PEACE & SECURITY – PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES
EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations
Issue 13, January-December 2025 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2025.i13.xxxxx

Citation: TORRES CAZORLA, M. I. , "SÁNCHEZ COBALEDA, A., La regulación jurídica internacional de los bienes de doble uso, Marcial Pons, Madrid, 2023, 360 pp.", *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 13, 2025

Received: 10 January 2024.
Accepted: 31 July 2024.

SÁNCHEZ COBALEDA, A., *La regulación jurídica internacional de los bienes de doble uso*, Marcial Pons, Madrid, 2023, 360 pp.

Vivimos tiempos de indeterminación en el contexto internacional; momentos donde las guerras, los riesgos de escalada bélica, las consecuencias nocivas de gobiernos indeseables en muchos lugares del planeta, así como los efectos de la post-pandemia (que aún se dejan sentir en numerosos ámbitos) planean sobre el escenario global. Todo ello nos obliga a interrogarnos, como internacionalistas y como personas habitantes del "planeta azul" acerca de los numerosos retos de nuestro tiempo y hacia dónde vamos, en una suerte de ejercicio de funambulismo del que pretendemos salir airosos, aunque las posibilidades de ello sean limitadas.

Es precisamente en este contexto en el que se fragua la monografía que comentamos, dedicada aparentemente a una temática muy específica que describe muy bien su título (*La regulación jurídica internacional de los bienes de doble uso*) pero que ahonda en una temática con múltiples y enormemente relevantes implicaciones para el Derecho internacional del desarme y control de armamentos, para el Derecho internacional como un todo, e incluso para la propia pervivencia del ser humano en nuestro planeta. Sus implicaciones y derivaciones en un momento como el actual no tienen parangón, mostrando que lo que en apariencia es un tema específico, ofrece contornos que afectan al mundo en su conjunto, dada la complejidad del actual escenario internacional convulso que vivimos, prácticamente desde que este siglo XXI ha comenzado.

Como la profesora Milagros Álvarez Verdugo, que prologa esta monografía, nos señala,

> [l]la creatividad humana para convertir tecnologías y bienes civiles en medios de combate es muy "fructífera", circunstancia que ha abierto un

> nuevo espacio de preocupación que amplía el potencial objeto de interés del Derecho internacional del desarme y control de armamentos y que ha provocado la diversificación de los foros y medios dedicados a su tratamiento.

Así, hechos como los acontecidos el 11 de septiembre de 2001, han demostrado que la imaginación para destruir y cometer ataques terroristas es prácticamente ilimitada. Junto a ello, la tecnología, nuestra dependencia de la misma (recordemos el "caos" mundial provocado por el error informático de Microsoft en julio de 2024) y las fallas que en este mundo globalizado pudieran producirse, son aspectos que deben ser objeto de reflexión. Retos no faltan.

El origen de esta investigación de la Dra. Ana Sánchez Cobaleda encuentra su punto de arranque en la que fue su tesis doctoral, defendida en 2019, dirigida por Milagros Álvarez, que prologa este libro, y que fue tutorizada por el profesor Andreu Olesti, obteniendo el Premio Extraordinario de Doctorado. La calidad de esta monografía que presentamos es sin duda tributaria de estos elementos iniciales, así como del magisterio de las personas que colaboraron para que el incipiente trabajo que le sirvió de base (la tesis doctoral) viese la luz, transformada posteriormente en este sólido análisis que representa este libro. Suscribimos las palabras con las que culmina el Prólogo, al señalar (p. 14) que

> [e]stamos ante un análisis jurídico riguroso y novedoso de un tema de relevancia internacional indiscutible que ofrece, junto a una excelente información, cuáles son las claves que explican las tensiones presentes en la regulación vigente de los bienes de doble uso, así como las oportunidades y riesgos previsibles de su evolución futura.

Se trata por tanto de una temática que tiene tras ella un largo, larguísimo camino recorrido, si bien el que queda por recorrer es aún más amplio, con perspectivas de futuro que en ocasiones pueden llegar a parecer casi de ciencia ficción. Con derivaciones múltiples, como pueden ser el ciberespacio[1] o el

[1] Véase por ejemplo la obra dirigida por María José Cervell Hortal y Juan Jorge Piernas López. CERVELL HORTAL, M.J. y PIERNAS LÓPEZ, J.J., *Hacia una regulación internacional para el ciberespacio*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

Peace & Security – Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, No 13, January-December 2025, xxxx
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2025.i13.xxxx

espacio ultraterrestre[2].

