

SÁNCHEZ COBALEDA, A., *La regulación jurídica internacional de los bienes de doble uso*, Marcial Pons, Madrid, 2023, 353 pp.

La monografía de la Dra. Sánchez Cobaleda destaca de modo sobresaliente en el panorama de la producción científica internacionalista por la originalidad de la temática, el planteamiento, la metodología, el análisis, el amplio y sólido apoyo documental y bibliográfico y los resultados –que constituyen una extraordinaria aportación al conocimiento del objeto de estudio–, así como por la rigurosidad, laboriosidad y claridad expositiva de la autora que se agradece, en particular, por tratarse de un tema que reviste un indudable interés y una creciente actualidad, pero sin perder –sino habiendo incrementado– su complejidad y dificultad como objeto de estudio.

El objeto de estudio de esta monografía dista mucho de ser sencillo, accesible, cómodo o agradecido para el investigador. Obliga a realizar un esfuerzo de búsqueda, análisis, contraste y elaboración de los resultados que pocos otros ámbitos requieren y que, al final, conduce en mayor medida a la identificación de carencias, contradicciones, obstáculos y limitaciones para su correcta regulación que a la posibilidad de ofrecer soluciones para la misma sobre la base del enorme trabajo realizado en su investigación. Si, en general, el jurista ha de enfrentar enormes desafíos de distinto alcance y naturaleza para concluir satisfactoriamente su labor, en este caso, el mérito es considerablemente mayor por los motivos que es conveniente identificar a continuación para apreciar el valor de la obra reseñada.

La regulación jurídica de los bienes de doble uso plantea una problemática compleja desde diferentes perspectivas y por diversas razones. En primer lugar, hay un *problema conceptual*. La denominación “bienes de doble uso” es tan omnicompreensiva como imprecisa. Hablar de “bienes” resulta complicado y discutible al menos por un doble motivo: por una parte, no es fácil denominarlos o calificarlos de modo natural dentro de la categoría de bienes cuando se pueden utilizar y se utilizan con fines maliciosos o no pacíficos; por otra parte, el concepto de “bien” en el mundo jurídico tiene un significado muy preciso que se compadece mal con la idea de bienes usados con ese otro tipo de finalidades. Aunque originaria, incluso normativamente y en la práctica se haya consolidado la expresión “bienes de doble uso” no habría que descartar la posibilidad o incluso la necesidad de utilizar a esos efectos un término diferente como “recurso” que es aséptico tanto axiológicamente como en cuanto a sus funcionalidades.

En segundo lugar, hay un *problema de orden funcional*. Como explica en distintas partes de la obra su autora, la categoría de bienes de doble uso está vinculada en su articulación conceptual y normativa a la noción de armas de destrucción masiva (ADM). No solo no son necesaria e indiscutiblemente asimilables en su régimen jurídico –porque el signo genética y naturalmente distintivo de los bienes de doble uso es su capacidad para un uso beneficioso y el derecho de los Estados a emplear el mismo–, sino que se ven negativamente afectados en su formulación por la propia indefinición y relativismo que rodea el concepto de arma. Como evidencia de esta situación, en el estado actual de la cuestión, naturalmente condicionado por el empleo de este concepto en el ecosistema digital y en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones, se están barajando hasta cinco opciones conceptuales en torno a la definición de arma, desde las teorías finalista, instrumental o analógica, hasta la negacionista o la relati-

vista en virtud de la cual cualquier cosa puede ser un arma dependiendo de su uso, sus efectos y la intencionalidad, que es un aspecto muy notablemente destacado por la autora a lo largo de esta monografía.

Hay, en tercer lugar, un *problema contextual* derivado de una doble y diferente circunstancia. Por una parte, la asociación original de los bienes de doble uso a las ADM y el hecho de que su régimen normativo sea tributario de aquel otro encaja con dificultad en una realidad en la que los bienes de doble uso responden a una acepción más amplia y, como advierte la Dra. Sánchez Cobaleda, “empiezan a identificarse con productos cuyos fines no deseados perjudican a valores o intereses jurídicamente protegidos, ajenos a las ADM” (pp. 55). Por otra parte, el avance científico y tecnológico implica un crecimiento exponencial, ilimitado y constante de las posibilidades, funcionalidades y recursos de doble uso que, además, a diferencia de las ADM, en sentido estricto, están natural y completamente integrados en la realidad cotidiana de manera que los bienes de doble uso pasan de ser una relativa excepción a convertirse en la normalidad. Una gran mayoría de las tecnologías del mundo digital comparten esa virtualidad. Un componente adicional, no menos importante dentro de este contexto y al que se refiere la autora de esta monografía, viene dado por el protagonismo alcanzado por los agentes no estatales, en general y en relación con el diseño, desarrollo y utilización de bienes de doble uso.

