes sobre salvaguardia y protección del medio ambiente, contienen alguna norma que de forma expresa prohíba la amenaza o el empleo de las armas nucleares. En opinión de la Corte no puede afirmarse la existencia de una norma de esta naturaleza en los instrumentos jurídicos señalados, aunque es cierto que en ellos se recogen limitaciones que los Estados deben observar en situaciones de conflicto armado. Ver párrafos 23 a 34 de la Opinión Consultiva.

ninguna prohibición general no universal de la amenaza o el empleo de las armas nucleares como tales”.

De igual modo, en el párrafo 2.F de la parte dispositiva de la opinión consultiva, la Corte se refirió al artículo VI del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), el cual señala que “Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional”.

Para la CIJ el camino indicado por el Artículo VI del TNP es la única vía válida para llenar el vacío jurídico que, a raíz del examen del derecho aplicable que ha realizado, existe en la actualidad en el derecho internacional. El legislador internacional, y no la Corte, es el único en cuyas manos está la posibilidad de prohibir el recurso a las armas nucleares. Su responsabilidad es grande, habida cuenta del grado de concienciación actualmente existente a este respecto.

La Corte, en aras precisamente de fortalecer este mandato, realiza dos valoraciones sobre el Artículo VI del TNP sobre las que cabe hacer unas muy breves consideraciones. En primer lugar considera que este artículo impone una obligación de comportamiento y de resultado. En efecto, en el epígrafe 99 de la opinión consultiva, la CIJ resalta “la importancia jurídica de esa obligación” y considera que “va más allá de la mera obligación de observar una conducta; se trata de una obligación de lograr un resultado concreto –el desarme nuclear en todos sus aspectos– procediendo de una determinada manera, a saber, emprendiendo negociaciones de buena fe sobre la cuestión”.

En segundo lugar, parece caracterizar esta obligación como una obligación general y oponible *erga omnes*: “Esa obligación bimembre de emprender y celebrar negociaciones de manera oficial incumbe a los 182 Estados Partes en el Tratado (...) o, en otras palabras, a la gran mayoría de los integrantes de la Comunidad internacional. Además –prosigue la CIJ– la práctica totalidad de la Comunidad internacional parece ser parte directa en esta negociación, en tanto que ha expresado su deseo de alcanzar el desarme nuclear y completo por medio de las Resoluciones aprobadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas (párrafo 100)”. A tenor de estas palabras, la Corte parece considerar

que esta obligación no incumbe solamente a las Partes en el Tratado, sino también a los Estados que no son Partes en el TNP⁴.

En conclusión, por tanto, no existe en el derecho internacional público una norma que imponga a los Estados el desarme general y completo bajo control internacional. El derecho de legítima defensa, la supervivencia del Estado, etc. actúan como límite al desarrollo de una norma general o convencional que contenga una tal obligación.

Supuestos de imposición de un deber de proceder al desarme general y completo bajo supervisión internacional

Ahora bien, la anterior afirmación ha de matizarse, pues la práctica internacional más reciente permite advertir que en ocasiones la comunidad internacional institucionalizada, personalizada en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ha impuesto a un determinado Estado la obligación de proceder al desarme bajo control internacional. Esta actuación se ha dado en dos situaciones:

- En aquellos casos en que el Consejo de Seguridad ha de dar respuesta a una situación de urgencia extrema. Es el caso, por ejemplo, de la serie de resoluciones sobre desarme relativas a Iraq, cuyo origen se halla en la Resolución 687 (1991).
- Cuando el Consejo de Seguridad –que está interviniendo en la resolución de un determinado conflicto y ha desplegado en la zona fuerzas de las Naciones Unidas– suple la acción que en principio correspondería a los Estados implicados y procede al desarme de las partes enfrentadas bien sea para tratar de que el conflicto se agrave (como hizo en la antigua Yugoslavia) bien sea para, finalizado éste, proceder a la realización de tareas de reconstrucción de la paz (El Salvador, Haití)⁵.

⁴ Resulta difícil aceptar esta declaración tan bienintencionada de la Corte sin expresar una cierta perplejidad. Primero porque *a priori* parece contraria a los fundamentos del derecho de los tratados; segundo porque se hace pivotar sobre las Resoluciones de la Asamblea General, sin que la Corte proceda a analizar la forma en que se adoptaron, el respaldo con el que contaron, su contenido, etcétera. Y, por último, porque la práctica habida desde 1968 parece demostrar que los Estados partes en el TNP poseedores de armas nucleares no han entendido, en el mejor de los casos, esta disposición como una obligación de resultado.

⁵ Para un examen detallado de esta cuestión, ver S. Ripol Carulla, *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Contribución al estudio del concepto de sanción internacional)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2003, pág. 77 y ss.

El Consejo de Seguridad actúa así en defensa de los intereses de la comunidad internacional pero también en defensa de la población directamente afectada por el conflicto. Cabría entonces afirmar que en determinadas circunstancias extremas, la comunidad internacional ha impuesto a los Estados una obligación de proceder al desarme general y completo bajo control internacional. Así lo ha hecho en defensa de los intereses de la población de los Estados partes en el conflicto.

Apuntes para una caracterización del derecho humano al desarme

A tenor de todo lo anterior cabe afirmar que, de acuerdo con el Derecho internacional:

- los Estados tiene la obligación de promover el desarme;
- en determinadas circunstancias la comunidad internacional ha impuesto a un determinado Estado la obligación de proceder a un desarme general y completo bajo control internacional.