En la Introducción a la monografía que comentamos, que precede a los seis Capítulos que la componen, la autora nos deja ver claramente el *leif motiv* de la misma, sustentado en una honda preocupación, al afirmar que "no hay un solo bien físico o intangible, natural o artificial que no sea susceptible de tener un doble uso" (p. 17). Nos acerca así a la dimensión del problema, que encuentra una conexión ineludible en el Derecho internacional contemporáneo, con la producción y empleo de un tipo específico de armas: las armas de destrucción masiva (ADM). Es justamente, como nos señala la autora, "la intersección entre las prohibiciones relativas a la existencia y proliferación de ciertos medios de combate y el derecho al uso pacífico de cierto tipo de bienes", lo que da cuenta de la relevancia de este tema. Una cuestión importante para nuestro presente, pero también para el futuro, dado que, además de ser una cuestión que atañe directamente a la seguridad mundial (tratando de prevenir que determinados bienes caigan en manos "indeseables") por otro lado el desarrollo y bienestar de las poblaciones —constituyendo el acceso a la tecnología un bien primordial— resulta imprescindible. La forma en que se deben hacer casar los dos elementos de esta ecuación —aparentemente incompatibles— resulta compleja; es precisamente ese análisis del Derecho internacional vigente en esta materia —y su evolución hasta llegar a su estadio actual— el objeto fundamental de este libro. Nos desvela cómo se ha desarrollado ese proceso evolutivo, sus claves e interrogantes, así como los múltiples aspectos que aún deben ser objeto de regulación y mejora.

Comencemos por el principio, en este devenir que Ana Sánchez nos presenta; el Capítulo I nos acerca a la materia fundamental de este libro: los bienes de doble uso y el significado, o mejor, los múltiples significados de esta noción. O al menos los significados relevantes para la regulación internacional vigente. Se trata de una noción surgida en el ámbito del desarme y el control de armamentos, de manera particular en el ámbito de las armas de destrucción masiva. Era necesario equilibrar dos posiciones: el uso civil legítimo en diversos ámbitos como la energía nuclear, o el ámbito de la química, junto a la necesidad de evitar a toda costa la proliferación nuclear o la tenencia de determinados bienes en "manos indebidas" que propiciasen una escalada

[2] Como pone de relieve Juan Manuel de Faramiñán Gilbert. DE FARAMIÑÁN GILBERT, J.M., "El derecho del espacio ultraterrestre; nuevos retos en marcha", en SOBENES, E. y GIL GANDÍA, C. (eds.), *Hablemos de Derecho Internacional*, HDI, 2024, pp. 97-123

de dicha proliferación. Analiza con sumo detalle los criterios que permiten delimitar la categoría de bienes de doble uso, que son diversos: los fines (pacíficos y no pacíficos), los usos de los mismos (civiles o militares), así como la intencionalidad de quien los utiliza. Todo ello lleva a la autora a señalar que

> [U]una sólida definición del término —bienes de doble uso— debería tener en cuenta las propiedades y características físicas del bien, así como sus posibilidades técnicas y sus potencialidades contrapuestas, sin olvidar que la intencionalidad con la que se puede utilizar y las posibles consecuencias determinarán las condiciones para su comercio o transferencia (p. 31).

Esta aproximación conceptual viene seguida, como no podría ser de otra manera, de la regulación internacional vigente, donde se analizan dos variables: en primer lugar, los fines pacíficos y no pacíficos (tomando como referencias el Tratado de No Proliferación Nuclear, la Convención sobre Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas, la Convención sobre Armas Químicas y la Resolución 1540, de 26 de abril de 2004, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas); en segundo término, respecto de los usos civiles y militares, así como la incorporación del criterio de intencionalidad, se estudiarán las Directrices del Grupo de Suministradores Nucleares, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, las Directrices del Grupo Australia y las Directrices del Arreglo de Wassenaar. Sobre todos estos instrumentos se volverá con posterioridad, al hilo de la regulación internacional en la materia, deteniéndose de manera particularizada en cada uno de ellos.