Hay, finalmente, un *problema de naturaleza estructural* derivado de la necesidad de reinterpretar, reformular y reubicar el marco jurídico de análisis de los bienes de doble uso atendiendo a estos cambios, condicionantes y circunstancias. El panorama actual muestra un marco normativo caracterizado por la fragmentación, la complejidad, un cierto relativismo o, incluso, la posibilidad de apuntar a la necesidad de procesos técnicos de estandarización capacitados para discriminar y clasificar técnicamente las posibilidades de usos beneficios, maliciosos o no pacíficos.

Una vez contextualizada la problemática que plantea el objeto de esta monografía, con la intención de subrayar la extrema dificultad y complejidad de su estudio y el valor de la contribución realizada al mismo por parte de la Dra. Sánchez Cobaleda, es el momento de explicar la estructura y contenido de su trabajo.

La monografía se estructura en 6 capítulos. El *capítulo primero* constituye, más que una aproximación, como reza su título, un análisis riguroso, esmerado y exhaustivo de los bienes de doble uso como categoría. En su primer apartado, relativo al origen y configuración de esta noción, la autora aborda dos aspectos esenciales: por una parte, la problemática que rodea este concepto y su formalización en la práctica internacional; y, por otra, los criterios de delimitación desde la triple dicotomía que encierra sus fines pacíficos y no pacíficos, los usos civiles y militares o el criterio de la intencionalidad, que constituye en esencia el parámetro último de calificación puesto que, como advierte la autora, el uso en uno u otro sentido de estos bienes es una decisión humana, libre y voluntaria y la intención en general, que está en la idiosincrasia social y la conciencia individual, “ni es demostrable, ni es utilizable ni es justificable aunque desde luego sea la esencia de la cuestión” (pg. 29). A partir de esa dicotomía, el apartado segundo de este primer capítulo aborda la noción de bien de doble uso en la normativa internacional partiendo de los tratados y normas que identifican los bienes de doble uso como aquellos que pueden tener fines pacíficos y no pacíficos –el Tratado sobre la no proliferación de las

armas nucleares, la Convención sobre armas bacteriológicas y tóxicas, la Convención sobre armas químicas y, en otro orden, la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad— para continuar con aquellos otros actos de diferente origen y naturaleza que se refieren a los bienes de doble uso conforme al sentido de civiles o militares o finalidades benévolas o malévolas. Entre ellos se incluyen las Directrices del Grupo de Suministradores Nucleares, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, las Directrices del Grupo Australia o las Directrices del Arreglo de Wassenaar. Este primer capítulo concluye con un apartado dedicado a las tensiones actuales y las tendencias de evolución. La denominación confunde en esta parte de la que se espera un análisis más detallado y mejor estructurado sobre los principales motivos de preocupación compartida al respecto por académicos, industria, legisladores y gobiernos importadores o exportadores. Las transferencias de bienes intangibles parecen plantear una problemática específica distinta de la que deriva de la investigación de doble uso de manera que su tratamiento conjunto (pp. 50-55) no ayuda a la mejor comprensión de las mismas. Por otra parte, tanto ese apartado como el siguiente —dedicado a las dificultades asociadas a las tendencias de ampliación de la noción— pueden calificarse como tensiones actuales, pero no necesariamente y al mismo tiempo como tendencias de evolución. No queda clara esa combinación de tensiones actuales y tendencias de evolución o estas últimas quizás no estaban correctamente ubicadas en ese contexto.

Siguiendo con la metodología planteada sobre la noción de bien de doble uso en la normativa internacional, los capítulos segundo y tercero se dedican a la delimitación y características del Derecho Internacional aplicable tratando, respectivamente, sobre las normas jurídicas internacionales y las directrices y normas de *soft law*. El *capítulo segundo* analiza los tratados y los actos de las organizaciones internacionales ocupándose de antecedentes, objetivos, estructura, régimen normativo y garantías para terminar con un balance y valoración de los mismos. El *capítulo tercero* cuenta con un apartado inicial dedicado a las características generales de los regímenes de control de exportaciones para, a continuación, centrarse en las características específicas de cada régimen.

Los *capítulos cuarto y quinto* se ocupan, respectivamente, de las exigencias de regulación y de control interno y en el marco de las relaciones exteriores. Entre las primeras, las internas, se identifican la protección física, el control y limitación de transferencias —que quizás habría tenido mejor cabida en el siguiente capítulo—, los comportamientos prohibidos y las sanciones internas y las autoridades nacionales de referencia. El capítulo quinto, relativo a las exigencias externas, se concreta en las exigencias de sometimiento a control internacional y de cooperación para la promoción de los usos pacíficos de los bienes de doble uso.

