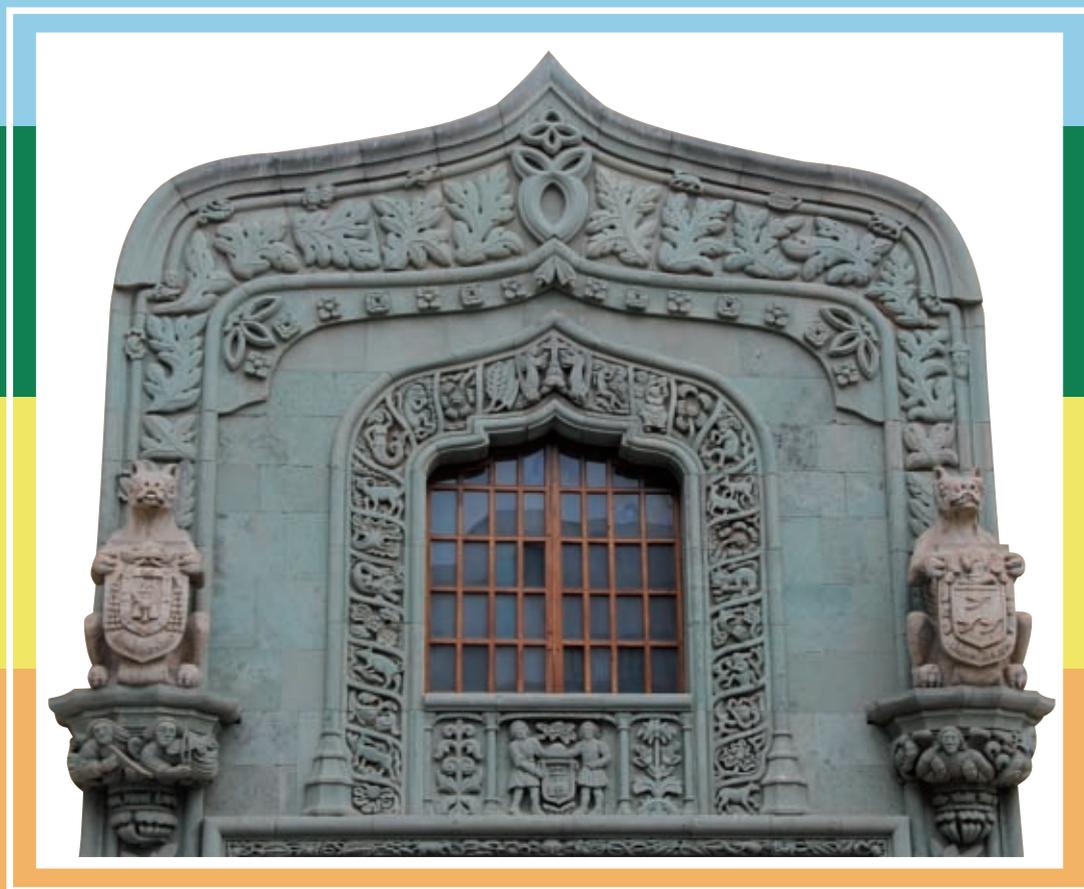


Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

# PAZ, MIGRACIONES Y LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez  
(editores)



aEDID/|

Asociación Española  
para el Derecho Internacional  
de los Derechos Humanos



Cabildo de  
Gran Canaria

SOLIDARIDAD INTERNACIONAL  
[www.grancanariasolidaria.org](http://www.grancanariasolidaria.org)



# Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos



Asociación Española para el Derecho Internacional  
de los Derechos Humanos

Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez  
(editores)

# Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos

La publicación digital de esta obra ha sido subvencionada por el Cabildo de Gran Canaria (Consejería de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional)

Primera edición: mayo de 2012

© Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

© Fotografía de portada: La Casa de Colón (Las Palmas de Gran Canaria). Carmelo Faleh Pérez

© de esta edición:

Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos  
Párroco Camino 19, 3.º D  
33700 Lluarca. Asturias. España  
info@aedidh.org  
www.aedidh.org

Editor técnico: Cristian Velasco

ISBN 13: 978-84-615-1582-0

DL: AS 1555-2012

Made in Spain - Hecho en España

Permitida la reproducción siempre que se cite la fuente y no se altere ni modifique ninguno de los pasajes reproducidos

La paz llegó al fin. [...] La guerra terminó. [...] La paz sencilla, amorosa de hogar bueno, esa paz que recoge las lágrimas pobres y abre las ventanas sobre un mar paternal y serio, no llegó sino a un rincón apartado del puerto, el rincón de los trabajadores del muelle, ciegos de ver cómo se hundía cotidianamente en el silencio de un horizonte amargo el antiguo sol de los días venturosos. Esta paz es un aroma, una pacífica luz, un dulce calor de alegría. [...] Es la paz de las lágrimas, pero la verdadera paz: un pan moreno y tostado que vuelve a la vieja mesa de pino, como un viajero amigo que se perdió en un país remoto y que retorna a su tierra natal con el alma nueva.

Alonso QUESADA, pseudónimo de Rafael ROMERO QUESADA (Las Palmas de Gran Canaria, 1886-1925): «Una modesta ciudad ante la paz», crónica de 2 de mayo de 1919; reprod. en Alonso QUESADA: *Obra completa*, 6: *Prosa. Insulario. Textos dispersos* (ed. de Lázaro Santana), Las Palmas de Gran Canaria: Gobierno de Canarias-Cabildo Insular de Gran Canaria, 1986, 67-68.



## Índice

|   |     |
|---|-----|
| <b>Presentación</b> .....   | 11  |
| Carmelo Ramírez Marrero   |     |
| <b>Introducción</b> .....   | 15  |
| Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez   |     |
| <b>El liderazgo de la sociedad civil en la codificación internacional del derecho humano a la paz</b> .....   | 19  |
| Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez   |     |
| <b>Internamiento preventivo de migrantes irregulares en la Unión Europea: análisis desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos</b> ..... | 55  |
| Cristina de la Serna Sandoval   |     |
| <b>El conflicto del Sáhara Occidental: la libre determinación en retirada</b> .....   | 83  |
| Nicolás Navarro Batista   |     |
| <b>La prolongada irresolución del conflicto israelopalestino: hacia un balance de dos décadas del proceso de paz</b> .....  | 119 |
| José Abu-Tarbush  |     |

## Anexos

|  |     |
|--|-----|
| I. Moción sobre el derecho humano a la paz aprobada por el pleno del Cabildo de Gran Canaria (26 de marzo de 2010) .....   | 159 |
| II. Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz (10 de diciembre de 2010).....  | 161 |
| III. Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz (10 de diciembre de 2010) .....  | 181 |
| IV. Proposición no de Ley de apoyo al derecho humano a la paz aprobada por la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (14 de septiembre de 2011)..... | 193 |



## Presentación

**Carmelo Ramírez Marrero<sup>1</sup>**

La obra que tengo el honor de presentar de la mano de Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez, sus editores, encierra en términos generales el difícil pero necesario cometido de transformar el derecho internacional de los derechos humanos haciendo que la paz, el valor más universal de todos, alcance definitivamente la categoría de derecho humano. Ello es producto de una apasionante Campaña Mundial que ha tenido la visión de afrontar la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) y que encontró eco apropiado con motivo del apoyo decidido prestado por el Cabildo de Gran Canaria —en mi etapa como consejero de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional— a la celebración de unas Jornadas tituladas significativamente «Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos». Bajo esta rúbrica fue posible constituir y celebrar en la Casa de Colón, los días 21 y 22 de julio de 2010, un foro de debate en el que se abordaron tres temáticas clave para lo que la paz debe significar como derecho humano: además de la Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz, dos temas adicionales que son centrales para la efectiva consecución de la paz, a saber:

Por una parte, las migraciones y el papel protagonista que asumen las mujeres como protagonistas del fenómeno migratorio, ya sea en las sociedades de donde parten los migrantes, ya en las sociedades receptoras. Sabido es que las mujeres son el pilar que mantiene unidas en los países de salida a las familias separadas por la inexistencia de perspectivas para una vida digna. Cuando son ellas las que parten en búsqueda de oportunidades laborales escasas o inexistentes donde residen, son también sostén económico de las familias.

Por otro lado, en las Jornadas de 2010 se prestó también atención a los conflictos del Sáhara Occidental y Palestina que tienen singular interés para Canarias y para Gran Canaria por la presencia de importantes comunidades saharauí y palestina pero, además, por el apoyo y la solidaridad proverbiales que tanto la causa palestina como la saharauí han encontrado y siguen encontrando en la sociedad canaria.

---

<sup>1</sup> Consejero del Cabildo de Gran Canaria. Responsable de la Consejería de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional de 2007 a 2011.

Como antes apunté, en el marco de aquellas Jornadas hubo también ocasión para que la AEDIDH diera a conocer los frutos de una loable Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz que comenzó en 2007 y forjó sus cimientos en la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz* de 30 de octubre de 2006, cerrándose en 2010, tras aglutinar a casi dos mil organizaciones de la sociedad civil y ciudades de todo el mundo, además de numerosas instituciones públicas (Congreso de los Diputados y varios Parlamentos autonómicos), entre las que se encuentran el propio Cabildo grancanario que aprobó el 26 de marzo de 2010, por unanimidad de todas las fuerzas políticas, una moción de apoyo y adhesión al proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz. Además, en el ámbito gubernamental, los 22 Estados miembros de la Cumbre Iberoamericana (entre ellos España) aprobaron el 29 de octubre de 2011 en Asunción (Paraguay) una resolución de apoyo al proceso de codificación del derecho a la paz actualmente en curso en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Esa Campaña Mundial se marcó dos objetivos: definir, primero, un articulado jurídico-político que se apoyara en sucesivas Declaraciones y respondiera a los anhelos de la sociedad civil. A partir de la citada *Declaración de Luarca* se convocaron numerosas consultas de personas expertas en las cinco regiones del mundo, en las que se gestaron tanto la *Declaración de Bilbao* de 24 de febrero de 2010 —que supuso una lectura de su antecesora de Luarca a la luz de las abundantes contribuciones regionales recibidas—, como la *Declaración de Barcelona* de 2 de junio de 2010 —adoptada por un Comité internacional de redacción—, que ha servido para refrendar las dos Declaraciones anteriores y darles legitimidad internacional. El rigor del procedimiento empleado, en constante consulta con las osc de base en los cinco continentes, permite afirmar que los parámetros jurídicos del derecho humano a la paz, tal como se reafirman en la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* de 10 de diciembre de 2010, representan genuinamente los intereses de la sociedad civil internacional.

En segundo lugar, la Campaña Mundial se diseñó para persuadir a los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a iniciar el proceso de codificación oficial del derecho humano a la paz. Después de tres años de trabajos intensos se logró, con considerable esfuerzo, que el 17 de junio de 2010 el Consejo de Derechos Humanos (resolución 14/3) se hiciera eco de la propuesta y, después de reconocer la importante contribución de la sociedad civil, solicitase a su Comité Asesor la preparación de un proyecto de *Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz*.

La Campaña Mundial, cuya segunda fase concluyó el 10 de diciembre de 2010 en el marco del Congreso internacional celebrado en Santiago de Compostela, se

cerró con el colofón de la aprobación de dos importantes resoluciones. Por un lado, la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, que se viene a unir a las tres anteriores Declaraciones. En ella se cristaliza la idea de que «la paz es un derecho humano universal, sólidamente enraizado en el derecho internacional y en las normas internacionales de derechos humanos». Y, por otro lado, con la aprobación de los Estatutos del *Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz*, que es operativo desde el 10 de marzo de 2011 y se ha establecido con el fin de empoderar a la sociedad civil en estas materias y promover la codificación internacional del derecho humano a la paz en el seno de las Naciones Unidas.

Es a partir de la *Declaración de Santiago* donde se establecen los parámetros para fomentar los hábitos necesarios para que la conciencia sobre la necesidad de codificar el derecho humano a la paz se vaya extendiendo en las diferentes zonas del planeta, en particular en aquellas donde —como sucede en el Sáhara Occidental o en Palestina— se quiebra el derecho de los pueblos y de las personas a vivir en paz y «a practicar la tolerancia y vivir en paz como buenos vecinos», como reclama en su Preámbulo la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

Conviene tener presentes los ingentes esfuerzos que ha ido realizando en esta materia la AEDIDH, organizando y conduciendo importantes y numerosas reuniones regionales de personas expertas que se fueron celebrando a los largo de los años 2007 a 2010 con la participación de reputados especialistas. Así, el *Seminario regional de Santo Domingo sobre el derecho humano a la paz* (República Dominicana); el *Seminario nacional de Bogotá sobre el derecho humano a la paz* (Colombia); los *Actos de presentación de la Declaración de Luarca* de Morelia y México D.F. (México), y Santa Fe (Nuevo México, Estados Unidos); o el *Eastern African Expert Meeting on the Human Right to Peace* celebrado en Nairobi (Kenia); el *Expert Meeting to Develop by Consensus a Proposal of Universal Declaration on the Human Right to Peace* celebrado en Nueva York (Estados Unidos); la *Réunion régionale d'experts sur le droit humain à la paix* llevada a cabo en Dakar (Senegal); la *Reunión de personas expertas sobre los derechos humanos a la paz y a la alimentación* celebrada en Roma (Italia); el *Internacional Expert Meeting on the Human Right to Peace* llevado a cabo en Kwangju (Corea del Sur); la *Reunión sobre el Derecho a la educación en la paz y los derechos humanos* celebrada en Ginebra (Suiza); el *Taller para la promoción del derecho humano a la paz* en el seno de la UNESCO en París (Francia); la *Consulta nacional de personas expertas sobre el derecho humano a la paz* de Montevideo (Uruguay); la *Reunión regional* celebrada en La Plata (Argentina); la *Réunion régionale* de Yaundé (Camerún); la *Reunión de personas expertas sobre el derecho humano a la paz y la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia* celebrada en Nueva York (Estados Unidos); el *Regional Expert Meeting* de Johannesburgo (Sudáfrica); el *South-East Expert*

*Meeting* de Bangkok (Tailandia); el *Balkan Regional Expert Meeting* de Sarajevo (Bosnia-Herzegovina); el *Meeting of Arab Experts* de Alejandría (Egipto) y el *Seminario internacional sobre la paz: hacia una cultura de paz en un mundo globalizado*, celebrado en La Habana (Cuba). Estas actividades, entre otras, nos ofrecen un panorama de la labor llevada a cabo por la AEDIDH con el loable objetivo de alcanzar, en su día, la codificación del derecho humano a la paz en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

Y, sin duda, como se afirma en el párrafo primero del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana». Por tanto, la lucha por la paz es la lucha por la defensa de todos los derechos humanos de todas las personas, dondequiera que estén. En definitiva, la lucha por la visualización de los derechos humanos es un continuo que no puede ni debe en modo alguno descansar, dado que su defensa y protección exigen una alerta continua y una acción solidaria decidida. Alcanzar la plasmación del derecho humano a la paz es una labor colectiva que no debe cejar bajo ningún concepto y es en el marco de las Naciones Unidas donde se ha de promover su cristalización con un instrumento jurídico efectivo que establezca un nuevo paso hacia una humanidad más consciente y solidaria. Como ha señalado Federico Mayor Zaragoza, «ha llegado el momento de superar los límites de lo “posible” y hacer realidad mañana muchos imposibles de hoy».

Es el futuro de la humanidad lo que está en juego...

## Introducción

**Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez**

Editores

Este libro nace de las Jornadas que la AEDIDH celebró los días 21 y 22 de julio de 2010 en la Casa de Colón de Las Palmas de Gran Canaria, con el patrocinio del Cabildo de Gran Canaria y su Consejería de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional, con el mismo título de esta obra: *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*. De este modo, la AEDIDH quiso promover el debate sobre temas de especial interés para Canarias y que, a su vez, guardan una relación estrecha con la Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz que lidera desde 2007.

En primer lugar, los editores de la obra hemos analizado el proceso liderado por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para promover la codificación internacional del derecho humano a la paz en las Naciones Unidas, tras examinar el valor universal de la paz en su Carta fundacional, en los desarrollos normativos aprobados por la Asamblea General y en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). Ante la parálisis de la comunidad internacional para ofrecer una respuesta eficaz a *todos* los graves problemas que padece —no solo en el ámbito del arreglo pacífico de controversias que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales, sino también en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos—, la sociedad civil reclama con ahínco la paz como el patrimonio irrenunciable de toda la humanidad, de todas las personas y de todos los pueblos.

Este amplio planteamiento explica el punto de partida de la Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz, que se inició en 2007 y ha recorrido ya un largo camino para definir una concepción de la paz desde el ámbito de la sociedad civil —materializada en 2010 con la aprobación de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*— y trasladarla al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y su Comité Asesor. En 2010 el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importante aportación de la sociedad civil internacional —liderada por la AEDIDH— a la codificación y desarrollo progresivo del derecho a la paz y pidió a su Comité Asesor que redactase un proyecto de *declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz*. En abril de 2012 el Comité Asesor terminó su proyecto de Declaración sobre el derecho a la paz, que ha sido elaborado en estrecha colaboración con las OSC conducidas por la AEDIDH.

Confiamos en que algunos Estados desarrollados dejen atrás obstáculos políticos propios de esquemas ya superados de la guerra fría y que el Consejo de Derechos Humanos continúe el proceso codificador en curso, de manera que en el horizonte del año 2015 la Asamblea General adopte la *Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*, considerando las numerosas contribuciones de la sociedad civil. Así, la futura *Declaración* habrá de recuperar el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, reafirmar sus propósitos y principios y dar respuesta efectiva al desarrollo armonioso de sus tres pilares fundacionales, a saber: paz y seguridad internacionales, desarrollo económico y social de los pueblos, y respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, sin discriminación.

Sobre esas bases la comunidad internacional enfrentaría con éxito todos los problemas que la sociedad internacional en crisis tiene ante sí, tales como la superación de la violencia armada (paz negativa), la realización de la paz positiva (eliminando las desigualdades económicas y sociales en el mundo) y el desarrollo de una cultura de paz capaz de eliminar la violencia cultural que domina nuestras sociedades.

En definitiva, afirmar el derecho humano a la paz es apostar por una paz mundial justa, sostenible y duradera que la sociedad civil de todo el mundo reclama, por ser exigencia de civilización superior a todo particularismo regional, histórico o cultural.

En segundo término, en las Jornadas celebradas en 2010 se abordó la cuestión migratoria. Como ocurre en otros muchos lugares, Canarias ha sido y es lugar de llegada de personas migrantes, particularmente africanas y latinoamericanas; pero ha sido también emisora de migrantes. En realidad, cabría más bien preguntarse acerca de lugares o territorios que —de un modo u otro— no lo han sido e investigar también los motivos por los cuales las sociedades de países desarrollados que en el pasado fueron igualmente emisores de migrantes (España, Italia, Reino Unido, Suecia...) tienen generalmente tantas dificultades en admitir el fenómeno migratorio y, lo que es más importante, reconocer los derechos que tienen sus protagonistas y su contribución decisiva al desarrollo de las supuestas *sociedades de acogida*.

Como quiera que quisimos privilegiar la visión de las mujeres migrantes, en las Jornadas algunas de estas cuestiones se expusieron gracias a la importante contribución de mujeres migrantes que participaron en la mesa de debate titulada «La paz social en Canarias: inclusión y derechos humanos. Mujeres migrantes en Canarias». Nos dieron cuenta de sus alegrías y sinsabores tras abandonar su lugar de origen las siguientes mujeres migrantes: Sonsoles Alterachs (Guinea Ecuatorial), Lemtat Ahamed (Sáhara Occidental), Elena Teaca (Moldavia), Ber Hernández (México), Cintia Carina Fernandes Tavares (Cabo Verde) e Hirlanda Vaca (Ecuador), representantes de distintos colectivos o asociaciones.

Por distintas razones, Cristina de la Serna Sandoval, abogada y directora ejecutiva de la AEDIDH, no pudo participar, pero contribuye a esta publicación con un valiente texto en el que examina las políticas de internamiento preventivo de personas extranjeras no documentadas en la Unión Europea, explicando los motivos y fundamentos que justifican la necesidad de abolirlas. En su opinión, el respeto al principio básico de no discriminación y al derecho a la libertad y seguridad personales y la existencia de medidas alternativas respetuosas de los derechos humanos, aconsejan reclamar el cierre de los centros de internamiento de extranjeros en la Unión Europea.

Finalmente, quisimos atender a los problemas del Sáhara Occidental y Palestina, dos conflictos enquistados y sin horizonte de solución inmediata que indudablemente ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales y cuya dinámica cuestiona seriamente la vigencia del principio capital de libre determinación de los pueblos. Ambos conflictos tienen en y para Canarias especial interés porque aquí reside un número importante de exiliados saharauis y palestinos (y sus descendientes), lo que en parte explica la solidaridad y sintonía de las islas con la efectiva realización de los derechos de ambos pueblos. Para ello, contamos con la valiosa participación de profesores de las dos Universidades canarias: Nicolás Navarro Batista (ULPGC) y José Abu-Tarbush (ULL) quienes, desde ámbitos científicos diferentes pero complementarios (el Derecho Internacional y la Sociología de las Relaciones Internacionales), desarrollaron las ponencias tituladas «El conflicto del Sáhara Occidental: la libre determinación en retirada» y «La prolongada irresolución del conflicto israelopalestino: hacia un balance de dos décadas del proceso de paz», respectivamente.

En su contribución, el profesor Navarro realiza un examen actualizado de la situación en que se encuentra el problema del Sáhara Occidental, que no debería ser tal si los países y las instituciones involucrados en su solución aplicasen escrupulosamente los principios y normas con que las Naciones Unidas llenaron de contenido el principio de libre determinación. Sin embargo, atendiendo no solo a los criterios que proporciona el derecho internacional para fundamentar el derecho del pueblo saharauí a su libre determinación, sino también a la propia realidad política y a los intereses en presencia, el autor nos ofrece una descripción cruda y documentada de las dificultades que han frustrado el cumplimiento cabal de las reglas jurídicas en la materia, orilladas a favor de soluciones «pragmáticas» que, invariablemente, potencian las ambiciones del ocupante y van en desmedro de los derechos legítimos del pueblo saharauí.

También el profesor Abu-Tarbush hace un balance revisado — a la luz de los acontecimientos más recientes — de su ponencia sobre la prolongada irresolución del enquistado conflicto palestino-israelí y sus causas. Lo hace, sin embargo, conservando una perspectiva histórica del proceso de paz desde la que pone de manifiesto su parálisis en la práctica y sus repetidos estallidos de violencia, además

de los posibles escenarios ante lo que en realidad es un fracaso reiterado del proceso de paz motivado principalmente por la desigualdad o asimetría entre las partes enfrentadas, la falta de un principio rector con el que asignar objetivos claros al proceso, así como una mediación internacional parcial que, además de marginar *ex profeso* a las Naciones Unidas nominalmente presentes en el llamado *Cuarteto* —restándole el necesario protagonismo que debiera asumir como Organización defensora de los propósitos que la comunidad internacional organizada se asignó desde la Carta de 1945—, orilla al mismo tiempo la aplicación de las resoluciones pertinentes relativas al conflicto, seguramente para privilegiar, como acontece con el caso saharauí, una resolución más *realista* o *pragmática* que beneficie invariablemente a la potencia ocupante. Entretanto, esta última no ha detenido su política de hechos consumados que altera drásticamente la realidad en el territorio merced a una escalada colonizadora que se ha incrementado notablemente durante dos décadas de negociaciones frustradas.

Esto permite sospechar que —más que transferir territorios a cambio de paz y seguridad— lo que el Gobierno israelí pretende es la transferencia o evacuación de la población palestina, para eliminar la presión demográfica que esta representa para Israel. De ser esto así, asistiríamos a unas negociaciones ficticias que son pretexto y sirven a Israel para consumir mayores violaciones de sus obligaciones internacionales. De ahí que el autor, en su diagnóstico, combine el sentimiento de frustración con el vaticinio —más que probable— de nuevos episodios cíclicos de violencia y conflicto y la afirmación del sinsentido de unas negociaciones que Israel no acompaña con la voluntad decidida por detener su política colonizadora expansionista que destruye las bases para el acuerdo.

La falta de resultados tangibles en los sucesivos intentos negociadores lleva al profesor Abu-Tarbush a sostener que las negociaciones estaban heridas de muerte desde su comienzo por las razones antes apuntadas; esto es, la desigualdad entre los negociadores, la falta de un principio rector claro y la mediación internacional desequilibrada. A todo ello hay que sumar que la llegada a la Casa Blanca del presidente Obama, y su pronta designación de un enviado especial para la región o su discurso de 2009 en El Cairo, no han conducido finalmente a Washington a ejercer una mediación más honesta.