Todo lo anterior sirve de antesala, en este mismo Capítulo, al análisis de los retos actuales y las tendencias de evolución, con enormes dosis de realismo; ello es así, como nos señala la autora (pp. 58-59) porque "el control absoluto, no es posible, por la propia ambigüedad del concepto y porque los sectores tecnológico, informático y científico, avanzan a tal velocidad que, en el momento en que se quiera delimitar un concepto vinculado de algún modo a esa ciencia, la definición quedará obsoleta de inmediato".

Aun así, ello no es óbice para que el segundo Capítulo de este libro permita realizar un acercamiento a la delimitación y características del Derecho Internacional aplicable, que se aborda en el discurrir de las páginas 61 a 130: las normas convencionales y los actos normativos de las Organizaciones In-

Peace & Security – Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, No 13, January-December 2025, xxxx
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2025.i13.xxxx

ternacionales, referidos ambos a la materia que nos ocupa. El Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, constituye un instrumento pionero, con sus eficacias y debilidades, que "en la actualidad todavía presenta varios defectos pendientes de subsanación tras más de medio siglo en vigor, conectados todos ellos con la problemática relacionada con los bienes de doble uso, en este caso, nucleares" (p. 76). Respecto de la Convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT), de 1972, una cuestión esencial deriva de que dichas armas son muy difíciles de detectar, "debido a que en el proceso de producción de estas se utilizan muy habitualmente bienes de doble uso" (p. 86). El tercer instrumento convencional analizado es la Convención sobre la Prohibición de Armas Químicas, de 1993, que encuentra su asiento en la utilización de este tipo de armas en conflictos desarrollados durante el siglo XX e incluso en algunos más recientes, como en la guerra en Siria[3].

Este armazón normativo se complementa ineludiblemente con los actos de Organizaciones Internacionales, como el Organismo Internacional de Energía Atómica y los acuerdos de salvaguardias (limitadas y completas), así como el Protocolo Adicional, que permite a este organismo "verificar instalaciones que no incluyan necesariamente material nuclear" (p. 118). También el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas va a ser un importante protagonista en lo que al ámbito normativo se refiere, constituyendo un instrumento clave la Resolución 1540, de 28 de abril de 2004, relativa a la no proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores. Dicha resolución, calificada incluso como *ultra vires* en sus inicios, "convirtió en obligación jurídica para todos los Estados del globo la adopción de varias medidas relacionadas con el control de los bienes de doble uso, algunas de las cuales aparecían como disposiciones de los tratados de no proliferación previamente analizados" (p. 123).

El tercer Capítulo sigue la senda del anterior (conformando casi una segunda parte del segundo Capítulo), centrándose igualmente en la delimitación y características del Derecho internacional aplicable, pero esta vez dedicando atención a las directrices y normas de *soft law* que, en este ámbito, al igual que en otros muchos sectores del Derecho internacional contemporáneo, cobran

[3] Sobre ello, véase Pastor García, A.M., "La Convención sobre Armas Químicas: ¿una regulación internacional eficaz?", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 81/2015, 30 de julio de 2015, https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7686845.pdf

un relieve inusitado. Destacan las directrices emanadas del Comité Zangger, del Grupo de Suministradores Nucleares, del Grupo de Australia, del grupo denominado Régimen de Control de Tecnología de Misiles, así como del Arreglo de Wassenaar, todos ellos analizados en detalle a lo largo de las páginas 148 a 183 de este libro.

Pero no solamente la existencia de ciertas normas —de diversa naturaleza— conforman el sustento de la regulación de los bienes de doble uso. A ello se deben añadir las exigencias de regulación y control interno, objeto de atención en el cuarto Capítulo del libro que comentamos. La necesaria protección física, para la cual son necesarias dos operaciones sucesivas (inventariar y adoptar un sistema de seguridad que evite la obtención ilícita de bienes de doble uso) y el control y limitación de transferencias, son fundamentales. A ello debe unirse el establecimiento de comportamientos prohibidos y el establecimiento de sanciones en caso de que se incurra en tales comportamientos. En este sector, el fundamento insoslayable es el Derecho internacional, a lo que se une la "exigencia a los Estados para que regulen internamente y prohíban cierto tipo de comportamientos y llegado el caso, los sancionen" (p. 236), contando con cierto margen de flexibilidad para ello.