El *capítulo sexto*, que asemeja a un capítulo de conclusiones, reivindica en su primer apartado la importancia de la noción de bienes de doble uso destacando como aspectos clave su vinculación con las armas de destrucción masiva, la función clave de la intencionalidad y la tendencia expansiva que caracteriza el desarrollo y evolución de esta categoría. En el segundo apartado, relativo a la configuración del régimen de bienes de doble uso, advierte certeramente sobre su naturaleza fraccionada, dispersa y localizada en el contexto de la no proliferación y sobre la importancia del *soft law* en este ámbito. El papel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas merece un lugar destacado, asimismo, dentro de este régimen jurídico. Finalmente, este capítulo identifica el contenido del régimen de bienes de doble uso.

Un primer componente es el contenido normativo básico que se define como el resultado del intento de lograr un equilibrio entre la exigencia interna de controlar los bienes y sus transferencias y la exigencia externa de cooperar para la promoción de los usos pacíficos de los bienes de doble uso. Este régimen jurídico internacional se caracteriza, siguiendo a la autora, “por la tensión permanente entre la prohibición del desvío y el derecho a los usos pacíficos” (pp. 329). Por ello, el contenido mínimo consiste en asegurar el equilibrio entre ambos objetivos y exigencias. A ello hay que sumar la adopción de medidas de protección física y de regulación interna sobre comportamientos prohibidos y establecimiento de sanciones que son exigencias derivadas, a su juicio, de fenómenos tan dispares como los procesos de globalización y el terrorismo internacional. La observancia y el cumplimiento de estas exigencias contribuye a la efectividad del régimen y constituyen una parte esencial del control de los bienes de doble uso que ha de ser integral de manera que garantizar cada uno de sus aspectos ha de fortalecer el régimen en su conjunto.

Un segundo componente del contenido normativo del régimen de bienes de doble uso es el sometimiento a medidas de seguimiento del cumplimiento, verificación y control internacional de naturaleza heterogénea que sería una exigencia de orden transversal y de carácter global porque abarcaría la garantía de respeto de todas las exigencias identificadas con anterioridad. La autora advierte sobre la existencia de una tendencia a la institucionalización debida en parte al hecho de que el sometimiento a medidas de control internacional está mejor valorado cuando se canaliza de manera institucionalizada que cuando se lleva a cabo de forma descentralizada. A ello contribuye la afirmación de que los casos más flagrantes de incumplimientos se han producido en regímenes más institucionalizados, mientras que ocurre al contrario en los que están menos formalizados precisamente porque son más débiles los instrumentos de control.

El tercer y último componente de ese contenido normativo básico vendría dado por la designación de autoridades nacionales para actuar como interlocutoras de organizaciones y organismos de referencia, como órganos centralizadores para toda cuestión nacional que pueda guardar referencia con la materia y como partes componentes de una red transnacional de contactos.

El capítulo sexto termina con una valoración del régimen jurídico internacional de los bienes de doble uso cuya completa consolidación constituirá, en palabras de la autora, la consecuencia necesaria de la culminación de los objetivos de la regulación de las armas de destrucción masiva de manera que “el pleno afianzamiento del régimen de los bienes de doble uso irá unido a la total desaparición de estas armas” En su opinión, este régimen no solo es tributario del de las armas de destrucción masiva sino que “cuando estas armas desaparezcan, será su heredero natural para evitar su resurgimiento o proliferación”(pp. 333). Esta conclusión, no necesariamente compartible, quizás refleja un excesivo y poco fundamentado optimismo motivado, tal vez, por la devoción propia y encomiable hacia el objeto de investigación que acompaña a muchos investigadores. Más precisa y fundamentaba es la identificación de los retos más urgentes y entre ellos una delimitación más concreta de su objeto de control que responda a criterios de seguridad jurídica. Cooperación internacional, colaboración público-privada y concienciación son claves para evitar que se transfieran internacionalmente los bienes de doble uso cuando no se cumplan las condiciones requeridas y que sean objeto de una utilización correcta dentro de cada Estado. En cualquier caso, la legitimidad y eficacia del régimen van a depender del pleno ejercicio del derecho al uso pacífico de los bienes y tecnologías de doble uso.

En definitiva, esta monografía constituye una extraordinaria aportación al conocimiento científico de una materia complicada y difícil, que se explica con una extraordinaria claridad expositiva que es una consecuencia evidente del riguroso trabajo realizado para su elaboración por la Dra. Sánchez Cobaleda, con nuestro agradecimiento y enhorabuena.

Margarita Robles Carrillo
Universidad de Granada