Quisiéramos finalmente expresar nuestro agradecimiento a todas las personas que contribuyeron a unas Jornadas que propiciaron la reflexión y el debate en torno a temas muy candentes de la actualidad internacional, unidos por el hilo conductor que supone la afirmación de la paz como derecho humano. En especial, somos deudores al Cabildo de Gran Canaria, sin cuyo generoso patrocinio no hubieran sido posibles aquellas Jornadas. La publicación de este libro ofrece al lector la oportunidad de seguir aquellos intensos debates.

# El liderazgo de la sociedad civil en la codificación internacional del derecho humano a la paz

Carlos Villán Durán<sup>2</sup> y Carmelo Faleh Pérez<sup>3</sup>

I. Introducción. II. La paz en la Carta de las Naciones Unidas. III. La paz en el Derecho internacional de los derechos humanos. IV. La paz como valor reivindicado por la sociedad civil. V. El derecho de los pueblos a la paz en la Asamblea General. VI. La Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz. VII. El derecho a la paz en el Consejo de Derechos Humanos. VIII. El derecho a la paz en el Comité Asesor. IX. Conclusiones. X. Bibliografía.

## I. Introducción

La paz es un valor moral de orden superior, una necesidad anhelada por generaciones de seres humanos con independencia de su condición, origen, cultura o religión. Pero la historia de la humanidad muestra que los conflictos sociales e internacionales se han pretendido arreglar preferentemente por la fuerza, recurriendo a la violencia incluso armada, soslayando muchas veces las vías pacíficas de arreglo político y jurídico. Nuestra cultura de violencia llega al paroxismo de aceptar todavía como dogma la máxima del victorioso general romano Julio César: *si vis pacem, para bellum* ('si quieres la paz, prepara la guerra'). A pesar de ello, tanto la sociedad civil como buena parte de la doctrina iusinternacionalista sostienen desde siempre las ideas pacifistas derivadas de la afirmación de la paz como valor universal. Así, en el período entre las dos guerras mundiales (1920-1939), se avanzó considerablemente en el ámbito del derecho internacional humanitario —que sentó las bases de los principios generales del derecho internacional de la paz—, según el cual la paz no es solo la ausencia de conflictos armados, sino también la conducción humanitaria de los mismos.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH). Codirector del Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid).

<sup>3</sup> Secretario general de la AEDIDH y profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

<sup>4</sup> V. *inter alia*, Charles DUPUY: «Règles générales du droit de la paix», *Recueil des cours de l'Académie de Droit International (RCADI)*, 32 (1930-II), 5-287; Stélio SÉFÉRIDES: «Principes généraux du droit international de la paix», *RCADI*, 34 (1930-IV), 182-487; Maurice BOURQUIN: «Règles générales du droit de la paix», *RCADI*, 35 (1931-II), 5-227; Louis LE FUR: «Règles générales du droit de la paix», *RCADI*, 54 (1935-IV), 5-304; Erich KAUFMANN: «Règles générales du droit de la paix», *RCADI*, 54 (1935-IV), 313-613.

## II. La paz en la Carta de las Naciones Unidas

Hubo que esperar a la Conferencia de San Francisco de 1945 para diseñar una nueva organización de la comunidad internacional decididamente construida sobre la afirmación del supremo valor de la paz en la conducción de las relaciones internacionales. La Carta de las Naciones Unidas se hizo eco de las corrientes pacifistas que surgieron en la sociedad civil como reacción ante el traumatismo generalizado que supuso la II Guerra Mundial para toda la humanidad. La Carta sentó las bases del nuevo orden internacional, que se debía construir política y jurídicamente en torno a la ONU para defender el valor superior de la paz y prohibir la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones entre Estados, e imponer el arreglo pacífico de controversias conforme al derecho internacional.

De este modo invoca el Preámbulo de la Carta a los «pueblos de las Naciones Unidas» y reconoce que «para preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles», es necesario, entre otras cosas, «practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos, unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales».

Conforme al artículo 1 de la Carta, el Propósito principal de la ONU es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales mediante la promoción del desarrollo económico y social de los pueblos y el respeto a los derechos humanos. Además, el artículo 55 c) de la Carta destacó que, para lograr la estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, la Organización promoverá *inter alia* «el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades».

Sobre estos tres pilares diseñados en la Carta fundacional se debió asentar la construcción de la ONU y el desarrollo del derecho internacional contemporáneo. Las instituciones internacionales creadas en el siglo XX (OIT, UNESCO, FAO, OMS, PNUD, CNUCED, PMA, UNICEF, ACNUR, ACNUDH...) dieron cuerpo a una «lógica de la paz» frente a una «lógica de la guerra», solidaria esta de la idea de la defensa nacional y de la seguridad nacional, con sus consecuencias diplomáticas y militares. La lógica de la paz habría de ser planetaria, como lo había anticipado E. Kant (1723-1804), y como lo imponía la geopolítica de la guerra y de la mundialización.

### III. La paz en el Derecho internacional de los derechos humanos

La Carta de las Naciones Unidas fue seguida en el plano jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH). En el párrafo 1 del Preámbulo se reconoce que «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».<sup>5</sup> Además, el artículo 28 de la DUDH establece que «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». Ese orden social e internacional debiera conducir a la realización de la paz mundial.

Pero la guerra fría —que se instaló en el mundo una vez terminada la II Guerra Mundial— impidió que la ONU se desarrollara normalmente sobre la base de sus tres pilares fundacionales. Al contrario, la guerra fría favoreció el rearme —incluido el nuclear— para satisfacer las exigencias de la doctrina de la «coexistencia pacífica» entre los dos bloques ideológicos enfrentados (capitalismo y comunismo).

Al término de la guerra fría, materializado en la caída del muro de Berlín (9 de noviembre de 1989) y el derrumbamiento del bloque comunista, tampoco se modificó la estructura de los ejércitos, ni se frenó la investigación ni la fabricación de armas de destrucción masiva. Al contrario, el gasto del mundo en armamento continuó aumentando hasta alcanzar en 2011 la cifra récord de 1740 miles de millones de dólares.<sup>6</sup> El necesario desarme quedó reducido a simples acuerdos bilaterales sobre limitación de armas de destrucción masiva, incluidas las nucleares, hoy protagonizados por los Estados Unidos y la Federación de Rusia.

### IV. La paz como valor reivindicado por la sociedad civil

Frente a la falta de respuesta eficaz de la comunidad internacional, la sociedad civil ha sido tradicionalmente protagonista e impulsora de cambios políticos y jurídicos a favor de la paz. Tales cambios han resultado imprescindibles para la mejora de las condiciones de vida de todos los seres humanos, independientemente de su cultura, religión o condición social. Entre las consecuciones más recientes de la sociedad civil destacan el «proceso de Ottawa» —que culminó con la

---

<sup>5</sup> Similar afirmación sobre el valor de la paz se reitera en los Preámbulos de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966, así como en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que fueron adoptados posteriormente.

<sup>6</sup> Cf. *SIPRI Yearbook 2012*, Oxford University Press, 2012.

aprobación de la Convención para la Prohibición de las Minas Antipersona<sup>7</sup>— y el «proceso de Roma», que condujo al establecimiento de la Corte Penal Internacional con competencia para juzgar a personas acusadas de crímenes internacionales (agresión, genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad).<sup>8</sup>

En términos generales, la sociedad civil y la comunidad científica siempre han reclamando con insistencia la paz como patrimonio irrenunciable de la humanidad. Realizar la paz en el siglo XXI es requisito primordial para asegurar la vida sobre la Tierra. El profesor Cortright evaluó las numerosas iniciativas y movimientos que la sociedad civil internacional, en nombre del pacifismo, ha sabido producir a lo largo de la historia de la humanidad en su búsqueda de la paz. Concluyó que el pacifismo actual comprende mejor las causas de la guerra y las condiciones de la paz: no es posible construir la paz en el mundo si no va acompañada de justicia, desarrollo económico y social, y garantía de los derechos humanos de todos. Además, las sociedades en las que las mujeres participan política y socialmente, están menos dispuestas a utilizar la fuerza para resolver los conflictos internacionales.<sup>9</sup>

Por tanto, la sociedad civil es consciente de que para conseguir la paz se debe eliminar la brecha entre los países ricos y pobres. Pero la realidad es que esa brecha sigue aumentando de manera alarmante. Las víctimas del hambre, la extrema pobreza y la marginación social ya superan los 1000 millones de seres humanos, en su mayoría mujeres y niños de los países en desarrollo. A los que se suman 214 millones de migrantes que huyen de condiciones muy adversas en sus países (los «refugiados del hambre»), nutren las migraciones Sur-Sur y se multiplican ante las fronteras de los países más desarrollados.

En los países ricos se incrementan los actos racistas y xenófobos contra las personas refugiadas (21 millones), solicitantes de asilo y migrantes, amenazando con destruir la coexistencia pacífica de las diferentes culturas y religiones. La crisis sistémica de los últimos años en los Estados Unidos y la Unión Europea expulsó a los trabajadores sin recursos al limbo del desempleo y de la pobreza. El cambio climático produce nuevos tipos de refugiados, víctimas de catástrofes medioambientales cada vez más frecuentes. Y los conflictos internos generan cada vez más personas desplazadas internas (25 millones). Este panorama tan sombrío genera una violencia *estructural* que es incompatible con los principios básicos sobre los que se debe asentar la paz mundial.

---

<sup>7</sup> Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción (Oslo-Ottawa, 1997).

<sup>8</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Roma, 1998).

<sup>9</sup> David CORTRIGHT: *Peace: A History of Movements and Ideas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 376 pp., *passim*.

Todo ello explica que, en medio de la dura crisis económica que padece España, siga teniendo plena vigencia que los Estados se muestren verdaderamente resueltos a sumar sus esfuerzos para promover, como señala el Preámbulo de la Carta de San Francisco, el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, así como emplear mecanismos internacionales para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

## V. El derecho de los pueblos a la paz en la Asamblea General

En el plano político tanto la Asamblea General como la antigua Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC han proclamado desde 1978 el derecho de los pueblos a la paz, instando a los Estados a hacer efectivo el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto se inscriben la *Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz* de 1978 y la *Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz* de 1984, esta última en plena «crisis de los euro-misiles» provocada por la Administración republicana del presidente Reagan.

Además, una vez finalizada la guerra fría, se abrió un decenio de esperanza durante los noventa que fue aprovechado por las Naciones Unidas, los Estados y la sociedad civil internacional, para debatir sobre los grandes problemas de la humanidad en el marco de conferencias mundiales temáticas.<sup>10</sup> Las declaraciones y programas de acción aprobados en esas conferencias —y otras de seguimiento celebradas cinco o diez años después—, convergieron en la *Declaración del Milenio* de 2000, adoptada en la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en el marco de la Asamblea General.

La *Declaración del Milenio* significó un regreso a las raíces de la Carta, una reafirmación de sus Propósitos y Principios, así como de los tres pilares básicos sobre los que se asienta la ONU. También fue la antesala que permitió fijar los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio en el horizonte del año 2015, entre los que destacó la reducción de la extrema pobreza y del hambre en el mundo a la mitad de las cifras conocidas en 2000.

En 2005 la segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, también celebrada en Nueva York con ocasión de la Asamblea General, incorporó a su documento final el reconocimiento expreso de la estrecha relación existente entre los tres pilares básicos de la Carta de las Naciones Unidas, esto es, la paz

---

<sup>10</sup> En ellas se abordaron temas tan esenciales como el desarrollo social, población y desarrollo, el hambre en el mundo, vivienda, derechos humanos, derechos de la mujer, derechos de la infancia, etc.

y seguridad internacionales, el desarrollo económico y social de los pueblos y el respeto a los derechos humanos.<sup>11</sup>

Lo mismo reiteró en 2006 la Asamblea General cuando estableció el actual Consejo de Derechos Humanos, cuya función es promover el respeto universal y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas.<sup>12</sup>

Asimismo, la Cumbre de 2005 destacó su compromiso en trabajar hacia un «consenso de seguridad basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas y que el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente».<sup>13</sup> Desde entonces, los activistas de la paz asumen que el respeto a los derechos humanos es elemento integral de una visión holística de la paz.

De otro lado, la resolución 60/163 de la Asamblea General titulada «La promoción de la paz como requisito fundamental para el pleno disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas», subrayó que la paz es un requisito fundamental para la promoción y protección de todos los derechos humanos para todas las personas.<sup>14</sup>

A pesar de la importancia de estas loables iniciativas impulsadas por la sociedad civil en el marco de una Asamblea General en la que están democráticamente representados los 193 Estados miembros de la ONU, no se han traducido todavía en medidas prácticas y efectivas —tanto en el orden político como en el económico y el financiero— por falta de voluntad política de los Estados más poderosos.

En efecto, en el plano político el órgano clave previsto en la Carta de las Naciones Unidas para tomar decisiones obligatorias para los Estados en materia de mantenimiento e incluso imposición de la paz y seguridad internacionales (el Consejo de Seguridad) está lastrado en su funcionamiento por su composición antidemocrática y la falta de transparencia en sus métodos de trabajo.

Así, las cinco potencias que ganaron la II Guerra Mundial en 1945 siguen constituyendo en 2012 una suerte de directorio que rige el mundo, reservándose como miembros permanentes del Consejo de Seguridad el derecho de veto en la toma de decisiones que pudieran afectar a sus intereses nacionales. Lo que

---

<sup>11</sup> Párrafos 157-160 de la resolución 60/1 de la Asamblea General, de 15 de septiembre de 2005.

<sup>12</sup> Resolución 60/251 de la Asamblea General, aprobada el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palaos) y 3 abstenciones (Bielorrusia, Irán y Venezuela).

<sup>13</sup> Resolución 60/1, *cit.*, párrafo 172.

<sup>14</sup> Aprobada el 16 de diciembre de 2005, párrafo 1.

conduce frecuentemente a una dolorosa parálisis del Consejo de Seguridad a la hora de afrontar con decisión la solución de los más de cuarenta conflictos armados que todavía hoy ensombrecen al mundo.

Tampoco es transparente el Consejo de Seguridad en sus métodos de trabajo, pues se reúne siempre a puerta cerrada y no se admite la participación de la sociedad civil en sus trabajos. Por si fuera poco, los Estados más poderosos se reúnen en conferencias ajenas a las Naciones Unidas (G-2, G-10, G-20), donde se toman decisiones políticas, económicas y financieras de alcance mundial, pero a espaldas de los intereses de la mayoría de los Estados miembros de la comunidad internacional.

En el plano económico y financiero, se han erosionado gravemente las competencias de la Asamblea General y de otros órganos de las Naciones Unidas (ECOSOC, CNUCED y antiguo GATT), favoreciendo los Estados más ricos la creación de instituciones financieras internacionales autónomas de las Naciones Unidas, diseñadas a la medida de sus intereses (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), nuevas Organizaciones internacionales al margen de las Naciones Unidas (Organización Mundial del Comercio, Organización Internacional de las Migraciones), o reuniones exclusivas de Estados plutocráticos (G-2, G-7, G-20) que imponen un orden económico y financiero internacional que responde a los intereses de las empresas multinacionales, en perjuicio de las personas y los pueblos de los países en vías de desarrollo.

## VI. La Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz

Trasladar el valor universal de la paz a la categoría jurídica de derecho humano fue la tarea que emprendió la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) desde su fundación en 2004, promoviendo a esos efectos una iniciativa legislativa internacional en el seno de la sociedad civil.

En la primera etapa, de ámbito español, la AEDIDH condujo durante dos años extensas consultas con personas expertas de diferentes disciplinas y regiones, en las que se debatió con detalle sobre el alcance que debería tener la paz como derecho humano, según la percepción dominante en esos momentos en la sociedad civil española, traumatizada por la agresión armada a Irak. Fruto de esas consultas fue la aprobación de la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 30 de octubre de 2006, por un Comité de redacción compuesto de quince personas expertas e independientes.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> V. Carmen Rosa RUEDA CASTAÑÓN y Carlos VILLÁN DURÁN (eds.): *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, 2.<sup>a</sup> ed., Madú: Granda-Siero, 2008, 560 pp.

En la segunda etapa, la AEDIDH llevó su iniciativa legislativa al mundo conduciendo una Campaña mundial a favor del reconocimiento internacional del derecho humano a la paz (2007-2011),<sup>16</sup> que hoy cuenta con el apoyo de 1795 organizaciones de la sociedad civil (osc), ciudades e instituciones públicas de todo el mundo, incluido el Congreso de los Diputados (España),<sup>17</sup> parlamentos regionales e instituciones nacionales de derechos humanos.

La Campaña Mundial fue diseñada para obtener tres objetivos esenciales: en primer lugar, difundir y compartir la *Declaración de Luarca* con personas expertas de la sociedad civil de todo el mundo, a fin de recoger las distintas sensibilidades culturales del mundo en esa materia; en segundo lugar, introducir el derecho humano a la paz en el programa de trabajo del Consejo de Derechos Humanos, para iniciar la codificación oficial en el seno de las Naciones Unidas; y, en tercer lugar, concluir en diciembre de 2010 la codificación privada —por parte de la sociedad civil internacional— de un proyecto de *declaración universal del derecho humano a la paz* que representara los intereses de la sociedad civil ante las Naciones Unidas.

El primer objetivo supuso la organización de veinte reuniones de personas expertas, en todas las regiones del mundo, sobre el derecho humano a la paz, en cuyo marco la *Declaración de Luarca* fue ampliamente debatida.<sup>18</sup> Las siete Declaraciones regionales aprobadas al término de varias de esas reuniones, ponen de relieve que la *Declaración de Luarca* ha sido muy bien recibida, a la vez que se ha enriquecido progresivamente con los aportes propios de las distintas sensibilidades culturales, que están presentes en la sociedad civil internacional.<sup>19</sup>

El segundo objetivo identificó al Consejo de Derechos Humanos como el órgano de las Naciones Unidas encargado de la codificación oficial del derecho humano a la paz. Desde 2007 la AEDIDH participa activamente en los períodos de sesiones del

---

<sup>16</sup> V. David FERNÁNDEZ PUYANA: «La campaña mundial a favor del derecho humano a la paz», en Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*. Luarca: AEDIDH, 2010, 43-59.

<sup>17</sup> La Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados aprobó el 14 de septiembre de 2011, por unanimidad de todas las fuerzas políticas, una Proposición no de Ley de apoyo a la codificación internacional del derecho humano a la paz. Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 831, sesión 46 de 14 de septiembre de 2011, pp. 19-22 (debate en Comisión); y Serie D, núm. 595, de 28 de junio de 2011, pp. 3-6 (texto de la PNL). V. *infra*: Anexo IV.

<sup>18</sup> Una relación completa de las reuniones de personas expertas realizadas se encuentra en el documento A/HRC/13/NGO/89, de 25 de febrero de 2010, nota 2. Los informes de las veinte reuniones se pueden consultar en Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *op. cit.*, 297-365. Para más información sobre estas actividades, véase [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

<sup>19</sup> Véanse las Declaraciones adoptadas en La Plata, Yaundé, Johannesburgo, Bangkok, Sarajevo, Alejandría y La Habana en Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *op. cit.*, anexo II, 615-638. Disponibles también en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

Consejo de Derechos Humanos y de su Comité Asesor, manteniéndolos informados de los progresos de la codificación privada en el marco de la sociedad civil. Para ello se han organizado numerosas reuniones de personas expertas con ocasión de los períodos de sesiones de los citados órganos internacionales, en las que se abordaron cuestiones específicas sobre el contenido y alcance del derecho humano a la paz.<sup>20</sup> También se han presentado veintiuna exposiciones escritas conjuntas de osc de todo el mundo (las últimas concitaron la adhesión de 1795 osc)<sup>21</sup> y otras tantas declaraciones orales ante el plenario de ambos órganos. Además, en 2007 se constituyó el *Grupo de Estados Amigos* del proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz en el seno del Consejo de Derechos Humanos.<sup>22</sup>

Igualmente, en 2008 durante la conmemoración oficial en las Naciones Unidas del Día Internacional de la Paz (21 de septiembre), la AEDIDH formuló un llamamiento solemne dirigido a todos los *actores internacionales*,<sup>23</sup> así como a toda persona de buena voluntad, a asociarse en la *Alianza Mundial a favor del derecho humano a la paz*, manifestando así su deseo de que se emprenda cuanto antes la codificación oficial del citado derecho. Las 1795 osc de todo el mundo que ya nos acompañan constituyen la base social de esa Alianza.<sup>24</sup>

En la conmemoración correspondiente a 2011 artistas internacionales que forman parte de la Fundación Paz Sin Fronteras presentaron en Ginebra un vídeo de promoción del derecho humano a la paz, invitando a la gente a adherirse a la Alianza Mundial patrocinada por la AEDIDH.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Una relación completa de todas las reuniones de personas expertas celebradas en torno al Consejo de Derechos Humanos y otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas se encuentra en el doc. A/HRC/13/NGO/89, cit., nota 4. Los informes de todas las reuniones se pueden consultar en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

<sup>21</sup> Las primeras catorce exposiciones escritas conjuntas se han compilado en Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *op. cit.*, 367-415.

<sup>22</sup> Forman parte del GEA los siguientes Estados: Senegal, Bolivia (República Plurinacional de), Ecuador, Yibuti y Malasia. El 21 de septiembre de 2011 anunciaron su incorporación España y Costa Rica. El 29 de octubre de 2011 los veintidós Estados miembros de la Cumbre Iberoamericana acordaron incorporarse al GEA. El 14 de febrero de 2012 se añadieron Túnez, Turquía y Rumania.

<sup>23</sup> Esto es: Estados; Organizaciones Internacionales; organizaciones no gubernamentales internacionales, nacionales y locales; instituciones nacionales y regionales de derechos humanos; parlamentos nacionales, regionales e internacionales; gobiernos regionales y locales; miembros del poder judicial; universidades e institutos de investigación; profesionales de la información, la educación, la ciencia y la cultura.

<sup>24</sup> Tanto las personas como las instituciones pueden adherirse a la Alianza Mundial a favor del derecho humano a la paz suscribiendo un sencillo formulario disponible en [www.aedidh.org/?q=node/1121](http://www.aedidh.org/?q=node/1121)

<sup>25</sup> El vídeo fue presentado por los cantantes internacionales Juanes y Miguel Bosé y está disponible en [www.pazsinfronteras.org](http://www.pazsinfronteras.org) En las primeras semanas se había recogido la adhesión de más de 15000 personas.

Finalmente, el objetivo se alcanzó con la resolución 14/3 del Consejo de Derechos Humanos, de 17 de junio de 2010, pues reconoció la importante contribución de la sociedad civil al desarrollo del derecho a la paz y encargó a su Comité Asesor redactar una *declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz*.

El tercer objetivo (ofrecer a las Naciones Unidas una Declaración redactada por la sociedad civil) supuso revisar en profundidad la *Declaración de Luarca* a la luz de las aportaciones recibidas de las diferentes reuniones regionales de personas expertas. A esos efectos, se contó con un oportuno estudio preparado por el profesor Faleh Pérez,<sup>26</sup> que sirvió de base para los trabajos del Comité técnico de catorce especialistas españoles que aprobó la *Declaración de Bilbao sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 24 de febrero de 2010.<sup>27</sup>

A su vez, la *Declaración de Bilbao* fue sometida a la consideración de un Comité Internacional de Redacción (diez personas expertas de las cinco regiones del mundo), que se reunió en Barcelona del 31 de mayo al 2 de junio de 2010, y aprobó la *Declaración de Barcelona sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 2 de junio de 2010.<sup>28</sup>

La *Declaración de Barcelona* constituyó el punto de partida de los debates del Congreso de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz que finalmente aprobó el 10 de diciembre de 2010 la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* y los Estatutos del *Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz* (OIDHP), con lo que se alcanzó satisfactoriamente el tercer objetivo propuesto de la Campaña Mundial.

La *Declaración de Santiago* trasladó al ámbito jurídico las aspiraciones de la sociedad civil internacional en materia de paz, recogidas a través de un genuino proceso de participación democrática y transparente de la sociedad civil, que había sido consultada en las cinco regiones del mundo.<sup>29</sup>

A su vez, la *Declaración de Santiago* fue sometida en 2011 a la consideración del Consejo de Derechos Humanos y de su Comité Asesor, instándose a los

---

<sup>26</sup> V. Carmelo FALEH PÉREZ: «Una nueva lectura de la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz* a la luz de las experiencias regionales», en Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *op. cit.*, 463-509.

<sup>27</sup> Para consultar el texto completo de la *Declaración de Bilbao*, v. Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *op. cit.*, anexo I, 561-577.

<sup>28</sup> V. el texto de la Declaración en ICIP: *Declaración de Barcelona sobre el derecho humano a la paz*. Barcelona: ICIP /AEDIDH, 2010, 35-51.

<sup>29</sup> V. Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*, Luarca: AEDIDH, 2010, 640 pp. Tanto la *Declaración de Santiago* como los Estatutos del OIDHP están disponibles en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org). V. *infra*: Anexos II y III.