En línea directa con lo anterior, se hace necesaria la designación de Autoridades Nacionales de referencia, conformando así algo parecido a *puntos focales* que permitan la ejecución de los aspectos comentados con anterioridad.

Para hacer realidad las obligaciones respecto de los bienes de doble uso, el círculo se cierra con la exposición en el quinto Capítulo de esta monografía de las exigencias para los Estados en el área de las relaciones exteriores: exigencias de sometimiento a control internacional, con diversas modalidades, así como exigencias de cooperación para la promoción de los usos pacíficos de los bienes de doble uso (institucionalizada o de carácter bilateral).

El último de los Capítulos (el sexto) nos ofrece un conjunto de elementos enormemente clarificadores que nos permiten entender la relevancia del tema: de manera particular, la importancia que reviste la noción de bienes de doble uso y los aspectos de futuro que pueden converger en dicha noción, más allá de su vinculación con las armas de destrucción masiva. La idea de intencionalidad como elemento determinante para el control de los bienes de doble uso, así como la tendencia expansiva de esta noción, son ejes fundamentales de la actual regulación y de la que habrá de venir.

Peace & Security – Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, No 13, January-December 2025, xxxx
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2025.i13.xxxx

No faltan además elementos nucleares, que permiten a la autora hablar de que el régimen jurídico internacional de los bienes de doble uso presenta un carácter fraccionado y disperso (p. 322), enmarcado en el régimen de no proliferación (pp. 323-324). En dicho marco, ocupa un lugar preeminente, como se ha dicho con anterioridad, el *soft law*, al que se suma el destacado papel normativo desempeñado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Todo ello dibuja un escenario en el que la necesidad de cooperación, con mayúsculas, es más necesaria que nunca. Si bien la realidad contemporánea no nos hace presagiar grandes avances de cooperación —ni en este ámbito ni en otros muchos en que resulta imprescindible—, debe destacarse el papel de idea-fuerza que cobra esta palabra, en tiempos complejos como los que actualmente vivimos.

Esta monografía culmina con una completa y exhaustiva bibliografía en la que se da cuenta de la evolución y el tratamiento del tema —que ha recibido una enorme atención por parte de la doctrina desde hace décadas y también en tiempos recientes—. Ello constituye un indicio más, si cabe, de la relevancia de esta temática, así como de los retos múltiples que el Derecho y el Derecho internacional deben afrontar en tiempos venideros.

Vivimos tiempos recios, y volviendo la vista atrás, hacia la literatura, no me resisto a transcribir las palabras vertidas en una de sus obras por Milan Kundera, ese eterno candidato al Premio Nobel más que merecido, cuando decía:

> El sábado y el domingo sintió la dulce levedad del ser, que se acercaba a él desde las profundidades del futuro. El lunes cayó sobre él un peso hasta entonces desconocido. Las toneladas de hierro de los tanques rusos no eran nada en comparación con aquel peso. No hay nada más pesado que la compasión. Ni siquiera el propio dolor es tan pesado como el dolor sentido con alguien, por alguien, para alguien, multiplicado por la imaginación, prolongado en mil ecos[4].

Animamos al lector a adentrarse, también en esa "insoportable levedad" de los bienes de doble uso tan cercanos y a veces tan desconocidos, para aproximarnos a uno de los grandes temas reflejo de estos tiempos inciertos

[4] Kundera, M. *La insoportable levedad del ser*, Tusquets Editores, 17ª ed., 1988, de la obra original de 1984, traducción del checo de Fernando de Valenzuela, Barcelona, p. 39.

que vivimos, donde desarme y control de armamentos se encuentran bajo la lupa. Sin duda alguna, esta magnífica monografía nos ayudará a reflexionar sobre todo ello y las múltiples aristas que esta temática presenta en la actualidad.

María Isabel Torres Cazorla

Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universidad de Málaga

Peace & Security – Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, No 13, January-December 2025, xxxx
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2025.i13.xxxx