Ello es así porque todos los pueblos y Estados tienen el derecho inherente a vivir en condiciones de seguridad, sin la amenaza de catástrofe que supone la posesión y el uso de armas, con el límite al derecho de los Estados a garantizar la seguridad de sus poblaciones. Este planteamiento posee una dimensión global que trasciende a los individuos, siendo necesario tratar de definir una expresión del derecho al desarme en tanto que un derecho subjetivo para los particulares.

Con motivo del despliegue en Holanda de 48 misiles Pershing II –una actuación emprendida en ejecución de la decisión adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la OTAN el día 12 de diciembre de 1979– se produjo un movimiento de contestación ciudadana que, entre otras actividades, cristalizó en la creación de *Ban the Cruise Missiles Foundation*, cuyo objeto era combatir la señalada medida a través de acciones legales. Se interpusieron así diversos recursos que fueron desestimados por los tribunales holandeses. Finalmente, diversos miembros de la Fundación plantearon una demanda ante el Comité de Derechos Humanos, argumentando que el despliegue de los misiles constituía una violación del Artículo 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que impone a los Estados la obligación de proteger y de evitar amenazas para la vida de sus ciudadanos.

En su Decisión 429/1990, el Comité señala, en primer lugar, que el Protocolo Adicional al Pacto no está concebido como un mecanismo para canalizar el debate sobre cuestiones de interés público, como el desarme. Acto seguido no admite la demanda por considerar que los demandantes no gozan de la condición de víctima en el sentido que el Protocolo Adicional otorga a este término⁶.

De este modo, queda constatada una nueva dificultad para el reconocimiento del derecho al desarme como un derecho subjetivo de los particulares. Ello no obstante, ha de recordarse que el planteamiento de demandas individuales ante los órganos de control internacionales no es la única vía posible para facilitar el progresivo reconocimiento del derecho al desarme bajo control internacional como derecho humano⁷. Ciertamente a los efectos de determinar los perfiles de este derecho ha de resultar de utilidad el mecanismo de los informes periódicos, que permite un intercambio de pareceres y el establecimiento de un progresivo diálogo entre las autoridades de los Estados y el órgano internacional de control. O, por citar otro posible cauce, la aprobación de Comentarios Generales por estos últimos. Tal es el caso del Comentario General Núm. 14: Armas nucleares y derecho a la vida (Art. 6), aprobado por el Comité de Derechos Humanos en fecha 9 de septiembre de 1984.

A través de esta acción quizá puedan darse en el futuro las condiciones para entender que el derecho al desarme general y completo bajo supervisión internacional pueda concretarse también en un derecho del que todo hombre, y todos los hombres considerados colectivamente, son titulares y cuyo contenido consista en el derecho de realizar individualmente o en entidades establecidas con arreglo al derecho de asociación, actividades encaminadas a promover el desarme y la prohibición de armas de destrucción masiva e indiscriminada.

Esta vertiente individual coexiste con la señalada manifestación colectiva del derecho al desarme en tanto que expresión del derecho a la

⁶ Communication No. 429/1990: Netherlands. 08/04/1993, CCPR/C/47/D/429/1990. Sobre el mismo tema, Communication No. 524/1992: Netherlands. 05/11/1993, CCPR/C/49/D/524/1992. Ver también, Communication No. 657/1995: Netherlands. 07/11/1995, CCPR/C/55/D/657/1995, en la que el Comité, por idénticos motivos, inadmite una demanda interpuesta por un ciudadano holandés que considera que el Gobierno de Holanda, con su política de venta de armas a Turquía, ha incumplido los artículos 6, 7 y 8 PDCP.

⁷ La eficacia de esta forma de actuación queda contrastada, en mi opinión, porque fue la vía que permitió el reconocimiento tanto por el TEDH como por los tribunales internos de determinadas manifestaciones del derecho al medioambiente sano.

paz, y que consistiría, como se ha expuesto, en el derecho de los pueblos y Estados a vivir en condiciones de seguridad, sin la amenaza de catástrofe que supone la posesión y el uso de armas.

A ambos derechos corresponde la obligación de los Estados de adoptar medidas para hacer posible el ejercicio de los individuos y pueblos a la paz. La ausencia de guerra, requisito para el desarrollo económico y social y para la realización de los derechos y libertades fundamentales, representa la concreción de la solidaridad que ha de actuar como fundamento del deber de los Estados de proceder al desarme general y completo bajo supervisión internacional, deber este último que encuentra como límite el derecho de los Estados a garantizar la seguridad de sus poblaciones y asegurar su supervivencia.

Referencias bibliográficas

- A. Amor, "Le droits de l'homme de la 3ème génération", en *The New Constitutional Law/Le nouveau droit constitutionnel*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1991, pp. 43-84.
- F. Gómez Isa, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999.
- F. Mayor Zaragoza, "Le droit de l'être humain à la paix", en *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber*, Bruxelles: Bruylant, 1998, pp. 1231-1241.
- F. Przetacznik, "The Philosophical Concept of Peace as a Basic Collective Human Right", *Revue de Droit Pénal Militaire et de Droit de la Guerre*, núms. 1, 2, y 3 1987, pp. 361-403.
- A. Ruiz Miguel, "¿Tenemos derecho a la paz?", *Anuario de Derechos Humanos*, Núm. 3, 1985, pp. 397-434.
- M. Thee, "The right of peoples to peace", en *Karel Vasak Amicorum Liber: Les Droits de L'Homme à L'Aube du XXI Siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 403-407.