Estados miembros de las Naciones Unidas a continuar la codificación del derecho humano a la paz siguiendo el modelo alcanzado en la *Declaración de Santiago*.

En cuanto al Observatorio, es operativo desde el 10 de marzo de 2011 como entidad integrada en la AEDIDH. Trabaja en red con OSC de todo el mundo y dispone de una estructura propia en torno a cuatro órganos principales: la Asamblea General de todas las OSC miembros; el Comité Ejecutivo (quince expertos independientes) y su Mesa directiva; y el Secretariado Internacional permanente.

El principal objetivo del Observatorio es la promoción y la aplicación de la *Declaración de Santiago*, así como velar por que el proceso de codificación del derecho humano a la paz en las Naciones Unidas culmine con la adopción por la Asamblea General de una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz que tenga debidamente en cuenta la *Declaración de Santiago* y sus trabajos preparatorios.

En la práctica, el OIDHP y la AEDIDH, asociadas a otras OSC, también formularon llamamientos y declaraciones sobre cuestiones específicas que ameritaron la atención de la sociedad civil internacional, por ser violatorias del derecho humano a la paz que había sido consagrado en la *Declaración de Santiago*.<sup>30</sup>

Además, el Observatorio realizará estudios en el terreno; elaborará indicadores objetivos para medir el grado de cumplimiento de este derecho por parte de los Estados y otros actores internacionales, conforme al contenido normativo de la *Declaración de Santiago*; y publicará informes sobre situaciones de violaciones graves y masivas del derecho humano a la paz.

Las cuatro Declaraciones preparadas por la sociedad civil a lo largo de la Campaña mundial de la AEDIDH a favor del derecho humano a la paz (*Luarca, Bilbao, Barcelona y Santiago*) mantienen un hilo conductor y se complementan eficazmente en la consecución de su objetivo último: interpretar fielmente los anhelos de paz de la sociedad civil.

Así, las cuatro Declaraciones fueron redactadas conforme a la técnica jurídica de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Constituyen propuestas

---

<sup>30</sup> Así, por ejemplo, las declaraciones relativas a la destrucción del campamento saharauí de Gdem Izik por fuerzas de seguridad marroquíes (noviembre de 2010) y al derecho del pueblo saharauí a su libre determinación (mayo de 2011); la denuncia de los centros de internamiento de personas extranjeras en España y Europa, por ser discriminatorios y favorecer violaciones a los derechos humanos de los migrantes (febrero de 2011); la intervención autorizada por el Consejo de Seguridad en Libia (abril de 2011); el rechazo de la Junta Electoral Provincial de Madrid a autorizar una concentración de los «indignados» en Puerta del Sol (mayo de 2011); o reclamando la paralización de la ejecución en Florida (Estados Unidos de América) del reo cubano de ascendencia española Manuel Valle (septiembre de 2011).

para la codificación y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz, formuladas con la intención de que algún día la Asamblea General de las Naciones Unidas apruebe una *declaración universal del derecho humano a la paz* que sea fiel a las demandas de la sociedad civil plasmadas en las cuatro Declaraciones.

Los Preámbulos de las cuatro Declaraciones comparten un enfoque holístico de la paz que impregna a las mismas, a saber: la paz no se limita a la estricta ausencia de conflictos armados, sino que tiene además un sentido positivo que abarca tres dimensiones: en primer lugar, lograr la satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos, lo que erradicará la violencia *estructural* producida por las desigualdades económicas y sociales en el mundo; en segundo lugar, la eliminación de todo tipo de violencia *cultural* (de género, familiar, escolar, laboral, etc.); y, en tercer lugar, el respeto efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

De ahí que los Preámbulos también pongan el énfasis en la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional que elimine las desigualdades, la exclusión y la pobreza, generadoras de una violencia *estructural* que es incompatible con la paz tanto a nivel interno como internacional. Ese nuevo orden económico internacional debe, además, basarse en el respeto al medio ambiente y beneficiarse de los recursos liberados por un proceso de desarme general y completo, bajo un estricto y eficaz control internacional.

El articulado de las cuatro Declaraciones guarda también una estructura equivalente. Así, la *Declaración de Santiago*<sup>31</sup> consta de un amplio Preámbulo de 29 párrafos, en el que se detallan los antecedentes normativos de los derechos que se enuncian en la parte dispositiva como elementos integrantes del derecho humano a la paz (Parte I), distinguiendo entre los derechos propiamente dichos (Sección A, artículos 1-12) y las obligaciones (Sección B, artículo 13). La Parte II se dedica a la aplicación de la Declaración (artículos 14-15). El texto termina con tres disposiciones finales.

El artículo 1 precisa los titulares (personas, pueblos...) y deudores (Estados) del derecho humano a la paz. Los artículos 1-12 delimitan el contenido material del derecho humano a la paz, cuyos elementos son: el derecho a la educación en y para la paz y los demás derechos humanos (artículo 2); el derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano (artículo 3); el derecho al desarrollo y a un medio ambiente sostenible (artículo 4); el derecho a la desobediencia y a la objeción de conciencia (artículo 5); el derecho de resistencia contra la opresión (artículo 6); el derecho al desarme (artículo 7); las libertades de pensamiento,

---

<sup>31</sup> Se puede consultar en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org). V. *infra*: Anexo II.

opinión, expresión, conciencia y religión (artículo 8); el derecho al refugio (artículo 9); el derecho a emigrar y a participar (artículo 10); los derechos de las víctimas (artículo 11); y los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad (artículo 12).

El artículo 13 se refiere en ocho párrafos a las obligaciones para la realización del derecho humano a la paz, que incumben esencialmente a los Estados y a las Organizaciones internacionales (párrafos 2-6); si bien las empresas, otros actores sociales y en general la comunidad internacional deben sentirse concernidos. Los Estados tienen la responsabilidad de proteger a la humanidad del flagelo de la guerra, pero respetando el principio de no intervención en el territorio de otro Estado (párrafo 4), pues toda acción militar fuera del marco legal establecido en la Carta de las Naciones Unidas, es contraria al derecho humano a la paz (párrafo 7). Se requiere una urgente reforma del Consejo de Seguridad, tanto en su composición como en sus métodos de trabajo (párrafo 8).

La aplicación de la Declaración (Parte II) se confía a un Grupo de Trabajo sobre el Derecho Humano a la Paz (artículo 14) de diez personas expertas elegidas por la Asamblea General por un período de cuatro años. Entre sus funciones (artículo 15) destacan la promoción del derecho humano a la paz; la adopción de acciones urgentes; las visitas *in loco*; preparar informes en casos de amenaza o violación grave del derecho humano a la paz; informar anualmente a los órganos políticos de la ONU; preparar un proyecto de convención sobre el derecho humano a la paz; contribuir a la definición del crimen de agresión y de los límites de la legítima defensa, etc.

Por último, las Disposiciones Finales sitúan la Declaración dentro de los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional; los derechos consagrados constituyen un mínimo denominador común que puede ser mejorado por la legislación interna o internacional en aplicación del principio *pro persona*; y se precisa que los Estados tienen la obligación de cumplir de buena fe la Declaración «adoptando las medidas pertinentes de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo o de otra índole, que fueran necesarias para promover su realización efectiva».

La redacción final de la *Declaración de Santiago* es, por tanto, el resultado de un compromiso de consulta transparente con la sociedad civil internacional. Es el complemento progresivo de sus antecesoras (*Luarca, Bilbao*,<sup>32</sup> *Barcelona*) y goza,

---

<sup>32</sup> El tránsito de la *Declaración de Luarca* a la de *Bilbao* ha sido cuidadosamente estudiado por Carmelo FALEH PÉREZ: «El derecho humano a la paz a la luz de las experiencias regionales. De la Declaración de Luarca a la Declaración de Bilbao», en Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (dirs): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 265-328.

por tanto, de la legitimidad y autoridad internacional que le confiere el genuino proceso democrático de consulta que se ha observado.

Conforme a lo acordado, la *Declaración de Santiago* fue trasladada de inmediato por la AEDIDH, el OIDHP y las OSC asociadas a la consideración del Comité Asesor en su 6.º período de sesiones (enero de 2011)<sup>33</sup> y del Consejo de Derechos Humanos en su 16.º período de sesiones (marzo de 2011),<sup>34</sup> encargados de las primeras fases de la codificación oficial ante las Naciones Unidas.

La última fase de la codificación oficial se desarrollará ante la Asamblea General. La visión de la AEDIDH y del OIDHP es conseguir que la Asamblea General apruebe una *Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz* que reforzará sustancialmente tanto la Carta de las Naciones Unidas como la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

En efecto, compartimos la convicción de que la paz mundial será posible si las relaciones internacionales se construyen efectivamente teniendo debidamente en cuenta los tres pilares fundacionales de la Organización de las Naciones Unidas, a saber: el sistema de seguridad colectiva, que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza y aboga por el arreglo pacífico de las controversias de acuerdo con el derecho internacional; el desarrollo económico y social de todos los pueblos; y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin discriminación.

## VII. El derecho a la paz en el Consejo de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos heredó la división existente entre los Estados acerca del significado y alcance del derecho a la paz, e incluso sobre la existencia misma de este derecho emergente. Prevalece todavía en su seno un choque de intereses que divide a los Estados miembros de la comunidad internacional entre un Norte rico y desarrollado y un Sur pobre y en desarrollo.

Desde 2008 el Consejo de Derechos Humanos vincula el derecho a la paz —en su formulación material— a los derechos emergentes o de la solidaridad, en particular el derecho a la solidaridad internacional, el derecho a un orden internacional democrático y equitativo y el derecho de los pueblos a la paz.<sup>35</sup> Tales derechos tienen

---

<sup>33</sup> Doc. A/HRC/AC/6/NGO/2, de 17 de enero de 2011, 7 pp.

<sup>34</sup> Doc. A/HRC/16/NGO/14, de 22 de febrero de 2011, 9 pp. (exposición escrita conjunta de 903 osc).

<sup>35</sup> V. Carlos VILLÁN DURÁN: «El derecho humano a la paz en los trabajos del Consejo de Derechos Humanos», en Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *op. cit.*, 237-265. También en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 51 (enero-junio de 2010), 113-153.

una doble naturaleza jurídica, al igual que los demás derechos de la solidaridad que se reivindican a partir de la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* de 1986:<sup>36</sup> individual y colectiva. Ambas dimensiones conducen a la afirmación de la paz como derecho humano, del que son titulares tanto los pueblos como los individuos, puesto que una vida sin guerras constituye el requisito internacional primordial para el bienestar material, el desarrollo y el progreso de los países, así como para el ejercicio pleno de todos los derechos humanos.

Felizmente la resolución 14/3 del Consejo de Derechos Humanos, de 17 de junio de 2010, reconoció por primera vez la importante contribución de la sociedad civil al desarrollo del derecho a la paz y abrió el proceso de codificación oficial al encargar a su Comité Asesor que redactara una *declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz*.<sup>37</sup>

Un año más tarde el Consejo de Derechos Humanos reiteró el mismo pedido al Comité Asesor.<sup>38</sup> En efecto, la resolución 17/16 tomó nota del informe sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor sobre el derecho de los pueblos a la paz (párrafo 14); apoyó la necesidad de continuar promoviendo la efectividad del derecho de los pueblos a la paz, y en ese sentido pidió al Comité Asesor que, en consulta con los Estados miembros, la sociedad civil, el mundo académico y todos los interesados pertinentes, le presentara un proyecto de *declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz* y le informara de los progresos realizados al respecto en su 20.º período de sesiones (junio de 2012) (párrafo 15). Y, finalmente, pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos que distribuyera el cuestionario preparado por el Comité Asesor sobre la cuestión del derecho de los pueblos a la paz, en el que se solicitaban las opiniones de los Estados, la sociedad civil, el mundo académico y todos los interlocutores pertinentes (párrafo 16).

No obstante, el debate y la votación de las dos últimas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos revelaron nuevamente la profunda división existente

---

<sup>36</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

<sup>37</sup> Un estudio completo de la resolución 14/3 se encuentra en Carlos VILLÁN DURÁN: «El derecho humano a la paz en los trabajos del Consejo de Derechos Humanos», *loc. cit.*, 255-260.

<sup>38</sup> Resolución 17/16, de 17 de junio de 2011, aprobada por treinta y dos votos a favor (Estados africanos, asiáticos y latinoamericanos y del Caribe), a saber: Angola, Arabia Saudita, Argentina, Baréin, Bangladés, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Chile, China, Cuba, Ecuador, Gabón, Ghana, Guatemala, Jordania, Kirguistán, Malasia, Maldivas, Mauritania, Mauricio, México, Nigeria, Pakistán, Qatar, Rusia (Federación de), Senegal, Tailandia, Uganda, Uruguay, Yibuti, y Zambia. Votaron en contra catorce Estados, a saber: Estados miembros de la Unión Europea (Bélgica, España, Eslovaquia, Francia, Hungría, Polonia, Reino Unido), Estados europeos asociados (Noruega, República de Moldavia, Suiza, Ucrania), Estados Unidos de América, Japón y República de Corea. No hubo abstenciones. Se registró una suspensión del derecho de voto (Libia).

entre los Estados en desarrollo y los Estados desarrollados. La reiteración de las posiciones de unos y otros Estados, con discursos copiados de años anteriores, conducía a constatar que todavía no se había producido una auténtica negociación entre los dos grupos de Estados en presencia.

Cabe concluir, por tanto, que la resolución aprobada el 17 de junio de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos fue de transición, pues permitió al Comité Asesor completar el período previsto de dos años para llevar a término la redacción de un proyecto de *declaración sobre el derecho a la paz*.

Sin embargo, la resolución 17/16 adoleció de algunas deficiencias, que fueron puestas de relieve por la AEDIDH y el OIDHP a través de las enmiendas al proyecto de resolución L.23 que ambas organizaciones presentaron el 12 de junio de 2011 a los Estados patrocinadores del proyecto de resolución, y reiteraron el 15 de junio de 2011 en comparecencia ante el Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) reunido en el Palacio de las Naciones de Ginebra a esos efectos.

En particular, la AEDIDH y el OIDHP se hicieron eco de la demanda de la sociedad civil de que se ampliara el mandato del Comité Asesor a la preparación de un proyecto de declaración sobre el *derecho humano de los individuos, los grupos y los pueblos a la paz*. La propuesta no fue retenida por los patrocinadores del proyecto de resolución L.23, a pesar de que en la propia resolución se acepta indirectamente la dimensión individual de ese derecho,<sup>39</sup> lo que permite concluir que se mantuvo la contradicción interna en el texto de la resolución por razones de pura conveniencia política.

La AEDIDH y el OIDHP consideraron esa posición como coyuntural, pues no existían obstáculos jurídicos que impidieran ampliar el mandato del Comité Asesor a preparar un *proyecto de declaración sobre el derecho humano de los individuos, los grupos y los pueblos a la paz*.

España ha sido el primer Estado desarrollado en anunciar un cambio de posición radical en relación al derecho humano a la paz y su codificación internacional. Si el 17 de junio de 2011 España votó en el Consejo de Derechos Humanos en contra de la adopción de la resolución 17/16, el 21 de septiembre de 2011 los representantes permanentes de España y Costa Rica ante las Naciones Unidas en Ginebra anunciaron en el marco de la conmemoración oficial del Día Internacional de la Paz —organizado por la AEDIDH y el OIDHP en el Palacio de las Naciones—, su apoyo a la codificación internacional del derecho humano a la paz y, por ende, su incorporación al Grupo de Estados Amigos que, bajo los auspicios de la AEDIDH,

---

<sup>39</sup> Párrafos 15, 18 y 20 del Preámbulo de la resolución 17/16, que reiteran lo ya asumido en las resoluciones 11/4, 17 de junio de 2009 y 14/3, de 17 de junio de 2010, todas ellas del Consejo de Derechos Humanos.

se había constituido en 2007 en torno al Consejo de Derechos Humanos y a favor de la codificación de ese derecho emergente.

También el 21 de septiembre de 2011 la AEDIDH y la Fundación Paz sin Fronteras lanzaron una campaña de recogida de firmas en apoyo a la Alianza Mundial a favor del proceso de codificación del derecho humano a la paz, que en su día serán trasladadas al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.<sup>40</sup>

El cambio de posición de España fue la consecuencia lógica de la Proposición no de Ley (PNL) que el Congreso de los Diputados había aprobado el 14 de septiembre de 2011 —por unanimidad de todos los grupos parlamentarios— de apoyo al derecho humano a la paz.<sup>41</sup> La PNL felicitó a la AEDIDH por liderar la Campaña mundial sobre el derecho humano a la paz e instó al Gobierno a apoyar el proceso de codificación oficial en las Naciones Unidas, «con el fin de que se incluya el derecho de las personas, grupos y pueblos a la paz». También instó al Gobierno a incorporarse al Grupo de Estados Amigos a favor del proceso de codificación; y pidió que se diese traslado de la PNL a todas las instituciones y organizaciones internacionales de las que España es Estado parte.<sup>42</sup>

El 29 de octubre de 2011 los veintidós Estados miembros<sup>43</sup> de la XXI Cumbre Iberoamericana celebrada en Asunción (Paraguay) aprobaron un *comunicado especial sobre el derecho a la paz* por el cual apoyaron el proceso de codificación del derecho a la paz que se había iniciado en el Consejo de Derechos Humanos, dando así paso a su desarrollo progresivo. Además, reconocieron las importantes aportaciones de la sociedad civil para promover el derecho a la paz y pidieron que se diese traslado del comunicado al secretario general de las Naciones Unidas y a la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, instando a la Organización de las Naciones Unidas a contribuir activamente al desarrollo progresivo del derecho a la paz en el marco de los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Dos cantantes internacionales (Juanes y Miguel Bosé) en nombre de la Fundación Paz sin Fronteras presentaron un vídeo de apoyo de conocidos artistas, músicos, actrices y deportistas al derecho humano a la paz e invitaron a adherirse a la Alianza Mundial auspiciada por la AEDIDH a favor del derecho humano a la paz. Desde entonces se han recogido más de 15 000 firmas de ciudadanos de todo el mundo. El vídeo puede verse en [www.pazsinfronteras.org](http://www.pazsinfronteras.org)

<sup>41</sup> La negociación de la PNL en el Congreso de los Diputados y obtener el acuerdo de todos los grupos parlamentarios supuso un laborioso esfuerzo de persuasión de casi tres años constantemente auspiciado por la AEDIDH.

<sup>42</sup> Proposición no de Ley de apoyo al derecho humano a la paz, Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Exteriores, Año 2011, IX Legislatura, núm. 831, 14 de septiembre de 2011, pp. 19-22. V. *infra*: Anexo IV.

<sup>43</sup> Entre ellos diecinueve latinoamericanos y tres europeos, a saber: Andorra, España y Portugal.

<sup>44</sup> V. el texto completo del comunicado especial sobre el derecho a la paz de la XXI Cumbre Iberoamericana en <http://segib.org/cumbres/xxi-asuncion-paraguay>

El 14 de febrero de 2012 Costa Rica convocó una reunión del Grupo de Estados Amigos en el Palacio de las Naciones de Ginebra, en preparación de los próximos períodos de sesiones del Comité Asesor y del Consejo de Derechos Humanos.<sup>45</sup> Acordaron defender posiciones comunes en la esfera del derecho a la paz bajo el liderazgo de Costa Rica y, en particular, presentar un proyecto de resolución en el 20.º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (junio de 2012) por el que se establezca un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta que se encargará de continuar las deliberaciones en torno al proyecto de Declaración sobre el derecho a la paz que en abril de 2012 presentó el Comité Asesor. El nuevo grupo de trabajo deberá facilitar la plena participación de la sociedad civil en sus trabajos.

Consecuentemente, el ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica declaró el 27 de febrero de 2012 ante el Consejo de Derechos Humanos que «somos optimistas de que en un plazo prudencial salga de este seno la Declaración sobre el Derecho a la Paz».

### **VIII. El derecho a la paz en el Comité Asesor**

Conforme al mandato recibido del Consejo de Derechos Humanos, el Comité Asesor (CA) —órgano compuesto de dieciocho personas expertas independientes— estableció en su recomendación 5/2, de 6 de agosto de 2010, un grupo de redacción de cuatro miembros que preparó un primer informe de progreso relativo al proyecto de *declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz*. El citado informe propuso más de cuarenta posibles normas para ser incluidas en el proyecto de declaración, refiriéndose también a los motivos concretos para su inclusión, e identificando las normas jurídicas pertinentes.<sup>46</sup> El grupo de redacción (ampliado a seis miembros en enero de 2011)<sup>47</sup> se propuso como objetivo promover la libertad, la paz y la seguridad, así como la agenda de derechos humanos y el derecho a la paz.<sup>48</sup>

Paralelamente se distribuyó un cuestionario sobre los posibles elementos para un proyecto de *declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz* a todos los actores internacionales —incluidas las ONG y OSC—, con el fin de contribuir al mandato del CA. El OIDHP y la AEDIDH, en coordinación con 1795 OSC, ONG y ciudades de todo el mundo, remitieron el 2 de mayo de 2011 al CA su respuesta

---

<sup>45</sup> Participaron Costa Rica, Cuba, España, Italia, Malasia, Rumania, Túnez y Turquía.

<sup>46</sup> Doc. A/HRC/17/39, de 28 de marzo de 2011, *passim*.

<sup>47</sup> Desde enero de 2011 los seis miembros de grupo de redacción son: Mona Zulficar (Egipto, presidenta); Wolfgang Stefan Heinz (Alemania, relator); Miguel d'Escoto Brockmann (Nicaragua); Chinsug Chung (República de Corea); Latif Hüseyinov (Azerbaiyán); y Shigeki Sakamoto (Japón).

<sup>48</sup> *Ib.*, párrafo 74.

conjunta al cuestionario, en la que facilitaron elementos y normas adicionales a las inicialmente incluidas en el informe de progreso del CA.<sup>49</sup>

A la luz de todos estos elementos, el grupo de redacción presentó al CA en su 7.º período de sesiones (agosto de 2011) su segundo informe de progreso, que contenía el primer proyecto de Declaración sobre el derecho de pueblos a la paz, en el que se incluyeron nuevas disposiciones que habían sido propuestas por la sociedad civil.<sup>50</sup> También se indicó que el proyecto de Declaración se refería al derecho de los pueblos a la paz, pero posteriormente se utilizó la expresión *derecho humano a la paz*, al considerarla más apropiada.<sup>51</sup>

La AEDIDH, el OIDHP y las OSC asociadas felicitaron al grupo de redacción por su proyecto de Declaración. Adicionalmente, presentaron una nueva exposición escrita conjunta ante el CA<sup>52</sup> y el Consejo de Derechos Humanos<sup>53</sup> proponiendo nuevas enmiendas al proyecto de Declaración, a fin de incorporar disposiciones adicionales de la *Declaración de Santiago* que no figuraban todavía en el proyecto del grupo de redacción.<sup>54</sup>

En preparación del 7.º período de sesiones del CA, la AEDIDH y el OIDHP realizaron un análisis comparativo de la Declaración de 1984 sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, el proyecto de Declaración presentado por el grupo de redacción del CA y la Declaración de Santiago de 2010, precisándose además los fundamentos jurídicos de las normas propuestas en la *Declaración de Santiago*.<sup>55</sup> También se invitó a los miembros del CA a participar en las consultas que, organizadas por AEDIDH/OIDHP y el Consejo Mundial de Iglesias (CMI), se celebraron en Ginebra

<sup>49</sup> Un extracto de la respuesta conjunta de las OSC se encuentra en el doc. A/HRC/17/NGO/57, de 27 de mayo de 2011, 7 pp. V. el texto completo de la respuesta conjunta (en inglés) en <http://aedidh.org/sites/default/files/Final%20Reply%20questionnaire.pdf>, 86 pp.

<sup>50</sup> Doc. A/HRC/AC/7/3, de 19 de julio de 2011, 9 pp.

<sup>51</sup> *Ib.*, párrafo 6.

<sup>52</sup> Doc. A/HRC/AC/7/NGO/3, de 3 de agosto de 2011 y Corr. 1, de 5 de agosto de 2011.

<sup>53</sup> Doc. A/HRC/18/NGO/76, de 12 de septiembre de 2011, 12 pp.

<sup>54</sup> En ambos documentos se insistió *inter alia* en la necesidad de recuperar el Preámbulo de la *Declaración de Santiago*, porque recogía *in extenso* los fundamentos jurídicos que justifican la codificación del derecho humano a la paz. También se debían precisar mejor las obligaciones de los Estados y otros actores internacionales en la realización del derecho humano a la paz (art. 13 de la *Declaración de Santiago*). Por último, se insistió en la necesidad de establecer un mecanismo de aplicación de la Declaración equivalente al Grupo de Trabajo sobre el Derecho Humano a la Paz de diez personas expertas independientes nombradas por la Asamblea General, tal y como se prevé en los arts. 14 y 15 la *Declaración de Santiago*.

<sup>55</sup> Cf. SSIHRL & IOHRP: *Comparative analysis of the 1984 GA Declaration on the Right of Peoples to Peace, the AC drafting group progress report, the AC drafting group draft Declaration on the Right of Peoples to Peace and the Santiago Declaration on the Human Right to Peace*. Geneva, 19 July 2011, 33 pp. Disponible en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

el 7 de agosto de 2011 entre miembros del CA y expertos de la sociedad civil, en vísperas del 7.º período de sesiones del CA. Durante las consultas se repartieron carpetas de documentación y se debatieron ampliamente las citadas enmiendas.

Durante el 7.º período de sesiones del CA se celebró un debate general sobre el derecho de los pueblos a la paz, en el que participaron tres representantes de la AEDIDH/OIDHP para defender la pertinencia de las enmiendas al proyecto de Declaración contenidas en la exposición escrita conjunta de las OSC.<sup>56</sup>

Al término de sus trabajos, el CA aprobó sin votación el 12 de agosto de 2011 la recomendación 7/3, por la que confirmó la composición del *grupo de redacción*. También tomó nota del segundo informe de progreso, celebró las respuestas recibidas al cuestionario, los debates habidos sobre el derecho de los pueblos a la paz, y las iniciativas de la sociedad civil al organizar consultas con Estados, miembros del CA y expertos del mundo académico. Finalmente pidió al grupo de redacción que le presentara en febrero de 2012 un proyecto de *declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz* a la luz de los comentarios recibidos y los debates habidos.

En consecuencia, el grupo de redacción publicó en diciembre de 2011 su segundo proyecto de Declaración sobre el derecho a la paz articulado en torno a 13 artículos<sup>57</sup> que, en su conjunto, recogían más del 75% del contenido material de la *Declaración de Santiago*. En el citado informe se indicó que, aunque en el mandato original del Consejo de Derechos Humanos se hacía referencia al «derecho de los pueblos a la paz», el CA propone el término *derecho a la paz* al considerarlo más apropiado, porque incluye «tanto la dimensión individual como la colectiva» del derecho a la paz.<sup>58</sup>

El proyecto de Declaración también comparte con la *Declaración de Santiago* un enfoque holístico de la paz, pues «se centra en las normas relacionadas con la paz y la seguridad internacionales como normas fundamentales (elementos de paz negativa y ausencia de violencia) e incluye normas en materia de enseñanza de la paz, desarrollo, medio ambiente, víctimas y grupos vulnerables como elementos de una paz positiva».<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Un informe completo sobre el debate general en el seno del CA en agosto de 2011 fue elaborado por David FERNÁNDEZ PUYANA, representante en Ginebra de la AEDIDH y del OIDHP. V. el informe en [www.aedidh.org/sites/default/files/informe%20CA\\_5.pdf](http://www.aedidh.org/sites/default/files/informe%20CA_5.pdf)

<sup>57</sup> Doc. A/HRC/AC/8/2, de 12 de diciembre de 2011, anexo, 10 pp. Accesible en [www.aedidh.org/sites/default/files/A-HRC-AC-8-2\\_sp.pdf](http://www.aedidh.org/sites/default/files/A-HRC-AC-8-2_sp.pdf)

<sup>58</sup> Doc. A/HRC/AC/8/2, cit., párrafo 6.

<sup>59</sup> *Ib.*, párrafo 7.

Por último, el grupo de redacción agradeció los comentarios «remitidos por la sociedad civil» y el apoyo al derecho a la paz manifestado en la XXI Cumbre Iberoamericana y por el Parlamento de España.<sup>60</sup>

La AEDIDH y el OIDHP realizaron el 25 de enero de 2012 un análisis comparativo de las enmiendas propuestas por las OSC en agosto de 2011 con el segundo proyecto de Declaración preparado en diciembre de 2011 por el grupo de redacción del CA. El documento pone de relieve que veintinueve normas propuestas por las OSC e inspiradas en la *Declaración de Santiago* fueron aceptadas por el grupo de redacción total o parcialmente, mientras que otras veintitrés normas no fueron aceptadas.<sup>61</sup>

El 15 de febrero de 2012 se hizo pública una nueva exposición escrita conjunta de 1116 OSC y ciudades de todo el mundo, que se distribuyó como documento de trabajo del CA en su 8.º período de sesiones.<sup>62</sup> Había sido preparada por la AEDIDH y el OIDHP en estrecha consulta con todas las OSC firmantes. En ella se felicitó al grupo de redacción por su nuevo proyecto de Declaración, ya que había añadido veintinueve normas de la *Declaración de Santiago*. Sin embargo, las OSC invitaron al CA a tener en cuenta nuevas enmiendas que se enfocaron en las veintitrés normas todavía no aceptadas por el grupo de redacción.<sup>63</sup> En este sentido, se volvió a insistir en que el Preámbulo preparado por el grupo de redacción se debía completar conforme al Preámbulo de la *Declaración de Santiago*, porque esta incluía importantes instrumentos normativos universales y regionales que sirven de fundamento para la codificación del derecho humano a la paz. De otro lado, el título de cada artículo debía incluir el concepto de *derecho* para producir una impresión más asertiva.

En cuanto al art. 1 del proyecto de Declaración, debía reconocer a los grupos, a las minorías y a toda la humanidad como titulares del derecho a la paz. También se debía precisar que

todos los actores internacionales tienen la obligación de hacer todo lo que esté en su poder para asegurar estos derechos y libertades.

<sup>60</sup> *Ib. id.*, párrafo 8.

<sup>61</sup> SSIHRL & IOHRP: *Comparative analysis of the amendments proposed by CSO in August 2011 and the (second) draft Declaration on the right to peace prepared by the AC drafting group in December 2011*. Geneva, 25 January 2012, 11 pp. Disponible en [www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)

<sup>62</sup> Doc. A/HRC/AC/8/NGO/2, de 15 de febrero de 2012. Disponible en [www.aedidh.org/sites/default/files/Declaracionespanol.pdf](http://www.aedidh.org/sites/default/files/Declaracionespanol.pdf)

<sup>63</sup> Las enmiendas también fueron apoyadas por los 14000 ciudadanos del mundo que se adhirieron a la Alianza Mundial a favor del derecho humano a la paz en [www.pazsinfronteras.org](http://www.pazsinfronteras.org). En sus mensajes pidieron al Consejo de Derechos Humanos y a su Comité Asesor que tomaran nota de los esfuerzos realizados por la sociedad civil internacional y que tuvieran debidamente en cuenta la *Declaración de Santiago*.

Sobre el art. 3, debería reconocerse la relación existente entre el desarme y la perspectiva de género como estrategia global para la promoción de la igualdad de género y el desarme.

En el art. 4 se propuso añadir que

las personas y los pueblos tienen derecho a ser protegidos contra cualquier forma de violencia cultural. Con este fin, las personas deben gozar plenamente de sus libertades de pensamiento, conciencia, expresión y religión, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

En el art. 5 se propuso que el párrafo 1 dijera:

Toda persona, individualmente o en grupo, tiene el derecho a la desobediencia civil y a la objeción de conciencia frente a actividades que supongan amenazas a la paz.

También se debían añadir al final tres nuevos párrafos, a saber:

Toda persona, individualmente o en grupo, tiene derecho a no participar en —y a denunciar públicamente— la investigación científica para la producción o el desarrollo armamentístico.

Toda persona, individualmente o en grupo, tiene el derecho a la objeción laboral y profesional, así como a la objeción fiscal al gasto militar, ante operaciones de apoyo a conflictos armados que sean contrarias al derecho internacional de los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Los Estados proporcionarán alternativas aceptables a los contribuyentes que se opongan a la utilización de sus impuestos para fines militares.

Toda persona, individualmente o en grupo, tiene derecho a ser protegida en el ejercicio efectivo de su derecho a la desobediencia y a la objeción de conciencia.

En relación al art. 11 (derechos de las víctimas y los grupos vulnerables) se propuso completar el párrafo 1 para garantizar el derecho a la verdad de este modo:

Todas las víctimas de violaciones de los derechos humanos, los miembros de su familia y la sociedad tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad.

El art. 11.2 debiera también referirse a los recursos propios de tribunales populares o de conciencia e instituciones, métodos, tradiciones o costumbres locales de arreglo pacífico de controversias.

En los demás párrafos del art. 11 se pidió volver a los arts. 12.1,<sup>64</sup> 12.4,<sup>65</sup> 12.5,<sup>66</sup> 12.6,<sup>67</sup> de la *Declaración de Santiago*.

En cuanto al art. 12 del proyecto de Declaración (refugiados y migrantes) se pidió añadir un nuevo párrafo 2 bis:

Toda persona tiene derecho a circular libremente y a emigrar si están seriamente amenazados tanto su derecho a la seguridad humana como su derecho a vivir en un entorno seguro y sano, en los términos enunciados en la presente Declaración.

En relación al art. 13 del proyecto de Declaración («obligaciones y aplicación»), las OSC pidieron dividirlo en tres artículos (13, 14 y 15), de manera que su redacción quedaría así:

---

<sup>64</sup> El artículo 12.1 de la *Declaración de Santiago* establece:

Todas las personas comparten la misma dignidad humana y tienen igual derecho a la protección. No obstante, existen grupos en situación de particular vulnerabilidad que merecen una protección especial. Entre ellos figuran las mujeres en determinadas situaciones, los menores de edad, las víctimas de desaparición forzada o involuntaria, las personas con diversidad funcional física o mental, las personas mayores, las personas desplazadas, las migrantes, las minorías, las refugiadas y los pueblos indígenas.

<sup>65</sup> El artículo 12.4 de la *Declaración de Santiago*, enmendado el 23 de febrero de 2012 por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (SPT), afirma:

Todas las personas legalmente privadas de la libertad por razones penales o de otra índole tienen derecho a ser tratadas humanamente y a condiciones de vida digna y segura, lo cual será garantizado mediante un debido proceso ante autoridad judicial. Estas personas serán consideradas como sujetos de derechos y obligaciones y nunca como objeto de tratamiento. En el caso de los niños y las niñas, la detención se impondrá exclusivamente como último recurso y se limitará a casos excepcionales. La prisión preventiva solo se justificará en casos estrictamente necesarios y por un tiempo razonable.

<sup>66</sup> El artículo 12.5 de la *Declaración de Santiago* recuerda:

La desaparición forzada o involuntaria de personas constituye un crimen contra la humanidad. Sus víctimas tienen derecho al reconocimiento de su detención, a recuperar la libertad y a obtener una reparación íntegra, efectiva, justa y adecuada.

<sup>67</sup> El artículo 12.6 de la *Declaración de Santiago* establece:

Los pueblos indígenas tienen todos los derechos que les garantiza el derecho internacional de los derechos humanos, particularmente el derecho a vivir en sus tierras, a disfrutar de sus riquezas naturales y a la protección efectiva de su patrimonio cultural.

Art. 13. Obligaciones para la realización del derecho humano a la paz.

Debería completarse con los arts. 13.4,<sup>68</sup> 13.6,<sup>69</sup> 13.7,<sup>70</sup> y 13.8,<sup>71</sup> de la Declaración de Santiago.

Art. 14. Establecimiento del Grupo de Trabajo sobre el Derecho Humano a la Paz.

1. Se establecerá un Grupo de Trabajo sobre el Derecho Humano a la Paz (denominado, en adelante, el Grupo de Trabajo). Estará compuesto por diez miembros y asumirá las funciones que establecidas en el artículo 15.
2. El Grupo de Trabajo estará compuesto de personas expertas nacionales de los Estados miembros de las Naciones Unidas, quienes realizarán sus funciones con completa independencia y a título personal.
3. Criterios para la elección de las personas expertas. (Mantener el art. 14.3 de la Declaración de Santiago).<sup>72</sup>

<sup>68</sup> El artículo 13.4 de la *Declaración de Santiago* señala:

Los Estados tienen también la obligación de adoptar medidas para construir y consolidar la paz y tienen la responsabilidad de proteger a la humanidad del flagelo de la guerra. No obstante, esto no podrá ser interpretado por ningún Estado como un derecho a intervenir en el territorio de otros Estados.

<sup>69</sup> El artículo 13.6 de la *Declaración de Santiago* dice:

El sistema de las Naciones Unidas debe implicarse de manera plena y efectiva, a través de la Comisión de Consolidación de la Paz, en cooperación con otras entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, en la elaboración de estrategias integrales para la paz y por la reconstrucción de países afectados tras el fin de los conflictos armados. Tales estrategias deben asegurar fuentes estables de financiación y la coordinación efectiva dentro del sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, debe aplicarse efectivamente el Programa de Acción para una Cultura de Paz, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>70</sup> El artículo 13.7 de la *Declaración de Santiago* establece:

Toda acción militar fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas es inaceptable, constituye una gravísima violación de los Principios y Propósitos de la Carta y es contraria al derecho humano a la paz. La denominada *guerra preventiva* constituye un crimen contra la paz.

<sup>71</sup> El artículo 13.8 de la *Declaración de Santiago* afirma:

A fin de garantizar el derecho humano a la paz y reflejar y asegurar mejor la representación de la comunidad internacional actual, la composición y los procedimientos del Consejo de Seguridad deberán ser revisados. Los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad deben ser transparentes y permitir la participación significativa en sus debates de la sociedad civil y otros actores.

<sup>72</sup> El artículo 14.3 de la *Declaración de Santiago* señala:

a.) Las personas expertas deberán tener una alta consideración moral, imparcialidad e integridad, así como acreditar una experiencia prolongada y suficiente en cualquiera de los ámbitos enunciados en la Parte I de la presente Declaración; b.) Distribución geográfica equitativa y representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos del mundo; c.) Asegurar una representación equilibrada de géneros; y d.) No podrá haber dos expertos nacionales de un mismo Estado.

4. (Mantener el Art. 14.4 de la Declaración de Santiago).<sup>73</sup>
5. Los expertos serán elegidos por cuatro años y podrán ser reelegidos una sola vez.
6. El Grupo de Trabajo se renovará por mitades cada dos años.

#### Art. 15. Funciones del Grupo de Trabajo.

(Mantener el Art. 15 de la Declaración de Santiago).<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> El artículo 14.4 de la *Declaración de Santiago* dice:

Los miembros del Grupo de Trabajo serán elegidos mediante votación secreta en una sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a partir de una lista de candidatos propuestos por los Estados miembros y por organizaciones de la sociedad civil. Resultarán elegidos los diez candidatos que obtengan el mayor número de votos y una mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes. La elección inicial tendrá lugar, a más tardar, tres meses después de la fecha de aprobación de la presente Declaración.

<sup>74</sup> El artículo 15 de la *Declaración de Santiago* dispone:

1. El Grupo de Trabajo tienen la función principal de promover la observancia y la aplicación de la presente Declaración. En el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones: a.) Promover mundialmente el respeto y la conciencia del derecho humano a la paz actuando con discreción, objetividad e independencia, y adoptando un enfoque integral que tenga en cuenta la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y la imperiosa necesidad de conseguir la justicia social internacional; b.) Recabar, reunir y reaccionar eficazmente ante toda información pertinente que proceda de los Estados, organizaciones internacionales y sus órganos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, particulares interesados y cualquier otra fuente fidedigna; c.) Realizar investigaciones *in loco* sobre violaciones del derecho humano a la paz e informar a los órganos pertinentes; d.) Dirigir, cuando lo considere apropiado, recomendaciones, llamamientos y acciones urgentes a los Estados miembros de las Naciones Unidas, para que adopten medidas adecuadas para la realización efectiva del derecho humano a la paz, de acuerdo con lo establecido en la Parte I de esta Declaración. Los Estados darán la debida consideración a dichas recomendaciones y llamamientos; e.) Elaborar, por iniciativa propia o a petición de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos, los informes que considere necesarios en caso de amenaza inminente o violación grave al derecho humano a la paz, en los términos definidos en la Parte I de la presente Declaración; f.) Presentar un informe anual de actividades a la Asamblea General, al Consejo de Seguridad y al Consejo de Derechos Humanos, en el que incluirá las recomendaciones y conclusiones que estime necesarias para la promoción y protección efectiva del derecho humano a la paz, prestando una atención especial a las situaciones relacionadas con los conflictos armados; g.) Preparar, a la atención de la Asamblea General, un proyecto de convención internacional sobre el derecho humano a la paz, que incluya un mecanismo procesal de verificación y control de su aplicación plena y efectiva. El futuro mecanismo convencional y el Grupo de Trabajo coordinarán sus funciones, evitando la duplicación de funciones; h.) Contribuir a la elaboración de definiciones y normas relativas al crimen de agresión y a los límites de la legítima defensa; i.) Remitir al Fiscal de la Corte Penal Internacional o a cualquier otra jurisdicción penal internacional competente toda información fidedigna sobre cualquier situación en que parezcan haberse cometido crímenes de la competencia de la Corte o de la jurisdicción penal internacional de que se trate; j.) Aprobar por mayoría de sus miembros los métodos de trabajo para el funcionamiento ordinario del Grupo de Trabajo, los cuales habrán de incluir, entre otras, reglas aplicables a la designación de la Mesa, así como a la adopción de sus decisiones, recomendaciones e informes.
2. Si bien el Grupo de Trabajo tendrá su sede en Nueva York y se reunirá durante tres períodos ordinarios de sesiones cada año, así como en períodos extraordinarios de sesiones, podrá reunirse en otros lugares que se determinen de conformidad con sus métodos de trabajo. El Grupo de Trabajo dispondrá de una Secretaría permanente que será proporcionada por el Secretario General de las Naciones Unidas. Su financiación, incluyendo las investigaciones *in loco* y sus períodos de sesiones, correrá a cargo del presupuesto regular de las Naciones Unidas.

Por último, el proyecto de Declaración en comento no contenía ninguna disposición final. Las OSC propusieron mantener las contenidas en la *Declaración de Santiago*.<sup>75</sup>

En vísperas del 8.º período de sesiones del Comité Asesor, la AEDIDH, el OIDHP, el CMI y otras OSC organizaron en Ginebra el 19 de febrero de 2012 las segundas consultas de miembros del Comité Asesor con personas expertas de la sociedad civil, para debatir sobre las enmiendas propuestas por las OSC al (segundo) proyecto de Declaración que había sido elaborado por el grupo de redacción.<sup>76</sup> También se distribuyó entre los asistentes un reciente trabajo del presidente de la AEDIDH.<sup>77</sup>

El 20 de febrero de 2012 se abrió el 8.º período de sesiones del CA y ese mismo día se celebró el debate general sobre el derecho a la paz. Además de los miembros del CA y de numerosos Estados, participaron en el debate varias OSC. Destacó la intervención del presidente de la AEDIDH, quien habló en nombre de las 1116 OSC que habían redactado la exposición conjunta escrita titulada *enmiendas al proyecto de Declaración sobre el derecho a la paz*. Se refirió a las citadas enmiendas y reiteró la posición de las OSC según la cual la Declaración debía titularse *sobre el derecho humano a la paz* e incorporar a las minorías y a la humanidad como titulares de ese derecho.

El representante de las OSC también insistió en que el art. 13 del proyecto de Declaración («obligaciones y aplicación») debía desdoblarse en tres artículos (13, 14 y 15) de modo paralelo a la *Declaración de Santiago*.

Sobre el art. 13.6 del proyecto elaborado por el grupo de redacción, el orador solicitó al CA que se enmendara para pedir en la *introducción* de su informe al Consejo de Derechos Humanos que se establezca en junio de 2012 un *grupo de trabajo* de

<sup>75</sup> La *Declaración de Santiago* establece las siguientes disposiciones finales:

1. Ninguna disposición de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere a cualquier Estado, grupo o persona derecho alguno para emprender o desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto contrario a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, o tendente a suprimir o violar cualquiera de las disposiciones de la presente Declaración, del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional del trabajo, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal o el derecho internacional de los refugiados.
2. Las disposiciones de esta Declaración se entenderán sin perjuicio de cualquier otra disposición más propicia para la realización efectiva del derecho humano a la paz, enunciada en virtud de la legislación interna de los Estados o resultante del derecho internacional en vigor.
3. Todos los Estados deben aplicar de buena fe las disposiciones de la presente Declaración, adoptando las medidas pertinentes de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo o de otra índole, que fueran necesarias para promover su realización efectiva.

<sup>76</sup> V. el programa de trabajo de las segundas consultas en [www.aedidh.org/sites/default/files/Program.pdf](http://www.aedidh.org/sites/default/files/Program.pdf)

<sup>77</sup> V. Carlos VILLÁN DURÁN: «Civil society organizations contribution to the Universal Declaration on the Human Right to Peace», *International Journal on World Peace*, XXVIII, núm. 4 (December 2011), 59-126. También disponible en [www.aedidh.org/sites/default/files/article.pdf](http://www.aedidh.org/sites/default/files/article.pdf)

composición abierta encargado de proseguir los trabajos de *codificación y desarrollo progresivo* del derecho humano a la paz. Además, el CA debía incluir en su proyecto de Declaración un mecanismo de control de su aplicación. Conforme a la *Declaración de Santiago* (artículos 14 y 15), debía ser un *grupo de trabajo de la Asamblea General sobre el derecho humano a la paz*, compuesto de diez personas expertas independientes, que se inspirara en las mejores prácticas desarrolladas por los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

Por último, el orador reiteró al CA que su Declaración debía incorporar las tres disposiciones finales que recoge la *Declaración de Santiago*, pues tienen como objetivo preservar la integridad del DIDH, la aplicación del principio *pro persona*, y precisar que

todos los Estados deben aplicar de buena fe las disposiciones de la presente Declaración, adoptando las medidas pertinentes de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo o de otra índole, que fueran necesarias para promover su realización efectiva.<sup>78</sup>

Al término de su 8.º período de sesiones el CA aprobó sin votación el 24 de febrero de 2012 la recomendación 8/4, por la que tomó nota del informe de progreso presentado por el grupo de redacción; agradeció las iniciativas de los actores de la sociedad civil en la organización de debates sobre el proyecto de Declaración sobre el derecho a la paz; y pidió al grupo de redacción que finalizara el proyecto de Declaración para el 2 de abril de 2012, con el objeto de que se pudiera presentar al Consejo de Derechos Humanos en su 20.º período de sesiones (junio de 2012).

También pidió el CA al grupo de redacción que incluyera en su revisión, *inter alia*, una referencia a la relación entre el derecho a la paz y todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (art. 1); otra referencia a la importancia de la seguridad ciudadana; fortalecer la perspectiva de género (art. 8); otra referencia al derecho a la verdad (art. 11); y el desarrollo de un mecanismo de control de la aplicación de la Declaración (art. 13).

En definitiva, el CA se ha mostrado sensible a los reclamos que le habían dirigido las OSC y algunos Estados y ha instruido al grupo de redacción que incorpore a su proyecto de Declaración varias de las veintitrés normas de la *Declaración de Santiago* todavía pendientes de incluir. Lo que pone de relieve la importancia de las contribuciones de las OSC, que durante dos años han colaborado estrechamente con el CA y su grupo de redacción preparando documentos y organizando consultas en las que se debatió ampliamente las enmiendas propuestas por la sociedad civil.

---

<sup>78</sup> V. David. FERNÁNDEZ PUYANA: *Analytical report of the 8<sup>th</sup> session of the Advisory Committee*. Disponible en [www.aedidh.org/sites/default/files/informe.pdf](http://www.aedidh.org/sites/default/files/informe.pdf)

## IX. Conclusiones

Del análisis precedente se deduce que la codificación de un proyecto de declaración sobre el *derecho de los pueblos a la paz* en curso desde el 17 de junio de 2010 en el seno del Consejo de Derechos Humanos y de su CA, tiene su origen en la insistente reivindicación del derecho humano a la paz por parte la sociedad civil internacional. La Campaña Mundial de la AEDIDH, que ha incorporado a 1795 OSC, al Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz y a numerosas instituciones públicas españolas y extranjeras a lo largo de sus cinco años de recorrido, ha producido los frutos esperados.

El derecho humano a la paz en los trabajos del Consejo de Derechos Humanos se ha vinculado en su formulación material a los derechos emergentes o de la solidaridad, en particular el derecho a la solidaridad internacional, el derecho a un orden internacional democrático y equitativo y el derecho de los pueblos a la paz. Tales derechos tienen una doble naturaleza, al igual que los demás derechos de la solidaridad que se reivindican a partir de la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* de 1986: individual y colectiva. Ambas dimensiones conducen a la afirmación de la paz como derecho humano, del que son titulares tanto los pueblos como los individuos, las minorías y la humanidad, puesto que una vida sin guerras constituye el requisito internacional primordial para el bienestar material, el desarrollo y el progreso de los países, así como para el ejercicio pleno de todos los derechos humanos.

En junio de 2012 el Consejo de Derechos Humanos recibirá el tercer informe del CA relativo al proyecto de *declaración sobre el derecho a la paz*.<sup>79</sup> También tendrá ante sí la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, de 10 de diciembre de 2010, elaborada por la sociedad civil.

Teniendo en cuenta que ambos textos sostienen la pertinencia del derecho humano a la paz, el Consejo de Derechos Humanos debería aceptar la redacción de un *proyecto de Declaración sobre el derecho a la paz* del que son titulares tanto las personas como las minorías, los pueblos y la humanidad. Esto es: el derecho humano a la paz.

En junio de 2012 el Consejo de Derechos Humanos deberá decidir también cómo continuar la codificación y el desarrollo progresivo del derecho humano a la paz. A estos efectos, la AEDIDH, el OIDHP y las 1116 OSC asociadas esperan que el Consejo de Derechos Humanos establezca un grupo de trabajo de composición abierta (representantes de los Estados) que, con amplia participación de la sociedad

---

<sup>79</sup> Doc. A/HRC/20/31, de 16 de abril de 2012.

civil, personas expertas y la academia, se deberá abocar al estudio del proyecto de Declaración del CA. Nuestras organizaciones defenderán con tesón el articulado de la *Declaración de Santiago*, porque así lo reclama la sociedad civil internacional. Al final del proceso de codificación, el Consejo de Derechos Humanos deberá proponer un proyecto de *declaración universal del derecho humano a la paz* que deberá ser adoptado por la Asamblea General como anexo a una resolución.

Es urgente que se termine cuanto antes la codificación oficial del *derecho humano a la paz*, puesto que es objeto de continuas violaciones sistemáticas, originadas en tres tipos de violencia: en primer lugar, la violencia armada *directa*, pues persisten más de cuarenta conflictos armados en el mundo, muchos de ellos olvidados; la carrera de armamentos ha llegado a los 1740 miles de millones de dólares en 2011; en segundo lugar, la violencia *estructural* que generan la extrema pobreza y la hambruna que, lejos de reducirse, ya afecta a 1000 millones de seres humanos, la mayoría de ellos mujeres y niños de los países del Sur; en tercer lugar, la violencia *cultural* —como la de *género*, la *laboral*, la *escolar* y la *familiar*— completa el desolador panorama de la violación masiva del *derecho humano a la paz* en nuestras sociedades, en las que paradójicamente impera una cultura de violencia (corolario de la máxima latina *si vis pacem para bellum*) sobre la cultura de paz.

No existen obstáculos jurídicos serios para progresar en la codificación oficial del derecho humano a la paz pues, como lo prueban las *Declaraciones de Luarca, Bilbao, Barcelona y Santiago*, este derecho está fuertemente enraizado en instrumentos tan universalmente aceptados como la Carta de las Naciones Unidas, la DUDH y los numerosos instrumentos internacionales que se citan en el Preámbulo de la *Declaración de Santiago* y que el Consejo de Derechos Humanos debiera hacer suyos. Las cuatro Declaraciones redactadas por la sociedad civil ofrecen un contenido preciso, holístico y jurídicamente razonado para incorporar la paz a la categoría de derecho humano.

Las dificultades siguen siendo de orden político, porque a algunos Estados les cuesta superar los esquemas de paz y seguridad internacionales propios de la guerra fría, felizmente terminada hace veintidós años. Como se ha puesto de relieve durante la negociación de las resoluciones 14/3 y 17/16 del Consejo de Derechos Humanos, los argumentos esgrimidos por catorce Estados desarrollados para rechazar esta iniciativa fueron retóricos, artificiales y dolosamente dilatorios, por lo que también se pueden superar. Todos los Estados deben responder positivamente a la permanente demanda de sus sociedades civiles a favor de *una paz mundial justa, sostenible y duradera*, a cuya construcción todos debemos contribuir.

Para ello, los Estados desarrollados deben comprometerse a una negociación genuina en el Consejo de Derechos Humanos cuando reciban en junio de 2012

el proyecto de Declaración del CA. Puesto que constituyen una minoría en el Consejo de Derechos Humanos, deben aceptar negociar *bona fide* el proyecto de declaración con los Estados en vías de desarrollo, ampliamente apoyados por la sociedad civil internacional. La AEDIDH, el ODHDP y las 1116 OSC asociadas continuarán promoviendo el consenso internacional a favor del derecho humano a la paz en todos los foros internacionales pertinentes. El anuncio de España, formulado el 21 de septiembre de 2011, de que promoverá la codificación internacional del derecho humano a la paz en el Consejo de Derechos Humanos y su incorporación a la reunión del Grupo de Estados Amigos celebrada el 14 de febrero de 2012, es un claro ejemplo de que el cambio de posición de los Estados desarrollados es posible.

Si la paz es una exigencia ética que debiera presidir las relaciones internacionales, el *derecho humano a la paz* es igualmente un imperativo legal con el que se identifica la sociedad civil de todo el mundo, porque es una exigencia de civilización que está por encima de todo particularismo regional, histórico o cultural. Los Estados desarrollados no pueden continuar a la zaga de esta evidencia: la sociedad civil internacional reclama que la paz sea considerada un derecho humano ya.

## X. Bibliografía

- ALEMANY BRIZ, Jesús María: «La paz ¿un derecho humano?», en M. CONTRERAS, L. POMED y R. SALANOVA (coords.): *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos*, Zaragoza: Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 1998, 17-45.
- «Paz», en A. ORTIZ OSÉS y P. LANCEROS (dirs.): *Diccionario de la Existencia. Aspectos relevantes de la vida humana*, Barcelona/México: Anthropos, 2006, 448-453.
- «El derecho humano a la paz», en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*. Luarca: AEDIDH, 2010, 81-112.
- ALSTON, Ph.: «A third generation of solidarity rights: progressive development or Obfuscation of International Human Rights Law?», *Netherlands International Law Review*, (1982), 315 y ss.
- ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: «Paz, desarrollo y derechos humanos de tercera generación», en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 89-109.

- CARDONA CASTRO, Francesc Lluís: *Historia de la paz y del pacifismo*, Barcelona: ANUE, 110 pp.
- CORTRIGHT, David: *Peace: A History of Movements and Ideas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 376 pp.
- DRZEWICKI, Krzysztof: «The rights of solidarity: the third revolution of human rights», *Nordisk Tidsskrift International Journal*, 53 (1984), 26-46.
- FALEH PÉREZ, Carmelo: «El proyecto de Declaración sobre el derecho humano a la paz elaborado en el seno de la UNESCO», en C. R. RUEDA CASTAÑÓN y C. VILLÁN DURÁN (eds.): *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, 2.<sup>a</sup> ed., Granda-Siero: Madú, 2008, 167-206.
- «Hacia un derecho humano a la paz internacionalmente reconocido. Desde París a Luarca y más allá», en F. MAYOR ZARAGOZA et al.: *Hacia la paz desde los derechos humanos. Reflexiones sobre el derecho humano a la paz*, Bilbao: UNESCO Etxea, 2009, 11-37.
- y C. VILLÁN DURÁN (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*. Luarca: AEDIDH, 2010, 640 pp.
- y C. VILLÁN DURÁN: «Introducción», en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ. (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*. Luarca: AEDIDH, 2010, 35-38.
- «Una nueva lectura de la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz* a la luz de las experiencias regionales», en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*. Luarca: AEDIDH, 2010, 463-509.
- y Carlos VILLÁN DURÁN (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 368 pp.
- «El derecho humano a la paz a la luz de las experiencias regionales. De la Declaración de Luarca a la Declaración de Bilbao», en C. FALEH PÉREZ y C. VILLÁN DURÁN (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 265-328
- y Carlos VILLÁN DURÁN: *La codificación del derecho humano a la paz y la sociedad civil*, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2011, 25 pp. También disponible en <http://www.aedidh.org/?q=node/2002>
- FERNÁNDEZ PUYANA, David: «La campaña mundial a favor del derecho humano a la paz», en Carlos VILLÁN DURÁN y Carmelo FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*. Luarca: AEDIDH, 2010, 43-59.

FRANCIONI, Francesco: «Security and Human Rights in the Regulation of Private Military Companies: The Role of the Home States», en A. EIDE *et al.* (eds.): *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston: Nijhoff, 2011, 59-77.

GÓMEZ DEL PRADO, José Luis: «Violencia ilegítima y seguridad humana en la Declaración de Luarca», en C. FALEH PÉREZ y C. VILLÁN DURÁN (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 131-154.

— y Helena TORROJA MATEU: *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*. Madrid: Marcial Pons, 2011, 200 pp.

GROS ESPIELL, Héctor: «La implementación internacional del Derecho Humano a la Paz», *Diálogo Unesco*, 21 (junio 1997), 22 y ss.

— «El derecho humano a la paz», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, II (2005), 517-546.

HEFFERMEHL, Fredrik S. (ed.): *Construir la paz*. Barcelona: Icaria, 2003, 228 pp.

JARES, Xesús R. *et alii* (coords.): «El derecho humano a la paz», en *El papel de la investigación para la paz ante la violencia en el País Vasco*, Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 2006, 85-141.

MAYOR ZARAGOZA, Federico: *El Derecho Humano a la Paz*, París: UNESCO, 1 de enero de 1997.

— «El derecho humano a la paz, germen de un futuro posible», *Diálogo Unesco*, 21 (junio 1997), 3 y ss.

— «Prólogo», en C. R. RUEDA CASTAÑÓN y C. VILLÁN DURÁN (eds.): *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, 2.<sup>a</sup> ed., Granda-Siero: Madú, 2008, 560 pp., at 21-27.

— «Derecho humano a la paz», en Federico MAYOR ZARAGOZA *et al.*: *Hacia la paz desde los derechos humanos. Reflexiones sobre el derecho humano a la paz*, Bilbao: UNESCO Etxea, 2009, 5-9.

NASTASE, Adrian: «Le droit à la paix», en Mohammed BEDAJOU: *Droit International. Bilan et perspectives*, t. 2, chapitre LV, París: Éditions Pedone/UNESCO, 1991, 1291-1303.

PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

- PRZETACNIK, Frank: «A definition of peace», *Sri Lanka Journal of International Law*, 11 (1999), 165-205.
- ROCHE, Douglas: *The Human Right to Peace*, Ottawa: Novalis, Saint Paul University, 2003, 272 pp.
- RUEDA CASTAÑÓN C. R. y C. VILLÁN DURÁN (eds.): *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, 2.<sup>a</sup> ed., Granda-Siero: Madú, 2008, 560 pp.
- «Estudio preliminar de la Declaración», *ib.*, 41-67. V. también *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 45 (enero-junio de 2007), 431-458.
- TIEMPO DE PAZ: «La paz como derecho humano», *Tiempo de Paz*, 80 (primavera 2006, monográfico), recoge las intervenciones y documentos del seminario de personas expertas celebrado en Gernika entre el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2005.
- SALVIOLI, Fabián: «El derecho humano a la paz en las relaciones internacionales y el derecho internacional del segundo decenio del Siglo XXI», en C. FALEH PÉREZ y C. VILLÁN DURÁN (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 51-67.
- SCHABAS, William A.: «The Human Right to Peace», en A. EIDE *et al.* (eds.): *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston: Nijhoff, 2011, 43-57.
- SCHACTER, Oscar: «Relation of peace and human rights», *International Legal Practices*, 13 (1988), 65-68.
- SCHWEBEL, S. M.: (1972): «Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law», *RCADI*, 139 (1972), 411-497.
- SURASKY, Javier: «Los vínculos entre el derecho humano a la paz y el derecho a no ser sometido al flagelo de la pobreza. Aportes de la Declaración de Luarca», en C. FALEH PÉREZ y C. VILLÁN DURÁN (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 110-127.
- TEITELBAUM, Alejandro: «La paz, derecho virtual. Y la guerra, hecho real en C. FALEH PÉREZ y C. VILLÁN DURÁN (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 68-86.
- THURER, Daniel: «Milestones in the Development of International Humanitarian Law», en A. EIDE *et al.* (eds.): *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston: Nijhoff, 2011, 3-14.

URIBE VARGAS, Diego: *La tercera generación de Derechos Humanos y la Paz*, Bogotá: Plaza y Janés, 1986.

— *El derecho a la paz*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1996.

VASAK, Karel: «Le Droit International des Droits de l'Homme», *RCADI*, 140 (1974-IV), 333-415.

— «El derecho humano a la paz», *Tiempo de Paz*, 48 (1998), 19 y ss.

— «Le droit de l'homme à la paix», en Erika DEUBER ZIEGLER (dir.): *Paix*, Ginebra: Musée d'Ethnographie, 2001, 44-48.

VILLÁN DURÁN, Carlos: «Hacia una declaración universal sobre el derecho humano a la paz», *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España-Agenda ONU* (Barcelona), 6 (2003-2004), 219-241. V. También JARES, Xesús R., J. UGARTE, M. MANCISIDOR y M. OIANGUREN (coords.): *El papel de la investigación para la paz ante la violencia en el País Vasco*, Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 2006, 238 pp., at. 95-115

— «Los derechos humanos y su contribución a la consecución de la paz», en Fundación Seminario de Investigación para la Paz, SIP (ed.): *Propuestas para una agenda de Paz*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2005, pp. 109-150.

— «La técnica codificadora de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Su aplicación al caso del derecho humano a la paz», *Tiempo de Paz*, 80 (2006), 9-15.

— «El derecho humano a la paz», en Federación Española de Asociaciones de Derechos Humanos (ed.): *Mirando al mundo*, Madrid, 2006, 56 pp., at 53-56.

— «Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario preventivo. El reto de los derechos humanos», en *La seguridad preventiva como nuevo riesgo para los derechos humanos*, Zarautz: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2006, 162 pp., at 19-42.

— «La paz es también un derecho humano», *Tiempo de Paz*, 88 (2008), pp. 80-88.

— «Introducción», en C. R. RUEDA CASTAÑÓN y C. VILLÁN DURÁN (eds.): *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, 2.<sup>a</sup> ed., Granda-Siero: Madú, 2008, 560 pp., at 29-35.

— «El reconocimiento internacional del derecho humano a la paz», en Ana SALADO OSUNA (coord.): *Los derechos humanos aquí y ahora. 60 años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Madrid: Federación Española de Asociaciones de Derechos Humanos/Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008, 241 pp., at 155-173.

- «La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz», en F. MAYOR ZARAGOZA *et al.*: *Hacia la paz desde los derechos humanos. Reflexiones sobre el derecho humano a la paz*, Bilbao: UNESCO Etxea, 2009, 94 pp., at 39-56.
- «Introducción» y (con Carmen Rosa RUEDA CASTAÑÓN) «Estudio preliminar de la Declaración», en AEDIDH: *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, Luarca: AEDIDH, 2010, 128 pp., at 9-45. (edición bilingüe castellano-asturiano)
- y C. FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*. Luarca: AEDIDH, 2010, 640 pp.
- y C. FALEH PÉREZ: «Introducción», en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ. (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*, Luarca: AEDIDH, 2010, 35-38.
- «El derecho humano a la paz en los trabajos del Consejo de Derechos Humanos», en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*, Luarca: AEDIDH, 2010, 237-265. V. también *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 51 (2010), 1-41.
- y C. FALEH PÉREZ (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 368 pp.
- «Introducción. La Campaña mundial a favor del derecho humano a la paz y la Declaración de Bilbao», en C. FALEH PÉREZ y C. VILLÁN DURÁN (dirs.): *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, 13-24.
- «La Campaña mundial a favor del derecho humano a la paz y la Declaración de Barcelona», en ICIP: *Declaración de Barcelona sobre el derecho humano a la paz*, Barcelona: CIP/AEDIDH, 9-15.
- y C. FALEH PÉREZ: *La codificación del derecho humano a la paz y la sociedad civil*, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2011, 25 pp. También disponible en <http://www.aedidh.org/?q=node/2002>
- «The human right to peace: A legislative initiative from the Spanish civil society», *Spanish Yearbook of International Law*, XV (2011), 143-171.
- «El derecho humano a la paz y la sociedad civil», *El Lado Humano. Revista de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León*, 75 (2011), 12-17.

- «Contribución de la sociedad civil a la definición del derecho humano a la paz», comunicación presentada a las XXIV Jornadas AEPDIRI, Córdoba, 2012, 10 pp. (en imprenta).
  - «Civil society organizations contribution to the Universal Declaration on the Human Right to Peace», *International Journal on World Peace*, XXVIII, núm. 4 (2011), 59-126.
  - «La codificación del derecho humano a la paz. Desarrollos recientes (2010-2011)», en Manuel HINOJO (ed.): *Liber amicorum en memoria del profesor José Manuel Peláez Marón*, Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad, 2012, 789-815.
- WELLMAN, Carl: «Solidarity, the individual and human rights», *Human Rights Quarterly*, 22 (2000), 639-657.
- YUTZIS, Mario: «El contenido del derecho de los pueblos a la paz», en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ. (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*, Luarca: AEDIDH, 2010, 217-235.
- ZAYAS, Alfred de: «Peace as a human right. The *jus cogens* prohibition of aggression», en C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ. (eds.): *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*, Luarca: AEDIDH, 2010, 157-174. También en A. EIDE *et al.* (eds.): *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden/Boston: Nijhoff, 2011, 27-42.
- ZIEGLER, Jean: *La haine de l'Occident*, París: Éditions Albin Michel, 2008, 300 pp.

# **Internamiento preventivo de migrantes irregulares en la Unión Europea: análisis desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos**

**Cristina de la Serna Sandoval<sup>80</sup>**

I. Introducción. II. Internamiento preventivo y la *Directiva de la Vergüenza*. III. Análisis de estas políticas conforme al principio de no discriminación. 1. El principio de no discriminación como principio estructural del derecho internacional de los derechos humanos. 2. La prohibición de la discriminación por origen nacional. A. La práctica del Comité de Derechos Humanos. B. La práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. C. La práctica del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. D. La práctica del sistema europeo de protección de derechos humanos. 3. Los límites del principio de no discriminación: ¿es el internamiento preventivo de migrantes una política discriminatoria? IV. El internamiento preventivo de migrantes irregulares y el derecho a la libertad, la integridad y la seguridad personales. V. Conclusiones. VI. Bibliografía. 1. Doctrina. 2. Documentos de organizaciones internacionales.

## **I. Introducción**

En los últimos tiempos, los medios de comunicación españoles se han hecho eco del debate en torno a los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). El detonante de esta atención mediática ha sido el fallecimiento de dos personas que estaban internadas en estos centros a la espera de que se materializasen sendas órdenes de expulsión dictadas a consecuencia de su entrada o estancia irregular en territorio español. Samba Martine, de nacionalidad congoleña, falleció el pasado 19 de diciembre de 2011 a causa de una meningitis; pese a llevar más de treinta días privada de libertad en el CIE de Aluche (Madrid), no fue trasladada al hospital hasta pocas horas antes de su muerte.<sup>81</sup> Unos días más tarde —en la madrugada del

---

<sup>80</sup> Abogada. Máster EEES en Protección Internacional de Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá. Directora ejecutiva y coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Migrantes de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH).

<sup>81</sup> Cf. noticia publicada en la edición digital del diario *20 minutos* (26-12-2011). Disponible en <http://www.20minutos.es/noticia/1260781/7/muerte/cie-aluche/hacinamiento/>

6 de enero de 2012— Ibrahim Sissé, nacional de Guinea Conakry, falleció en el CIE de Zona Franca (Barcelona),<sup>82</sup> a causa de un infarto; muchos internos aseguran que tardó en ser atendido a pesar de las constantes peticiones de auxilio. Estos hechos han puesto en tela de juicio las condiciones materiales, sanitarias e higiénicas de los CIE, que muchos aseguran que son mucho peores que las de las cárceles.

Más allá de la trascendencia mediática de estas trágicas noticias, lo cierto es que tanto instituciones públicas —el Defensor del Pueblo,<sup>83</sup> el Mecanismo Nacional de la Tortura<sup>84</sup> o la Fiscalía General del Estado<sup>85</sup>— como organizaciones de la sociedad civil<sup>86</sup> vienen poniendo de manifiesto desde hace tiempo la deficiente regulación del régimen de los CIE, el hacinamiento y las pésimas condiciones de habitabilidad de estos centros, así como las constantes violaciones de derechos humanos que se cometen en su interior. Así, se afirma que los CIE son instalaciones con marcado carácter carcelario en las que las personas internas son víctimas de violaciones de los derechos a un trato digno, a la tutela judicial efectiva y a la salud física y mental; habiéndose llegado incluso a documentar casos de malos tratos, torturas y abusos policiales.

Las deficiencias en cuanto a las condiciones reales de internamiento en los centros de detención de migrantes trascienden las fronteras españolas, pues son una constante en todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE). En este

<sup>82</sup> Cf. noticia publicada en la edición digital del diario *El País* (6-1-2012). Disponible en [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/01/06/catalunya/1325888557\\_597425.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/01/06/catalunya/1325888557_597425.html)

<sup>83</sup> Cf. DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe Anual 2007*, 500-511; *id.*: *Informe Anual 2008*, 280-285; *id.*: *Informe Anual 2009*, 441-453; *id.*: *Informe Anual 2010*, 392-401. Disponible en <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/index.html>

<sup>84</sup> MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA: *Informe anual 2010*, 111-123. Disponible en [http://mnp.defensordelpueblo.es/informesanuales/informeanual\\_mnp\\_2010.pdf](http://mnp.defensordelpueblo.es/informesanuales/informeanual_mnp_2010.pdf)

<sup>85</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: «La Medida Cautelar de Internamiento», *Memoria Anual del año 2010*, 883-892; *id.*: «La Medida Cautelar de Internamiento», *Memoria Anual del año 2011*, 1001-1011.

<sup>86</sup> Cf. entre otros informes:

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR): *Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España*, Madrid, 2009. Disponible en <http://www.cear.es/informes/Informe-CEAR-situacion-CIE.pdf>

FERROCARRIL CLANDESTINO, SOS RACISMO MADRID y MÉDICOS DEL MUNDO MADRID: *Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros*, Madrid, 2009. Disponible en [http://www.icam.es/docs/ficheros/200912110006\\_6\\_0.pdf](http://www.icam.es/docs/ficheros/200912110006_6_0.pdf)

PUEBLOS UNIDOS: *100 ventanas a 5.000 vidas truncadas - Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2010*, Madrid, 2010. Disponible en [www.entreculturas.org/disknode/get/20343/Informe\\_CIE\\_2010.pdf](http://www.entreculturas.org/disknode/get/20343/Informe_CIE_2010.pdf)

PUEBLOS UNIDOS: *Miradas tras las rejas - Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2011*, Madrid, 2011. Disponible en <http://www.pueblosunidos.org/cpu/boletines/InformeCIE2011.pdf>

CUADROS RIOBÓ: «Trauma Psicosocial en Centros de Internamiento de Extranjeros en España», en *Ponencia II Congreso REPS2010*, Madrid, 2010.

sentido, son especialmente reseñables los casos de Malta, Grecia e Italia, donde las violaciones de derechos humanos que se producen en este tipo de instituciones son probablemente las más graves de Europa.<sup>87</sup>

Está claro, por tanto, que los CIE —y sus equivalentes en los restantes Estados de la UE— son lugares propicios para la vulneración de derechos fundamentales. Pero no puede obviarse que el internamiento en este tipo de centros se concibe, según la normativa comunitaria e interna, para asegurar la efectividad de una sanción —la expulsión—, dictada como consecuencia de la comisión de una infracción meramente administrativa,<sup>88</sup> como lo es el ingreso o la estancia sin autorización de entrada o residencia en el país de que se trate, y que afecta únicamente a un colectivo concreto: los migrantes *sin papeles*. El objeto de este artículo no es examinar una a una las distintas violaciones de los derechos de los migrantes irregulares internados en CIE, sino analizar la medida cautelar de privación de libertad, tal y como se configura en la normativa comunitaria, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

---

<sup>87</sup> Varios informes de reconocida solvencia de organizaciones de la sociedad civil así lo acreditan, tales como:

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES: *Not Criminals*, Bruselas, 2009. Este Informe describe las condiciones de los inmigrantes en situación administrativa irregular y los solicitantes de asilo en los centros de detención malteses. Disponible en [http://www.msf.org.uk/UploadedFiles/not\\_criminals\\_report\\_Malta\\_200904160055.pdf](http://www.msf.org.uk/UploadedFiles/not_criminals_report_Malta_200904160055.pdf)

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES: *Greece: Lives on Hold - Migrants in Detention*, Atenas, 2010. Informe sobre la situación de los centros de detención de migrantes y solicitantes de asilo en Grecia. Disponible en <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/reports/2010/Migrants-in-Greece-Report.pdf>

MEDICI PER I DIRITTI UMANI: *Una Storia Sbagliata. Rapporto sul centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria*, Roma, 2010. Informe sobre el centro de identificación y expulsión de Ponte Galeria. Disponible en <http://www.mediciperidirittiumani.org/una%20storia%20sbagliata.pdf>

STEPS CONSULTING SOCIAL: *The conditions in centers for third country national (detention camps, open centers as well as transit centers and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member States*, Bruselas, 2007. Estudio encargado por el Parlamento Europeo sobre todos los centros de detención de migrantes y solicitantes de asilo de los Estados miembros de la Unión Europea. Disponible en [http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/Study\\_of\\_European\\_Parliament\\_about\\_detention\\_and\\_enferment\\_in\\_Europe.pdf](http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/Study_of_European_Parliament_about_detention_and_enferment_in_Europe.pdf)

<sup>88</sup> Debe resaltarse que pese a los intentos de determinados Estados europeos de tipificar la estancia irregular en un Estado como un delito (ilícito penal), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estableció en una reciente Sentencia que «los Estados miembros no pueden establecer una pena privativa de libertad [...] por el único motivo de que un nacional de un tercer país, tras serle notificada una orden de salida del territorio nacional y una vez finalizado el plazo que esa orden fijó, permanezca de forma irregular en el territorio de un Estado miembro». Cf. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de abril de 2011 (asunto C 61/11 PPU; que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE, presentada por la Corte d'appello di Trento (Italia), mediante resolución de 2 de febrero de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2011, en el procedimiento penal contra Hassen El Dridi, alias Soufi Karim).

La cuestión fundamental que se aborda es la siguiente: ¿pueden considerarse conformes al DIDH las políticas de internamiento preventivo de migrantes irregulares tal y como se practican en la UE, para asegurar la expulsión a sus países de origen? Para dar respuesta a esta pregunta, se describirá brevemente la regulación comunitaria del internamiento preventivo de migrantes, para someterla a dos principios rectores del DIDH, como lo son el principio de no discriminación y el derecho a la libertad y seguridad personales.

## II. Internamiento preventivo y la *Directiva de la Vergüenza*

La Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, conocida como la *Directiva de Retorno*,<sup>89</sup> o más popularmente entre la sociedad civil organizada como la *Directiva de la Vergüenza*, establece las directrices que deben trasponer en sus respectivos ordenamientos jurídicos los Estados miembros de la Unión Europea para tramitar la expulsión y el internamiento preventivo de nacionales de terceros Estados.

La Directiva faculta a los Estados miembros a «mantener internados a los nacionales de los terceros países que sean objeto de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando: a) haya riesgo de fuga, o b) el nacional de un tercer país de que se trate evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión» (artículo 15.1).

El *riesgo de fuga* se define en el artículo 3 como «existencia de motivos en un caso concreto que se basen en criterios definidos por ley y que hagan suponer que un nacional de un tercer país [...] pueda fugarse». El segundo supuesto en el que cabe el internamiento no se define con más detalle en la Directiva. En cualquier caso, se dice que se decretará el internamiento «especialmente cuando» tengan lugar estas circunstancias, por lo que no se supedita estrictamente a la concurrencia de uno de estos dos supuestos para que pueda adoptarse la medida cautelar de internamiento.

Estamos por tanto ante una medida cautelar privativa de libertad que se adopta para asegurar la eficacia de una sanción (como lo es el retorno o la expulsión)

---

<sup>89</sup> Cf. P. CERIANI CERNADAS: «La Directiva de Retorno de la Unión Europea: apuntes críticos desde una perspectiva de derechos humanos», *Anuario de Derechos Humanos 2009* (Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile), 85-94. Como bien apunta el autor de dicho artículo, el uso del término *retorno* en el título de la Directiva europea no se ajusta a la realidad: aunque la Directiva distingue el retorno de la expulsión (no sin ambigüedades), el objeto principal de esta norma es la expulsión forzosa de personas extracomunitarias, y no el retorno voluntario, como parece sugerir erróneamente el título.

impuesta a consecuencia de una infracción administrativa: encontrarse en el territorio en *situación irregular*, esto es, cuando una persona extracomunitaria «no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Código de fronteras Schengen u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro» (artículo 3, definición 2.<sup>a</sup>).

La Directiva prevé que «salvo que en el caso concreto de que se trate puedan aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países» (artículo 15.1). Dicho de otro modo, en lugar de priorizar la adopción de medidas menos coercitivas, el internamiento se convierte en la regla general y las medidas alternativas en la excepción que confirma la regla.

Una vez decretado el internamiento, la Directiva establece que este se llevará a cabo en «centros de internamiento especializados» —sin precisar los requisitos mínimos que deben reunir dichos centros, ni los derechos que gozan las personas internas—, limitándose a hacer referencia a una serie de garantías mínimas en su artículo 16 (apartados 2 a 5) y, lo que es peor, dejando la puerta abierta a que el internamiento tenga lugar en centros penitenciarios «en los casos en los que un Estado miembro no pueda proporcionar alojamiento en un centro de internamiento especializado», siempre y cuando estén «separados de los presos ordinarios» (artículo 16.1 de la Directiva).

La cuestión más controvertida de la Directiva es el plazo máximo durante el cual los Estados miembros están autorizados a mantener a las personas detenidas en centros de internamiento. El artículo 15.5 establece que el «internamiento se mantendrá mientras se cumplan las condiciones establecidas» y que «cada Estado miembro fijará un período limitado de internamiento, que no podrá superar los seis meses». Dicho plazo puede prorrogarse «con arreglo a la legislación nacional» por un período de doce meses más (lo cual supone un período total de internamiento de 18 meses) en virtud del artículo 15.6, cuando, pese a haber desplegado el Estado «todos los esfuerzos razonables», se produzca alguna de estas dos hipótesis: «a) falta de cooperación del nacional de un tercer país de que se trate, o b) demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria».

Los supuestos que facultan a los Estados a prorrogar el internamiento de los extranjeros hasta por 18 meses son ciertamente cuestionables, toda vez que (a) no se define claramente el concepto de *falta de cooperación* del internado, pudiéndose por tanto aplicar la prórroga prevista sin apenas limitaciones (sin perjuicio de que además supone una violación del derecho a no declarar contra sí mismo); o (b) condicionan la restricción del derecho a la libertad ambulatoria a la actuación de un tercer Estado, lo cual supone una vulneración de los principios generales

del DIDH, puesto que un Estado estaría restringiendo el ejercicio de un derecho individual en función del comportamiento de otro Estado.

En definitiva, y con independencia de las singularidades de las políticas de internamiento preventivo que puedan establecerse en cada Estado miembro de la Unión Europea, esta Directiva parte de un enfoque de control migratorio muy restrictivo en lo que a los derechos humanos respecta. La detención preventiva —que puede durar hasta 18 meses— se fomenta, pues ni se establecen apenas límites a la hora de autorizarse, ni se promueve la adopción en su lugar de otras medidas cautelares menos coercitivas.

### **III. Análisis de estas políticas conforme al principio de no discriminación**

#### **1. *El principio de no discriminación como principio estructural del derecho internacional de los derechos humanos***

El principio de no discriminación es, junto con los principios de igualdad y de libertad, uno de los «tres pilares básicos» del DIDH, y por consiguiente está vinculado «íntimamente a la idea de dignidad».<sup>90</sup> La prohibición de la discriminación —o principio de no discriminación— es una de las vertientes del principio de igualdad y «está igualmente enraizado en la universalidad de los derechos y la dignidad del ser humano, por lo que constituye un principio que inspira todo el DIDH».<sup>91</sup>

Este principio está recogido en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, estableciendo la titularidad universal de todo ser humano de los derechos allí reconocidos. Los motivos de discriminación prohibidos varían según el texto de que se trate. Así, por ejemplo, a las razones «de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento» prevista en la Declaración Universal de Derechos Humanos («DUDH», art. 2), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos («PIDCP», art. 2.1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales («PIDESC», art. 2.2.), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales («CEDH») añade la razón de «minoría nacional» (art. 14 del CEDH). No obstante, en los cuatro instrumentos referidos se añade además la cláusula abierta de «o cualquier otra condición» (DUDH, PIDCP y PIDESC) o de «cualquier otra situación» (CEDH).

---

<sup>90</sup> C. VILLÁN DURÁN: *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid: Trotta, 2002, 94. Sobre los principios del DIDH, cf. 94-102.

<sup>91</sup> C. VILLÁN DURÁN: *op. cit.*, 96.

El DIDH ha desarrollado también textos normativos encaminados a combatir la discriminación en alguna de sus formas específicas. Tal es el caso, por ejemplo, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR) de 1965 y de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979.

Los instrumentos internacionales arriba citados no definen concretamente qué tipo de acto puede ser considerado como discriminatorio en atención al DIDH, limitándose a prohibir «cualquier discriminación» (art. 2.1 del PIDCP y 2.1. del PIDESC) y a enumerar los motivos que pueden dar lugar a ella.<sup>92</sup> No obstante, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas («Comité DH») —órgano encargado de velar por el respeto del PIDCP—, tomando como punto de partida las definiciones contenidas en la CIEDR (art. 1.1) y en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (art. 1), estableció que

el término «discriminación», tal como se emplea en el Pacto [PIDCP], debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos.<sup>93</sup>

Asimismo, el principio de no discriminación impone una serie de obligaciones a los Estados. Así, los órganos internacionales encargados de velar por el respeto del DIDH han establecido que los Estados deben: (i) abstenerse de emprender acciones que atenten contra la igualdad en el disfrute de los derechos; (ii) prevenir y proteger contra ciertas formas de discriminación por parte de actores privados (obligación de proteger); y (iii) adoptar medidas positivas proactivas para garantizar la igualdad en el goce de los derechos humanos.<sup>94</sup> En definitiva, los Estados han de garantizar la igualdad *de facto* y *de iure*,<sup>95</sup> eliminando la discriminación tanto

---

<sup>92</sup> C. VILLÁN DURÁN: «La protección internacional de los trabajadores migrantes y de sus familiares», en FUNDACIÓN PAULINO TORRAS DOMENECH (ed.): *Derecho, inmigración y empresa*, Barcelona: Fundación Paulino Torras Domenech, 2010, 449-512.

<sup>93</sup> Observación General n.º 18 del Comité DH – No discriminación (37.º período de sesiones, 1989), párrafos 6 y 7. Disponible en <http://www.mpf.jusbaires.gov.ar/wp-content/uploads/i-onu-oacdh-ccpr-observacion-general-18-no-discriminacion-1989.pdf>.

<sup>94</sup> Cf. Observación General n.º 20 del CDESC - La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (42.º período de sesiones, 2009), párrafo 8 b); y Recomendación General n.º 32 del Comité EDR - Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (75.º período de sesiones, 2009), párrafo 20.

<sup>95</sup> Cf. Observación General n.º 20 del Comité DESC, *op. cit.*, párrafo 8; y Recomendación General del Comité EDR n.º 32, *op. cit.*, párrafo 6.

directa como indirecta y asegurando que las medidas aparentemente neutrales no tienen efectos discriminatorios en términos reales.<sup>96</sup>

Adicionalmente, el art. 4.1 *in fine* del PIDCP prohíbe a los Estados la suspensión de obligaciones contraídas en virtud del PIDCP que entrañen *inter alia* «discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social», de lo que se deduce que el principio de no discriminación es inderogable y por tanto ha alcanzado en derecho internacional la categoría de *ius cogens*.<sup>97</sup> Además, las «violaciones graves, flagrantes, sistemáticas y deliberadas a esta norma pueden considerarse crímenes contra la humanidad, de conformidad al artículo 7 del Estatuto de la Corte penal internacional».<sup>98</sup>

Además de la prohibición de discriminación circunscrita al goce de los derechos contenidos en cada uno de los instrumentos internacionales de que se trate, el DIDH ha configurado la no discriminación como un derecho autónomo. Así, el art. 26 del PIDCP reconoce el derecho «sin discriminación a igual protección de la ley». En efecto, en su Observación General n.º 18, relativa a la «no discriminación», el Comité DH se pronunció del siguiente modo:

A juicio del Comité, **el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece en sí un derecho autónomo.** Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las **obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes.** Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, **la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto**<sup>99</sup>

El derecho autónomo a la no discriminación también se recoge en el art. 1 del Protocolo 12 del CEDH, en el que se establece que el «goce de todos los derechos reconocidos por la

<sup>96</sup> Cf. Observación General n.º 20 del Comité DESC, *op. cit.*, párrafo 10; y Recomendación General del Comité EDR n.º 32, *op. cit.*, párrafos 7 y 8.

<sup>97</sup> Cf., entre otros, C. VILLÁN DURÁN: «La protección internacional de los trabajadores migrantes y de sus familiares», en *op. cit.* (este autor se apoya además en la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la condición jurídica y los derechos de los migrantes indocumentados [OC-18/03] para realizar esta afirmación); CENTRO EUROPA-TERCER MUNDO (CETIM): *op.cit.*, 62; y J.L. GÓMEZ DEL PRADO: «Racisme et xénophobie: La conférence mondiale de Durban – 2001», en A. FERNÁNDEZ y R. TROCME (eds.): *Vers une culture des droits de l'homme*, Ginebra: Diversités, 2003, 99-127, at 100.

<sup>98</sup> J.L. GÓMEZ DEL PRADO: *loc. cit.*, 100.

<sup>99</sup> Observación General n.º 18 del Comité DH *loc. cit.* párrafo 12. Sin negrita ni subrayado en el original.

ley han de ser asegurados sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación».

Volviendo al tema que nos ocupa, podría decirse que el internamiento preventivo de migrantes en situación administrativa irregular constituye un trato diferenciado a determinadas personas por su condición de extranjeras o extracomunitarias (esto es, por su nacionalidad): solamente ellas pueden ser objeto de privación de libertad debido a la comisión de una infracción meramente administrativa. En este sentido, debe subrayarse que la nacionalidad no es una de las causas de discriminación expresamente prohibidas por ninguno de los textos internacionales de derechos humanos, ya se trate del principio genérico o del derecho autónomo. No obstante, y tal y como se dará cuenta a continuación, la práctica de los organismos internacionales que velan por el respeto de los instrumentos de derechos humanos ha incluido esta categoría dentro de los motivos de discriminación prohibida.

## ***2. La prohibición de la discriminación por origen nacional***

### **A. LA PRÁCTICA DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS**

La jurisprudencia del Comité DH ha calificado de discriminatorias diferencias de trato realizadas por razón de la nacionalidad de las personas en varias ocasiones. En el caso *Gueye et al. c. Francia*, al pronunciarse sobre la diferencia de trato en cuanto a la pensión percibida por soldados jubilados de nacionalidad senegalesa que habían servido en las fuerzas armadas francesas, antes de la declaración de independencia de Senegal, el Comité estableció lo siguiente:

Observa que la nacionalidad propiamente dicha no figura entre los motivos de discriminación prohibidos que se enumeran en el artículo 26, y que el Pacto no protege el derecho a pensión como tal. De conformidad con el artículo 26 se prohibirá la discriminación, respecto de la igualdad ante la ley, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En cuanto a la nacionalidad adquirida mediante la independencia, a juicio del Comité entra en el ámbito de la expresión «cualquier otra condición social» que figura en la segunda oración del artículo 26<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Dictamen del Comité DH de 6 de abril de 1989 – 35.º período de sesiones – comunicación 196/1985, párrafo 9.4. NACIONES UNIDAS: *Informe del Comité de Derechos Humanos*, Asamblea General, Documentos Oficiales, Cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/44/40), Naciones Unidas, 1989, 198. Citado por C. VILLÁN DURÁN: «La protección internacional de los trabajadores migrantes y de sus familiares», en *op.cit.*

El Comité ha mantenido esta misma interpretación del PIDCP, reteniendo la nacionalidad como motivo de discriminación en casos más recientes, referidos todos ellos a personas de origen checo que habían huido del país durante el régimen soviético, cambiando de nacionalidad, y a las cuales la ley de la actual República Checa impedía, debido a su nacionalidad (adquirida) extranjera, la devolución de los bienes requisados por la anterior República Federal Checa y Eslovaca.<sup>101</sup>

A mayor abundamiento, la cláusula general «cualquier otra condición social» del artículo 26 del PIDCP podría aplicarse también a las personas que sufren el internamiento preventivo por el hecho de ser migrantes —y así se ha sugerido desde la doctrina<sup>102</sup>— en una situación especialmente precaria en lo que respecta al ejercicio de sus derechos debido a su situación administrativa irregular.

## B. LA PRÁCTICA DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

El artículo 1.1. de la CIEDR define la *discriminación racial* como:

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública

Acto seguido, la CIEDR matiza esta definición, excluyendo del ámbito de aplicación de la Convención «las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos» (art. 1.2) y «las disposiciones legales de los Estados partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular». Podría entenderse *a priori* que la nacionalidad de las personas es un motivo de discriminación expresamente excluido de la CIEDR, y por tanto permitido por esta Convención. Nada más lejos de la verdad.

Precisamente sobre esta limitación a la prohibición de no discriminación de la CIEDR versa la Recomendación General n.º 30 del Comité para la Eliminación de

---

<sup>101</sup> Cf. entre otros, los dictámenes del Comité DH de 23 de julio de 1996 – 57.º período de sesiones – comunicación 586/1994; dictamen de 1 de noviembre de 2005 – 85.º período de sesiones – comunicación 1054/2002; dictamen de 24 de julio de 2007 – 90.º período de sesiones – comunicación 1445/2006 y dictamen de 20 de julio de 2009 – 96.º período de sesiones – comunicación 1447/2007.

<sup>102</sup> Cf. C. VILLÁN DURÁN: «La protección internacional de los trabajadores migrantes y de sus familiares», en *op.cit.*

la Discriminación Racial («Comité EDR»<sup>103</sup>). El Comité aclara que el art. 1.2 de la CIEDR «no debe interpretarse que redunde en modo alguno en detrimento de los derechos y libertades reconocidos y enunciados en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», y que por tanto, solamente podrán ser limitados a los no ciudadanos «algunos de esos derechos, como el derecho de tomar parte en elecciones», pero que en todo caso los «derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos».<sup>104</sup>

De este modo, el Comité EDR califica de discriminación contraria a la Convención

**la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante [...] si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, **no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo**<sup>105</sup>**

Esta idea es especialmente importante y supone un hito en el DIDH por dos motivos: (i) porque se reconoce que las causas de discriminación contra los no ciudadanos no son solo la nacionalidad, sino también la propia condición social de inmigrante; y (ii) amplía la observancia de los requisitos para que una diferencia de trato no sea considerada discriminatoria, a los casos en los que esta se dirija contra los no ciudadanos. Es igualmente reseñable que el Comité no distinga en sus consideraciones sobre el principio de no discriminación contra los no ciudadanos entre los que se encuentran de manera irregular en el territorio del Estado parte de los que tienen autorización de estancia.

La Recomendación General n.º30 supuso además un avance significativo y progresista de la doctrina del propio Comité EDR, que años atrás (en 1993) se había pronunciado sobre esta materia de manera mucho más tímida,<sup>106</sup> limitándose a afirmar que la exclusión del art. 1.2. de la CIEDR no «desvirtúa de algún modo los derechos y libertades reconocidos y enunciados en otros instrumentos»,<sup>107</sup> pero sin reconocer que la discriminación contra los no ciudadanos esté prohibida por la CIEDR.

<sup>103</sup> Recomendación General n.º30 del Comité EDR – Discriminación contra los no ciudadanos (65.º período de sesiones, 2004).

<sup>104</sup> *Ib. id.*, párrafos 2 y 3.

<sup>105</sup> *Ib. id.*, párrafo 4. Sin negrita ni subrayado en el original.

<sup>106</sup> Recomendación General n.ºXI del Comité EDR – No ciudadanos (42.º período de sesiones, 1993). Actualmente esta recomendación no está vigente, pues la Recomendación General 30 la reemplaza.

<sup>107</sup> Recomendación General n.º XI del Comité EDR, *loc. cit.*, párrafo 4.

El Comité EDR se ocupa también en su Recomendación General n.º 30 de establecer claramente cuáles son las obligaciones de los Estados parte en la Convención con respecto a los no ciudadanos. Así, enumera las medidas que deben adoptarse en materia legislativa,<sup>108</sup> la protección contra la incitación verbal al odio y la violencia racial,<sup>109</sup> acceso a la ciudadanía,<sup>110</sup> administración de justicia,<sup>111</sup> expulsión y deportación de no ciudadanos<sup>112</sup> y derechos económicos, sociales y culturales.<sup>113</sup>

De entre todas estas medidas deben destacarse, en atención a la materia objeto del presente artículo:

- (i) el examen y revisión de la legislación a fin de garantizar que «cumpla plenamente la Convención, en particular en relación con el disfrute efectivo de los derechos mencionados en el artículo 5 [entre los que se encuentran el derecho a la igualdad de tratamiento ante los tribunales —*cf.* art. 5— y el derecho a la seguridad personal —*cf.* art. 5.b) de la CIEDR—], sin discriminación alguna»;<sup>114</sup>
- (ii) «garantizar la seguridad de los no ciudadanos, en particular por lo que respecta a la detención arbitraria, así como garantizar que las condiciones de los centros para refugiados y solicitantes de asilo cumplan normas internacionales»;<sup>115</sup>
- (iii) poner fin al maltrato y a la discriminación por parte de los agentes de la policía y las fuerzas del orden y velar por que «todos los funcionarios que tratan con los no ciudadanos reciban formación especial, en particular en materia de derechos humanos»;<sup>116</sup>
- (iv) «garantizar que los no ciudadanos no serán objeto de una expulsión colectiva, en particular cuando no haya garantías suficientes de que se hayan tenido en cuenta las circunstancias personales de cada una de las personas afectadas»;<sup>117</sup> y

<sup>108</sup> Recomendación General n.º XXX del Comité EDR, *loc. cit.*, párrafos 6-10.

<sup>109</sup> Recomendación General n.º XXX del Comité EDR, *loc. cit.*, párrafos 11 y 12.

<sup>110</sup> *Ib.* párrafos 13-7.

<sup>111</sup> *Ib. id.*, párrafos 18-24.

<sup>112</sup> *Ib. id.*, párrafos 25-28.

<sup>113</sup> *Ib. id.*, párrafos 29-39.

<sup>114</sup> *Ib. id.*, párrafo 6.

<sup>115</sup> *Ib. id.*, párrafo 19.

<sup>116</sup> *Ib. id.*, párrafo 21.

<sup>117</sup> *Ib. id.*, párrafo 26.

- (v) respetar el «derecho de los no ciudadanos a un grado adecuado de salud física y mental, entre otras cosas, absteniéndose de negar o limitar su acceso a los servicios de salud preventiva, curativa y paliativa».<sup>118</sup>

El Comité EDR se ha pronunciado en una única ocasión sobre las políticas de internamiento preventivo de personas extranjeras en situación administrativa irregular. Lo hizo precisamente en sus observaciones finales sobre el examen de los informes periódicos de España cuyas sesiones tuvieron lugar en febrero de 2011.<sup>119</sup> El Comité expresó en esa ocasión su preocupación por

la situación de los migrantes en condición irregular que tras haber permanecido los 60 días que indica la ley en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE), son puestos en libertad con un proceso de expulsión pendiente, situación que los hace más vulnerables a ser víctimas de abusos y discriminaciones<sup>120</sup>

A este propósito, el Comité EDR, recordando su Recomendación General n.º30 (2004) reiteró su opinión de que «los Estados partes deben velar por **que las políticas no tengan el efecto de discriminar a las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico**»,<sup>121</sup> recomendando a España que:

Tome las medidas necesarias para garantizar, a los migrantes que han salido de un CIE y cuyo proceso de expulsión está pendiente, la protección de sus derechos básicos, la protección judicial y el acceso a un recurso efectivo, incluida la posibilidad de recurrir su orden de expulsión;

Elabore el reglamento de los CIE con la finalidad de uniformar su funcionamiento y así garantizar condiciones de vida, acceso a información, asistencia legal y atención médica adecuadas para los internos, así como el acceso de las organizaciones no gubernamentales de asistencia a dichos centros<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> *Ib. id.*, párrafo 36.

<sup>119</sup> Observaciones finales del Comité EDR sobre los informes periódicos 18 a 20 de España (78.º período de sesiones), 2011, párrafo 13.

<sup>120</sup> Observaciones finales del Comité EDR, *loc.cit.*, párrafo 13.

<sup>121</sup> Sin negrita ni subrayado en el original.

<sup>122</sup> Observaciones finales del Comité EDR, *op.cit.*, párrafo 13.

Si bien el Comité EDR no se pronunció sobre el carácter discriminatorio de las políticas de detención preventiva de migrantes en sí,<sup>123</sup> el hecho de que recordase su doctrina sobre la prohibición de discriminación hacia los no ciudadanos en el apartado reservado precisamente a esta cuestión es ya significativo, y podría sugerir un pronunciamiento más decidido en el futuro.

En cualquier caso, la preocupación por el elevado número de personas que, tras ser sometidas a privación de libertad en CIE, no son expulsadas del país, podría haber servido de referencia al Comité para concluir, en aplicación de los criterios establecidos en su Recomendación General n.º 30, que tales políticas no son proporcionales al logro del objetivo legítimo de regular las migraciones, por lo que son discriminatorias al ser contrarias al art. 5 CIEDR.

### C. LA PRÁCTICA DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DETENCIÓN ARBITRARIA

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria («GTDA»), establecido por la Comisión de Derechos Humanos en 1991 y confirmado posteriormente por el actual Consejo de Derechos Humanos, tiene como mandato investigar los casos de detención impuesta arbitrariamente o que sea incompatible con las normas internacionales de derechos humanos, lo que incluye la detención administrativa de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes.<sup>124</sup>

Así, en la última revisión de sus métodos de trabajo, el Grupo de Trabajo<sup>125</sup> incluyó, dentro de las cinco categorías jurídicas que ha establecido para evaluar las situaciones de privación arbitraria de libertad conforme al derecho internacional, las siguientes:

«d) Cuando los solicitantes de asilo, **inmigrantes** o refugiados son objeto de **retención administrativa** prolongada sin posibilidad de recurso administrativo y judicial (categoría IV)»; y,

---

<sup>123</sup> Y todo ello, pese a que uno de los informes en la sombra presentados por organizaciones de la sociedad civil con ocasión del examen de España, fuese un dictamen realizado por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) en el que se invitaba al Comité a pronunciarse expresamente sobre este punto (cf. AEDIDH: *Dictamen - Centros de Internamiento de Extranjeros*, Ginebra, 2011). El referido dictamen concluía, *inter alia*, que: «por tratarse [el internamiento preventivo de personas extranjeras en situación administrativa irregular] de una medida legislativa desproporcionada en relación al objetivo (legítimo) del Estado de regular las migraciones, es discriminatoria y por tanto incompatible con el art. 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial» (cf. p. 18).

<sup>124</sup> Cf. resoluciones 1991/42 y 1997/59 de la Comisión de Derechos Humanos.

<sup>125</sup> Cf. Informe del GTDA, doc. A/HRC/16/47, de 2 de marzo de 2011, Anexo - Métodos de trabajo revisados del Grupo de Trabajo, 21-28.

«e) Cuando la **privación de la libertad constituye una violación del derecho internacional por motivos de discriminación** basada en el nacimiento, el origen nacional, étnico o social, el idioma, la religión, la condición económica, la opinión política o de otra índole, el género, la orientación sexual, la discapacidad u otra condición, y tiene por objeto hacer caso omiso de la igualdad de derechos humanos o puede causar ese resultado (categoría V)»<sup>126</sup>

De este modo, el GTDA ha tratado pormenorizadamente en sus últimos informes y en sus comunicaciones a los Estados la problemática de las políticas de internamiento preventivo de personas extranjeras en situación administrativa irregular. A este respecto, está abogando de manera progresiva por la abolición de los centros de internamiento de extranjeros. Sobre esto volveremos más adelante, al tratar sobre el derecho a la libertad y seguridad personales.

#### D. LA PRÁCTICA DEL SISTEMA EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Como ya se ha explicado, el CEDH prohíbe en su artículo 14 la discriminación en el disfrute de los derechos humanos allí reconocidos. Además, el art. 1 del Protocolo 12 del CEDH reconoce el derecho autónomo a la no discriminación, al establecer que el «goce de todos los derechos reconocidos por la ley han de ser asegurados sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación».

Pues bien, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos («TEDH»), en la misma línea que la jurisprudencia del Comité DH ya estudiada, ha retenido como causa de discriminación aquella que se funda en criterios de nacionalidad. Así, en el *asunto Koua Poirrez contra Francia*,<sup>127</sup> el TEDH condenó al Estado por violación de los artículos 14 de la CEDH y 1 del Protocolo 12 del TEDH por haber negado, a causa de su nacionalidad, a un ciudadano de Costa de Marfil residente en ese país, una serie de derechos sociales derivados de su situación de discapacidad. El TEDH alcanzó esta conclusión conforme al siguiente razonamiento:

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, **una distinción es discriminatoria** en el sentido del artículo 14 si «carece de justificación objetiva y razonable», es decir, si no persigue un «objetivo legítimo»

<sup>126</sup> Cf. Métodos de trabajo revisados del GTDA, *op.cit.*, 23, párrafo 8. Sin negrita ni subrayado el original.

<sup>127</sup> *Asunto Koua Poirrez c. Francia* - (Demanda n.º 40892/98) – Sentencia del TEDH de 30 de septiembre de 2003.

**o si no hay una «relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido».** Además, los Estados contratantes gozan de un cierto margen de apreciación para evaluar en qué medida las diferencias en las situaciones pueden justificar un tratamiento diferente [...]. Sin embargo, **solamente consideraciones de carácter muy importante pueden llevar al Tribunal a evaluar el cumplimiento de la Convención cuando la diferencia de trato se basa únicamente en la nacionalidad** [...].

Además, ni siquiera se ha alegado [por el Estado demandado] que el solicitante no cumpliera con otros requisitos legales para la concesión de prestaciones sociales en cuestión [...].

Por lo tanto, los argumentos presentados por el Gobierno no pueden convencer al Tribunal. La diferencia de trato en lo que respecta a prestaciones de seguridad social entre los franceses o los países que han firmado un acuerdo de reciprocidad y otros extranjeros, no se basa en «justificación objetiva y razonable» [...]. **Incluso si en el momento de los hechos Francia no estaba obligada por los acuerdos de reciprocidad con Costa de Marfil, se comprometió, al ratificar la Convención, a garantizar «a todos dentro de [su] jurisdicción», que fue sin duda el caso del demandante, los derechos y libertades definidos en la Sección I de la Convención**<sup>128</sup>

En consecuencia, la discriminación basada en la nacionalidad de las personas es contraria a la CEDH, sin que otras normas, incluso internacionales (como los tratados bilaterales y el principio de reciprocidad), puedan justificar esta diferenciación.

Por su parte, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa también se ha pronunciado sobre el principio de no discriminación basado en la nacionalidad, estableciendo que esta la discriminación es contraria a la CEDH, incluso en los casos en los que las diferenciaciones se hacen con respecto de no nacionales en situación administrativa irregular. En sus *Posicionamientos sobre los derechos de los migrantes en situación irregular*<sup>129</sup> afirmó de manera clara y contundente que

---

<sup>128</sup> *Asunto Koua Poirrez c. Francia, loc. cit.*, párrafos 46 a 50. La traducción del francés al castellano es propia y no oficial. Sin negrita ni subrayado en el original.

<sup>129</sup> COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS: *Positions on the rights of migrants in an irregular situation*, Estrasburgo (Francia), 25 de junio de 2010 [CommDH/PositionPaper (2010)]. Disponible en <https://wcd.coe.int/wcd/com.intranet.InstraServlet?Index=no&command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1738654&SecMode=1&DocId=1607900&Usage=2>

Todos los migrantes tienen derechos humanos, incluso cuando no son ciudadanos del país. Esto incluye a los migrantes irregulares. Las normas de derechos humanos en los tratados de las Naciones Unidas, el Convenio europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea se aplican también a los no ciudadanos. La regla general es que los derechos deben ser garantizados sin discriminación entre nacionales y extranjeros. La igualdad de trato es el principio. Esto se demuestra por el uso de la palabra «todos» como sujeto en muchos de los artículos en los principales tratados<sup>130</sup>

Así, el Comisario enumera los derechos mínimos, tanto políticos y civiles, como económicos, sociales y culturales, que necesariamente deben respetarse por los Estados parte de la CEDH, con independencia de la nacionalidad y de la situación administrativa de que se trate.

En el ámbito de derechos civiles y políticos, el Comisario insiste en que deben respetarse necesariamente (i) el derecho a la vida; (ii) la prohibición de tortura y otros tratos inhumanos o degradantes (estableciendo en este sentido además que los procesos de expulsión deben realizarse respetando el derecho a la dignidad); (iii) la prohibición de la esclavitud, servidumbre y trabajos forzados; (iv) el derecho a no ser sometido a detención, salvo que sea como último recurso, por un período de tiempo razonable y con autorización judicial; (v) el derecho al asilo y la prohibición de devolución (*non-refoulement*); (vi) el derecho a un procedimiento debido antes de la expulsión (por una autoridad competente, independiente e imparcial y con asistencia legal y lingüística); (vii) el derecho a la vida privada y familiar; (viii) el derecho a contraer matrimonio; y (ix) el derecho a la igualdad.<sup>131</sup>

### **3. Los límites del principio de no discriminación: ¿es el internamiento preventivo de migrantes una política discriminatoria?**

Es meridianamente claro, por tanto, que la nacionalidad de las personas es una causa de discriminación prohibida por el DIDH. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los órganos internacionales de protección de derechos humanos han establecido que no toda distinción o diferenciación en el trato supone un acto discriminatorio (y por tanto, contrario al DIDH). En este sentido, el Comité DH tiene dicho que

---

<sup>130</sup> COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS: *loc. cit.*, 3. Traducción propia del inglés al castellano.

<sup>131</sup> COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS: *loc. cit.*, 3-4.

no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto<sup>132</sup>

En esta misma línea, la jurisprudencia del TEDH se pronuncia del siguiente modo:

una distinción es discriminatoria si carece de justificación objetiva y razonable, es decir, si no persigue un «objetivo legítimo» o si no existe relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido<sup>133</sup>

En atención a esta jurisprudencia, los requisitos para que una diferenciación en el trato no sea considerada discriminatoria, podrían dividirse en:

- (i) objetividad y razonabilidad de los criterios para establecer tal diferenciación;
- (ii) legitimidad y licitud conforme al DIDH del objetivo perseguido; y,
- (iii) relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido.

Las políticas europeas de detención preventiva de migrantes en condición administrativa irregular constituyen un trato diferenciado que afectan a un colectivo objetivo de personas (las extranjeras, o extracomunitarias) atendiendo a un objetivo lícito y legítimo, como lo es el derecho de los Estados a regular las migraciones, derecho que se deriva del principio de igual soberanía de los Estados, que constituye a su vez un eje rector del derecho internacional público. Nada que objetar, por tanto, en relación con los dos primeros requisitos arriba señalados.

Sin embargo, la relación entre el medio empleado (privación de libertad por la comisión de un ilícito administrativo) y el objetivo perseguido (regulación de las migraciones y control de las fronteras), no puede considerarse proporcional. Primero, porque, como es sabido, el principio de soberanía no puede ser invocado para menoscabar el disfrute de los derechos humanos de las personas que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado. Valga citar, en este sentido, al propio Comité DH:

---

<sup>132</sup> Cf. Observación General n.º 18 del Comité DH, *loc. cit.*, párrafo 13.

<sup>133</sup> Memoria explicativa del Protocolo n.º 12 del CEDH, párrafo 18. Cita a su vez la doctrina contenida en, entre otras, la sentencia del TEDH relativa al *asunto Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. el Reino Unido*; sentencia de 28 de mayo de 1985, Serie A, n.º 94, apartado 72.

En virtud del párrafo 1 del artículo 2, los Estados Parte deben respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto **a todas las personas que se encuentren en su territorio y a todas las que estén sujetas a su jurisdicción**. Esto significa que **un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado** [...]. [E]l disfrute de los derechos reconocidos por el Pacto no está limitado a los ciudadanos de los Estados Parte, sino que **también debe estar al alcance de todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su condición de apátridas, entre ellos los solicitantes de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes** y demás personas que estén en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado Parte<sup>134</sup>

En segundo lugar, y como se dará debida cuenta a continuación, existiendo la posibilidad de aplicar medidas alternativas menos coercitivas, no privativas del derecho a la libertad e igualmente eficaces para el fin perseguido, la imposición de la detención preventiva puede calificarse a todas luces como desproporcionada, y por tanto, contraria al principio de no discriminación.

#### **IV. El internamiento preventivo de migrantes irregulares y el derecho a la libertad, la integridad y la seguridad personales**

El derecho a la libertad, la integridad y la seguridad personales se reconoce en los principales textos internacionales de derechos humanos. La DUDH, ya en su artículo 3 proclama que «[t]odo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona», prohibiendo además en el artículo 9 la detención arbitraria. Según el artículo 9.1 del PIDCP,

Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

Este derecho individual, por tanto, está íntimamente vinculado a la obligación de los Estados de no someter a las personas a detención o prisión arbitrarias. En consecuencia, se debe analizar si la privación de libertad de una persona que no ha cometido ningún delito merece la calificación de detención arbitraria, cuando tal privación de libertad se practica por motivos meramente migratorios.

---

<sup>134</sup> Observación General n.º 31 del Comité DH – Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto (80.º período de sesiones 2002), párrafos 10. Sin negrita ni subrayado en el original.

En este sentido, debe reseñarse que en el ámbito del sistema europeo de protección de derechos humanos este derecho se recoge en el artículo 5.1 del CEDH, por el que se prohíbe que los Estados priven de libertad a las personas «salvo» en determinados casos y «con acuerdo al procedimiento establecido por la ley». Pues bien, una de las excepciones en las que, con arreglo al CEDH, los Estados estarían facultados para detener a las personas es precisamente (*cf.* artículo 5.1, párrafo f):

Si se trata de la detención preventiva o del internamiento, conforme a derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición

Ahora bien, cada vez es mayor el consenso entre los organismos internacionales de protección de derechos humanos en cuanto a que la privación de libertad de los migrantes sobre la base de su condición administrativa irregular, es contraria al DIDH por tratarse de una medida excesiva, desproporcionada e injustificada.

En palabras del GTDA, y tras reconocer «el derecho soberano de los Estados a reglamentar la migración», «la detención de inmigrantes debería suprimirse gradualmente» toda vez que «[l]os migrantes en situación irregular no han cometido ningún delito»<sup>135</sup>. De hecho, es práctica habitual del GTDA recordar a los Estados en sus opiniones individuales que «los migrantes en situación irregular no deberían ser detenidos»<sup>136</sup>. En términos muy parecidos, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas («RETM») considera que «[l]os Estados no deberían privar a los inmigrantes de su derecho a la libertad en razón de su situación de inmigración»<sup>137</sup>. Por su parte, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa considera que «[n]adie debería ser sometido a detención de ningún tipo sobre la base exclusivamente de que él o ella no sea nacional».<sup>138</sup>

Con independencia de que se considere —o no— que las medidas cautelares consistentes en el internamiento preventivo de personas extranjeras se justifican en el marco del derecho soberano de los Estados a regular las migraciones, es opinión unánime de todas las instituciones internacionales de derechos humanos que tales medidas deben ser adoptadas como último recurso, respetando el principio

---

<sup>135</sup> *Cf.* doc. A/HRC/13/30, Informe del GTDA de 18 de enero de 2010, párrafo 58.

<sup>136</sup> *Cf.* Opinion No. 29/2009 (Lebanon), report of the Working Group on Arbitrary Detention, Addendum, Opinions adopted by the Working Group on Arbitrary Detention (2011), 33–36. Traducción propia del inglés al castellano.

<sup>137</sup> *Cf.* doc. A/65/222, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes - 3 de agosto de 2010, párrafo 85.

<sup>138</sup> *Cf.* COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *loc. cit.*, 5. Traducción propia del inglés al castellano.

de proporcionalidad. En consecuencia, no se debería ordenar el internamiento preventivo de las personas extranjeras cuando se pueda prever que su expulsión no tendrá lugar. A mayor abundamiento, tampoco se debiera proceder a la detención de esas personas cuando, analizado el caso concreto, puedan adoptarse otras medidas alternativas de aseguramiento menos coercitivas.<sup>139</sup>

Así, el GTDA tiene establecido que:

En el caso de recurrir a la detención administrativa, habrá que hacerlo **como último recurso, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, en el marco de estrictas limitaciones legales y previendo las debidas salvaguardias judiciales.** Habrá que definir claramente y enumerar de forma exhaustiva en la legislación las razones que podrán aducir los Estados para justificar esa detención, como serían la necesidad de identificar al migrante en situación irregular, el riesgo de que se fugue o la necesidad de facilitar su expulsión cuando se haya dictado la orden correspondiente. [...] De acuerdo con el principio de proporcionalidad, la detención deberá perseguir siempre un objetivo legítimo, que no existiría a partir del momento en que ya no hubiera ninguna perspectiva real y tangible de expulsión<sup>140</sup>

Por su parte, el Comité DH consideró que la detención prolongada de una persona extranjera que se hallaba de manera irregular en territorio australiano había sido arbitraria porque el Estado no pudo demostrar que

en vista de las circunstancias particulares del autor, no existieran medios menos invasivos para alcanzar los mismos fines, es decir el cumplimiento de las políticas inmigratorias del Estado Parte, por ejemplo imponiendo la obligación de presentarse periódicamente ante las autoridades, exigiendo garantías u otras condiciones<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Debe precisarse además que el período de 18 meses de detención permitido por la *Directiva de la Vergüenza* se ha considerado a todas luces excesivo, desproporcionado y contrario al DIDH. Valga citar, por todos, el pronunciamiento del GTDA al respecto: «El Grupo de Trabajo ha expresado también públicamente su preocupación ante una iniciativa legislativa adoptada por una organización regional integrada principalmente por países receptores, consistente en autorizar a los Estados interesados a detener a los inmigrantes en situación irregular durante un período de hasta 18 meses en espera de su expulsión» (cf. Informe del GTDA, *loc. cit.*, párrafo 56).

<sup>140</sup> Cf. Informe del GTDA, *loc. cit.*, párrafos 59 y 64. Sin negrita ni subrayado en el original.

<sup>141</sup> Dictamen del Comité DH de 6 de agosto de 2003. *Omar Sharif Baban c. Australia* – comunicación n.º 1014/2001-, párrafo 7.2. Naciones Unidas, *Informe del Comité de Derechos Humanos*, 76.º al 78.º período de sesiones, volumen II, Asamblea General, Documentos Oficiales, Quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento N.º 40 (A/58/40), Ginebra, 2003, 348. En términos casi idénticos se pronunció el Comité en Dictamen del Comité DH de 11 de julio de 2006. *Asunto D y E y sus dos hijos c. Australia* – comunicación n.º 1050/2002.

En términos muy parecidos se han pronunciado tanto la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,<sup>142</sup> como el RETM.<sup>143</sup>

Así, los diferentes órganos internacionales han propuesto variadas alternativas a la detención como medidas de aseguramiento del procedimiento de expulsión, tales como: «la notificación periódica a las autoridades, la libertad bajo fianza o la permanencia en centros abiertos o en un lugar designado»;<sup>144</sup> o bien «condiciones de comparecencia o vigilancia; el depósito de una garantía financiera»;<sup>145</sup> y hasta la custodia y supervisión por parte de individuos, miembros de la familia, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones religiosas, u otros; la entrega de documentos de viaje y otros; o la vigilancia electrónica.<sup>146</sup>

En atención a esto, puede afirmarse que las políticas de internamiento preventivo deberían ser abolidas en la Unión Europea, toda vez que: (i) la mayoría de las medidas alternativas propuestas por los órganos internacionales son igual de eficaces que el internamiento preventivo para cumplir con el objetivo que se persigue — esto es, el aseguramiento de la efectividad de la orden de expulsión —; (ii) que la doctrina de los organismos internacionales de protección de derechos humanos es pacífica y unánime a la hora de disponer que la privación de libertad solamente puede adoptarse como último recurso y siempre y cuando no puedan imponerse medidas menos coercitivas; y (iii) que los Estados miembros de la Unión Europea cuentan con los recursos suficientes para implementar estas medidas alternativas.

---

<sup>142</sup> Resolución 1707 (2010) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 28 de enero de 2010, *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, párrafos 9.1.1. («la detención de solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular será excepcional y sólo se adoptará después de haber revisado todas las otras alternativas y concluir que no hay alternativa eficaz»); 9.1.4. («la detención será ordenada sólo para el propósito específico de impedir la entrada ilegal en territorio de un Estado o con un procedimiento de expulsión o de extradición»); y 9.1.7. («la detención deberá ser proporcional al objetivo que se persigue»). Traducción propia del inglés al castellano.

<sup>143</sup> Informe del RETM, *loc. cit.*, párrafos 89 («[l]as políticas deberían garantizar la aplicación de esas alternativas por las autoridades judiciales y administrativas») y 90 («Los Estados deberían considerar y utilizar alternativas a la detención de inmigrantes de conformidad con el derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos. La detención no debe considerarse necesaria o proporcionada si no se han considerado y evaluado otras medidas menos restrictivas para lograr el mismo objetivo legítimo»).

<sup>144</sup> Informe del GTDA, *loc. cit.*, párrafo 65.

<sup>145</sup> Informe del RETM, *loc. cit.*, párrafo 94.

<sup>146</sup> Cf. resolución 1707 (2010) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *loc. cit.*, párrafo 9.3.4.

## V. Conclusiones

Como decíamos al inicio del presente artículo, los centros de detención de la Unión Europea donde se materializa el internamiento preventivo de las personas migrantes en situación administrativa irregular son lugares propicios para la vulneración de derechos fundamentales. Además de las gravísimas irregularidades que puedan individualizarse, podemos afirmar que la propia adopción de esta medida cautelar es contraria al DIDH y constituye, por tanto, la primera violación de los derechos humanos de las personas objeto de estas políticas coercitivas.

Estas políticas se derivan de una distinción que los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea y la *Directiva de la Vergüenza* introducen entre nacionales y extracomunitarios a los efectos de regular las migraciones. Tal distinción se ha impuesto sin tener en cuenta su impacto en el disfrute de los derechos humanos de los que son titulares todas las personas, sin distinción de su nacionalidad o condición social.

Conforme al DIDH tal distinción produce efectos discriminatorios que son incompatibles con las obligaciones internacionales de los Estados europeos en materia de derechos humanos. Aunque el fin perseguido sea lícito —en ejercicio del derecho del Estado a regular las migraciones—, la discriminación que se produce es ilegal porque no existe una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido. En consecuencia, las políticas de internamiento violan el principio de igualdad y no discriminación, que en DIDH tiene la categoría de norma de *ius cogens*. En particular, se violan los arts. 2.1 y 4.1 del PIDCP, el art. 2.2. del PIDESC, el art. 14 del CEDH y el art. 5 de la CIEDR, todos ellos tratados internacionales ratificados por los Estados miembros de la Unión Europea y por consiguiente de obligado cumplimiento.

Asimismo, el internamiento preventivo de migrantes en situación administrativa irregular supone una privación arbitraria de la libertad, lo que es contrario al derecho a la libertad y a la seguridad personales, consagrado en los arts. 3 de la DUDH, 9.1 del PIDCP, 5.1 del CEDH y 5 de la CIEDR. Primero, porque encontrarse en el territorio español sin autorización no supone la comisión de ningún delito, por lo que la privación de libertad resulta excesiva, desproporcionada e injustificada ante el DIDH, y así lo entienden cada vez más organismos internacionales. Y segundo, porque se deben adoptar medidas cautelares alternativas al internamiento recomendadas por los órganos internacionales de protección de derechos humanos, y los Estados miembros de la Unión Europea cuentan con los recursos y los medios suficientes para implementar en todos los supuestos medidas igualmente efectivas para hacer respetar sus normas de extranjería, sin tener que recurrir a la privación de libertad de las personas.

Por lo tanto, los Estados miembros de la Unión Europea deberían abolir definitivamente las políticas de internamiento de personas extranjeras en situación administrativa irregular, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en los instrumentos internacionales de derechos humanos que han ratificado, en particular la que garantiza el principio de igualdad y no discriminación, que pertenece al núcleo duro (*ius cogens*) del DIDH.

## VI. Bibliografía

### 1. Doctrina

BASCHERINI, G.: *Immigrazione e diritti fondamentali – L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Roma: Jovene, 2011.

BAYEFESKY, A.: «The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law», *Human Rights Law Journal*, 11, núm. 1-2 (1990), 1-34.

BRANDARIZ GARCÍA, J.A.: *Sistema penal y control de los migrantes. Gramática del migrante como infractor penal*, Granada: Comares, 2011.

CARRILLO SALCEDO, J.A.: *La Ley de Extranjería a la luz de las obligaciones de España en Derechos Humanos*, Madrid: Akal, 2002.

CENTRO EUROPA-TERCER MUNDO (CETIM): *El derecho a la no discriminación*, Ginebra: CETIM, 2011.

CERIANI CERNADAS, P.: «La Directiva de Retorno de la Unión Europea: apuntes críticos desde una perspectiva de derechos humanos», *Anuario de Derechos Humanos, 2009* (Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile), 85-94.

GARCÍA-PANASCO MORALES, G.: «Medidas cautelares: especial referencia a los Centros de Internamiento de Extranjeros», *Revista del Centro de Estudios Jurídicos*, (2004), 2985-3023.

GÓMEZ DEL PRADO, J.L.: «Racisme et xénophobie : La conférence mondiale de Durban – 2001», en FERNÁNDEZ, A. y R. TROCMÉ (eds.): *Vers une culture des droits de l'homme*, Ginebra: Diversités, 2003, 99-127.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS: *Migration and International Human Rights Law – Practitioners Guide No. 6*, Ginebra: International Commission of Jurists, 2011.

- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M.: «Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE. Análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, LXII (2009), 253-281.
- ORELLANA CURILLO, J.P.: «Análisis de la “Directiva Retorno” de la Unión Europea desde una perspectiva de derechos humanos», *Revista AFESE* (Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano), 48 (2008), 116-149.
- ORTIZ AHLF, L.: «La denegación del derecho de acceso a la Justicia a los inmigrantes irregulares en la Unión Europea», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XI (2011), 227-249.
- REMIRO BROTONS, A. y VV.AA.: *Derecho Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: *El internamiento de extranjeros*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- RODRÍGUEZ CANDELA, J.L.: «Las otras prisiones (II). Los Centros de Internamiento de Extranjeros», en CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I. y E. GARCÍA ESPAÑA (coords.): *La prisión en España. Una perspectiva criminológica*, Madrid: Comares, 2007, 365 y ss.
- VIANA GARCÉS, A.: *El proceso de normalización de trabajadores extranjeros en España*, Bogotá: Ibáñez, 2008.
- VILLÁN DURÁN, C.: *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid: Trotta, 2002.
- «Los derechos humanos y la inmigración en el marco de las Naciones Unidas», en UGT DE CASTILLA Y LEÓN (ed.): *Inmigración, derechos humanos y relaciones internacionales. Antecedentes, situación actual y perspectivas de futuro*, León: UGT de Castilla y León, 2005, 149-180. También en HIDALGO TUÑÓN, A. y R. GARCÍA FERNÁNDEZ (coords.): *Ética, pluralismo y flujos migratorios en la Europa de los 25*, Oviedo: Eikasía, 2005, 267-329. Igualmente en *Derechos Humanos de los Migrantes*, México D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, 53-104.
- «La protección internacional de los trabajadores migrantes y de sus familiares», en FUNDACIÓN PAULINO TORRAS DOMENECH (ed.), *Derecho, inmigración y empresa*, Barcelona: Fundación Paulino Torras Domenech, 2010, 449-512.

## **2. Documentos de organizaciones internacionales**

Observación General n.º 18 del Comité DH – No discriminación (1989).

Observación General n.º 23 del Comité DH - Artículo 27 - Derechos de las minorías (1993).

Dictamen del Comité DH de 6 de agosto de 2003. *Omar Sharif Baban c. Australia* – Comunicación n.º 1014/2001.

Dictamen del Comité DH de 11 de julio de 2006. *Asunto D y E y sus dos hijos c. Australia* – Comunicación n.º 1050/2002.

Dictamen del Comité DH de 6 de abril de 1989 – 35.º período de sesiones – comunicación 196/1985.

Dictamen del Comité DH de 1 de noviembre de 2005 -85.º período de sesiones – comunicación 1054/2002.

Dictamen del Comité DH de 24 de julio de 2007 – 90.º período de sesiones – comunicación 1445/2006.

Dictamen del Comité DH de 20 de julio de 2009 – 96.º período de sesiones – comunicación 1447/2007.

Recomendación General n.º 11 del Comité EDR – No ciudadanos (42.º período de sesiones, 1993).

Recomendación General n.º 30 del Comité EDR – Discriminación contra los no ciudadanos (65.º período de sesiones, 2004).

Recomendación General n.º 32 del Comité EDR - Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (75.º período de sesiones, 2009).

Observaciones finales del Comité EDR sobre los informes periódicos 18 a 20 de España (78.º período de sesiones, 2011).

Informe del GTDA, doc. A/ HRC 16/47, de 2 de marzo de 2011

Informe del GTDA, doc. A/HRC/13/30 de 18 de enero de 2010.

Informe del RETM, doc. A/65/222, de 3 de agosto de 2010.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACNUDH): *Derechos humanos. Recopilación de instrumentos internacionales. Vol. I (Primera parte). Instrumentos de carácter universal*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2002.

Resolución (99) 50 sobre el Comisionado de derechos humanos del Consejo de Europa adoptada por el Comité de Ministros de 7 de mayo de 1999, 104.ª sesión.

Resolución 1707 (2010) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 28 de enero de 2010, *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*.

*Asunto Koua Poirrez c. Francia* - (Demanda n.º 40892/98) – Sentencia del TEDH de 30 de septiembre de 2003.

Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Positions on the rights of migrants in an irregular situation*, Estrasburgo (Francia), 25 de junio de 2010 [CommDH/PositionPaper (2010)].

I Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (COM (2005) 0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167 (COD)). Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=ES&reference=A6-0339/2007>.

Resolución del Parlamento Europeo de 6 de abril de 2006 sobre la situación de los refugiados en Malta [p6\_TA(2006)0136]. Publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* c 293 E/301. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:293E:0301:0303:ES:PDF>.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (4 y 5 de noviembre de 2004) [14292/1/04 - REV 1]. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/es/ec/82539.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/es/ec/82539.pdf)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios» (2004/c 302/12), publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 7 de diciembre de 2004.



# El conflicto del Sáhara Occidental: la libre determinación en retirada

Nicolás Navarro Batista<sup>147</sup>

I. Introducción. II. Los fundamentos jurídicos de la libre determinación del Sáhara Occidental. 1. El apoyo a la libre determinación del pueblo saharauí por la AGNU. 2. El respaldo de la Corte Internacional de Justicia a la libre determinación del Sáhara. 3. El respeto a las fronteras establecidas en la época colonial. 4. Otras formas de apoyo a la libre determinación del Sáhara. 5. El Plan de Arreglo de 1990. III. La involución en el conflicto del Sáhara. 1. La ocupación militar y la insuficiente reacción de las Naciones Unidas. 2. La progresiva inclinación de las Naciones Unidas hacia la integración del Sáhara en Marruecos. 3. Una solución «política»: la autonomía del Sáhara y los esfuerzos «serios y creíbles» de Marruecos. IV. Conclusiones.

## I. Introducción

Suele anotarse en el haber de las Naciones Unidas la extraordinaria labor que ha desempeñado al impulsar y desarrollar un proceso de descolonización que ha generado numerosas repercusiones en la sociedad y en el derecho internacional contemporáneos. Pese a la parquedad, insuficiencia y ambigüedad de su Carta fundacional, la dinámica generada por las Naciones Unidas ha contribuido decisivamente a liberar del yugo colonial a la inmensa mayoría de los pueblos oprimidos al término de la II Guerra Mundial y a entronizar al principio de libre determinación de los pueblos como uno de los pilares básicos de las normas y valores que conforman hoy nuestro patrimonio jurídico y moral.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

<sup>148</sup> En la Carta de la ONU (artículos 1 y 55), la libre determinación de los pueblos es uno de los instrumentos indispensables para alcanzar la paz. En el mismo sentido, recientemente se está impulsando una concepción más enriquecedora e integradora de la paz por la sociedad civil organizada que, mediante su acción en numerosos países y foros, promueve el derecho humano a la paz. Entre otros aspectos, incluye el derecho a la libre determinación de los pueblos. Véase el artículo 6 de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, aprobada el 10 de diciembre de 2010 en el marco del Foro Social Mundial sobre Educación para la Paz. Esa Declaración puso término la Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz, de cuatro años de duración (2007-2010), dirigida por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) en colaboración con más de 800 organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Su texto puede consultarse en <http://www.aedidh.org>

No ha sido, desde luego, una tarea sencilla. La descolonización ha sido el resultado de un proceso complejo debido a una realidad con intereses y valores contradictorios. El Derecho, que aspira a la objetividad, a su aplicación íntegra y cabal en todos los casos contemplados por la norma, se ha visto confrontado a intereses políticos, económicos, militares o estratégicos que han condicionado en algunas ocasiones la autodeterminación. La confluencia de intereses y de actores de muy diversa índole ha provocado en ocasiones, de manera selectiva, una aplicación sesgada o edulcorada de la libre determinación. Actualmente, junto a Palestina, el Sáhara Occidental constituye uno de los casos paradigmáticos de descolonización frustrada. Es un magnífico ejemplo de cómo los intereses políticos y estratégicos pueden obstaculizar la realización de los principios y valores que el Derecho ampara.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el pueblo saharauí cuenta con sobrados argumentos para hacer valer el derecho a decidir libremente su estatuto político.<sup>149</sup> La autodeterminación del pueblo saharauí cuenta con fundamentos jurídicos sólidos y heterogéneos: el apoyo reiterado de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) y de las misiones de visita al territorio, el aval jurídico de un dictamen de la Corte Internacional de Justicia, el principio del respeto a las fronteras coloniales establecidas, el compromiso asumido en numerosas ocasiones por la potencia ocupante (Marruecos), el respaldo que ha recibido el pueblo saharauí y su representante de numerosos Estados, incluidos los africanos, etc. Sobran fundamentos para sostener jurídica y moralmente el derecho a la libre determinación del Sáhara.

Hasta el momento, sin embargo, el pueblo saharauí no ha podido ejercer su derecho. La realidad actual del Sáhara dista mucho de la que impone el Derecho y sus valores. La potencia ocupante (Marruecos) tiene, obviamente, un papel destacado, ya que ha vulnerado gravemente principios básicos del derecho internacional público: la libre determinación de los pueblos, claro, pero también el principio que prohíbe el uso de la fuerza o el que protege las fronteras establecidas en la época colonial. De igual modo, Marruecos ha incumplido las obligaciones que ha asumido en varias ocasiones ante la comunidad internacional e incluso un dictamen de la Corte que él mismo impulsó.

Pero la responsabilidad no puede circunscribirse únicamente a la ambición territorial desmedida de un Estado. Es obvio que la potencia administradora (España) contribuyó decisivamente a la degradación del conflicto cuando facilitó la ocupación del territorio por parte de dos Estados que habían proclamado reiteradamente sus

---

<sup>149</sup> Para un examen en profundidad del origen y evolución de todos los aspectos que han presidido el intento de descolonizar el Sáhara véase, por todos, J. SOROETA LICERAS: *El conflicto del Sáhara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2001.

reclamaciones territoriales (Marruecos y Mauritania). También Naciones Unidas ha tenido un papel destacado en la situación actual, tanto por acción como por omisión. Al principio, Naciones Unidas incurrió en responsabilidad por omisión cuando el Consejo de Seguridad (CSNU) permaneció impasible ante la ocupación militar de un territorio y la represión y el exilio de un pueblo. Pero, en mi opinión, la ONU no solo está implicada pasivamente; también ha contribuido activamente a deteriorar la situación al promocionar o amparar soluciones abiertamente contradictorias con la libre determinación de los pueblos. En fin, otros actores han contribuido directa o indirectamente. Marruecos ha recibido un apoyo destacado, en mayor o menor medida, de Francia y de los Estados Unidos, especialmente en el CSNU. Pero también la Unión Europea ha puesto su granito de arena cuando, en lugar de presionar a un vecino con el que mantiene excelentes relaciones, las ha intensificado y ha celebrado acuerdos dudosamente compatibles con el derecho internacional, en el mejor de los casos.

En las páginas siguientes abordaré, en primer lugar, los sólidos fundamentos jurídicos que apoyan la libre determinación del pueblo saharauí (parte II). En la parte III afrontaré algunos factores que han contribuido a obstaculizar el ejercicio de su legítimo derecho, para terminar con unas conclusiones sobre la situación actual y sus perspectivas de futuro. La ordenación de este estudio sigue por tanto un enfoque material, no cronológico.

## **II. Los fundamentos jurídicos de la libre determinación del Sáhara Occidental**

### **1. *El apoyo a la libre determinación del pueblo saharauí por la AGNU***

Como es sabido, la AGNU, con el concurso del Comité de Descolonización (o Comité de los 24), ha perfilado paulatinamente los parámetros, caracteres y modalidades que presiden el principio de libre determinación, aplicándolos luego a los casos concretos. Las resoluciones de la AGNU sobre «la cuestión del Sáhara Occidental» han sido firmes a la hora de proclamar el derecho inalienable del pueblo saharauí a la autodeterminación.<sup>150</sup> Es cierto que la primera resolución (1965) es escueta, puesto que

---

<sup>150</sup> En este apartado examinaré únicamente las ocho resoluciones iniciales de la AGNU (1965-1973), es decir, las aprobadas antes del dictamen de la Corte Internacional de Justicia que analizaré en el apartado siguiente. En concreto, se trata de las siguientes resoluciones: la resolución 2072 (XX), de 16 de diciembre de 1965; la resolución 2229 (XXI), de 20 de diciembre de 1966; la resolución 2354 (XXII), de 19 de diciembre de 1967; la resolución 2428 (XXIII), de 18 de diciembre de 1968; la resolución 2591 (XXIV), de 16 de diciembre de 1969; la resolución 2711 (XXV), de 14 de diciembre de 1970; la resolución 2983 (XXVII), de 14 de diciembre de 1972 y la resolución 3162 (XXVIII), de 14 de diciembre de 1973. Todas las resoluciones de la AGNU pueden consultarse en la siguiente página web: <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>

se limita a pedir a España que adopte las medidas necesarias para liberar los territorios bajo dominación colonial, sin más precisiones. Pero, a partir de ahí, su posición es resuelta y mucho más precisa, tanto respecto a las condiciones en las que debe llevarse a cabo la descolonización como en relación con los mecanismos de control.

Es interesante recordar que hasta 1968 la AGNU aborda conjuntamente en cada resolución los territorios de Ifni y del Sáhara Occidental. Esto no implica que la ONU tenga una aproximación idéntica hacia ambos territorios. Al contrario, la AGNU siempre pone de relieve un distinto tratamiento porque estima que se trata de situaciones diferentes. De hecho, es habitual que divida la resolución en dos partes, a fin de dejar más clara aún la diferente naturaleza de ambos territorios. En opinión de la AGNU, España debe devolver el territorio de Ifni a Marruecos. Por ello, le insta primero a negociar con el Gobierno de Marruecos y toma nota con posterioridad de la próxima firma de un tratado bilateral por el que España traspasa el territorio a Marruecos. En esa misma resolución, la 2428 (XXIII), la AGNU deja clara «la diferente naturaleza jurídica de estos dos territorios, así como de los procesos de descolonización». En consecuencia, en el caso de Ifni la descolonización no consiste en aplicar la libre determinación de los pueblos en sentido estricto, sino en respetar la unidad nacional e integridad territorial de Marruecos.<sup>151</sup>

La situación del Sáhara Occidental es radicalmente distinta. Desde 1966 la AGNU proclama en todas sus resoluciones que su descolonización exige el respeto del derecho inalienable del pueblo saharauí a la libre determinación. De ahí que la descolonización debe realizarse teniendo en cuenta «las aspiraciones de la población autóctona» mediante un referéndum por el que el pueblo saharauí ejerza «sin trabas» su derecho a la autodeterminación. El referéndum es, por tanto, la clave para decidir el futuro estatuto político del Sáhara. Es cierto que, en todas las resoluciones sin excepción, se afirma que el procedimiento para la realización del referéndum debe contar con Marruecos, Mauritania y las demás partes interesadas (Argelia). Pero no se atribuye a estas «partes interesadas» un poder de decisión puesto que su intervención es meramente consultiva.

La AGNU se preocupa por establecer las condiciones en que debe efectuarse el referéndum. España debe crear un clima político que favorezca un referéndum libre, democrático e imparcial, lo cual exige, entre otras cosas, el regreso de los exiliados. De igual modo, en el referéndum solo debe participar la «población autóctona» y España, como potencia administradora, debe adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardar esta exigencia. Por último, la organización y celebración del referéndum debe llevarse a cabo bajo control de las Naciones Unidas. A tal efecto,

---

<sup>151</sup> Unidad nacional e integridad territorial a la que se refiere el párrafo 6 de la resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960. Esta resolución es considerada la Carta magna de la descolonización.

las Naciones Unidas deben enviar una Misión que visite el territorio saharauí para participar activamente no solo en la celebración del referéndum, sino desde la fase inicial de su preparación. La AGNU quiere controlar el proceso para garantizar que se desarrolla de forma libre y plena ya que la ONU tiene la responsabilidad de estar presente de manera activa en todas las consultas que tengan por objeto lograr la libre expresión de la voluntad de las poblaciones [resolución 2983 (XXVII) de 1972]. De hecho, en diversas ocasiones condena o deplora que España haya impedido el traslado al territorio de la Misión de Naciones Unidas.

La AGNU no se pronuncia inicialmente sobre el estatuto político que desea para el Sáhara puesto que corresponde al pueblo saharauí decidir libremente su destino. Conviene recordar que la autodeterminación no conduce necesariamente a la independencia y, por tanto, a la conversión del pueblo en Estado. Es cierto que hay una preferencia natural por la independencia y, de hecho, la resolución 1514 (XV) solo contempla esta modalidad como resultado de la libre determinación. Sin embargo, las resoluciones 1541 (XV) y 2625 (XXV) establecen otras alternativas. Además de la independencia, la autodeterminación también puede llevarse a efecto mediante la libre asociación con un Estado independiente, la integración en otro Estado o «la adquisición de cualquier otra condición política». Lo importante es que el estatuto político final sea resultado de «la libre y voluntaria elección de los pueblos del territorio interesado». Por ello, si el pueblo colonial escoge la asociación con otro Estado debe efectuarse por «procedimientos democráticos» y «con conocimiento de causa» y, en todo caso, debe dejar a dichos pueblos la libertad de modificar su estatuto con posterioridad. Si escoge la integración en un Estado independiente las exigencias son aún más severas ya que es preciso que el territorio haya alcanzado previamente un «estado avanzado de autonomía» y que posea «instituciones políticas libres, de modo que sus pueblos estén en condiciones de decidir, en forma responsable, con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos». Solo entonces, podrán decidir finalmente la integración mediante «el sufragio universal de los adultos».<sup>152</sup>

Por estas razones las resoluciones iniciales de la AGNU no se pronuncian sobre el estatuto político definitivo del territorio. Ahora bien, esa neutralidad de la AGNU solo es aparente y transitoria. En 1972 y 1973 la AGNU realiza varias menciones al derecho del pueblo saharauí a la libre determinación «y a la independencia». Se parte de la presunción de que todo pueblo colonial aspira naturalmente a convertirse en Estado.<sup>153</sup> Después de todo, desde el principio se había distinguido

---

<sup>152</sup> V. los Principios VI a IX de la resolución 1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960, y la resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970.

<sup>153</sup> La resolución 2983 (XXVII) menciona en cinco ocasiones la independencia y también lo hace la resolución 3162 (XXVIII) en su apdo. 4.b). En 1974 ya no menciona la independencia porque es entonces cuando la AGNU remite a la Corte Internacional de Justicia el asunto del Sáhara para que emita un dictamen.

entre Ifni, integrado en Marruecos, y el Sáhara. Además, desde 1966 hasta 1973 tanto Marruecos como Mauritania aceptan la celebración de un referéndum como fórmula para la descolonización, aun manteniendo reclamaciones sobre el territorio.

De todas formas, la independencia del Sáhara Occidental no solo es promovida por la AGNU, sino que también cuenta con un sólido apoyo político en el territorio. En efecto, una Misión de Naciones Unidas que visita el Sáhara entre mayo y junio de 1975 concluye sin ambages que en la población del territorio existía un respaldo muy amplio a la independencia y en contra de la integración en cualquier Estado vecino. De hecho, la fuerza política dominante, el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (Frente POLISARIO), propugna la independencia del territorio.<sup>154</sup>

## **2. El respaldo de la Corte Internacional de Justicia a la libre determinación del Sáhara**

Desde la perspectiva de un jurista, el pronunciamiento de un órgano jurisdiccional tiene una trascendencia muy acusada. La AGNU es un órgano de naturaleza política y sus miembros siguen al pie de la letra las instrucciones de los gobiernos que les designan. En cambio, un tribunal aporta una perspectiva independiente, imparcial, ajena a las partes y al exclusivo servicio del Derecho (y de la justicia). De ahí la relevancia del dictamen de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de 16 de octubre de 1975.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Las conclusiones de la Misión de la ONU son tan rotundas que no precisan comentarios. Resultó «evidente para la Misión que entre los saharianos del territorio había un consenso abrumador en favor de la independencia y en contra de la integración con cualquiera de los países vecinos». «La Misión comprobó que, dentro del Territorio, la población, o por lo menos casi todas las personas entrevistadas por la Misión, estaban categóricamente a favor de la independencia y en contra de las reivindicaciones territoriales de Marruecos y de Mauritania». «El Frente POLISARIO, pese a haber sido considerado un movimiento clandestino hasta la llegada de la Misión, parecía ser la fuerza política dominante en el Territorio. La Misión fue testigo de manifestaciones masivas de apoyo al movimiento en todo el Territorio». V. los apdos. 202, 420 y 423 del informe de la Misión de Visita de Naciones Unidas en el documento A/10023/Rev. 1. Este informe no está disponible en la página web de la ONU. Lo he extraído de la publicación del Prof. Carlos Ruiz Miguel, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, accesible en la siguiente dirección: [www.umdraiga.com/documentos/ONU\\_informesmision/Informe\\_Mision\\_Visitadora\\_AG\\_1975\\_es.htm](http://www.umdraiga.com/documentos/ONU_informesmision/Informe_Mision_Visitadora_AG_1975_es.htm). En cualquier caso, los extractos que acabo de reproducir también pueden consultarse, en inglés o en francés, en Th. M. FRANCK: «The Stealing of Sahara», *American Journal of International Law*, 4 (1976), 694 ss., en concreto, 708; E. H. RIEDEL: «Confrontation in Western Sahara in the Light of the Advisory Opinion of the International Court of Justice of 16 October 1975. A Critical Appraisal», *German Yearbook of International Law*, (1976), 405 ss., en particular, 417.

<sup>155</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, pp. 12 ss.

La intervención de la CIJ en el asunto del Sáhara se debe en gran medida a Marruecos. En efecto, varias fuentes coinciden al afirmar que cuando España anuncia la celebración de un referéndum en el Sáhara, con el fin de cumplir con las exigencias de Naciones Unidas, Marruecos cambia de actitud e improvisa una nueva estrategia para diferir el asunto a la CIJ y posponer el referéndum.<sup>156</sup> Es importante tomar nota de este detalle porque, al final, no dejará de sorprender que el principal valedor de la CIJ sea, a la postre, el que tergiversa de la manera más burda posible su pronunciamiento.

La AGNU pide a la CIJ que se pronuncie sobre los vínculos jurídicos que existían entre el Sáhara, Marruecos y Mauritania en el momento en que España colonizó dicho territorio. Mientras tanto, la potencia administradora (España) deberá aplazar «el referéndum que había previsto realizar en el Sáhara Occidental»...<sup>157</sup>

Dada la actual situación, me centraré únicamente en las consideraciones que la CIJ realiza sobre los vínculos entre Marruecos y el Sáhara. Pero conviene destacar que, antes de que este tribunal se pronunciara, la doctrina ya había advertido que Marruecos nunca ejerció realmente una autoridad efectiva sobre el territorio saharauí. Entre otras pruebas, varios extractos de un tratado de Paz y de Comercio entre España y Marruecos de 1767 y una carta del sultán a Carlos III ponen de relieve la ausencia de control e influencia de Marruecos sobre dicho territorio.<sup>158</sup>

La CIJ confirmará de manera contundente la ausencia de soberanía de Marruecos sobre el Sáhara. Es cierto que su dictamen dará lugar a ciertos equívocos, porque admite la existencia de otros vínculos jurídicos entre ambos territorios, pero la confusión no es producto realmente de la ambigüedad de su dictamen sino de una interpretación interesada, tendenciosa.

Marruecos fundamenta su soberanía porque tiene una posesión inmemorial, ejercida de manera ininterrumpida e incontestable durante siglos. Admite, no obstante, que ciertos actos son lejanos o bien irregulares y efímeros, pero ello se debe al carácter particular del territorio (desértico) y de la población (nómada). Para apoyar su tesis aporta pruebas de actos internos que, a su juicio, revelan la autoridad pública que ha

---

<sup>156</sup> Así lo indican, entre otros, M. FLORY: «L'avis de la Cour Internationale de Justice sur le Sahara Occidental (16 octobre 1975)», *Annuaire Français de Droit International*, (1975), 253 ss., en concreto, 256 y Th. M. FRANCK, *loc. cit.*, 705.

<sup>157</sup> V. la resolución 3292 (XXIX), de 13 de diciembre de 1974, esp. sus apdos. 1 y 3. La AGNU también instó a la Corte a que resolviera si el Sáhara era un territorio sin dueño (*terra nullius*) en el momento de la colonización por España. Pero esta cuestión no fue realmente controvertida. Por unanimidad, la CIJ afirmó que el Sáhara no era *terra nullius* debido a que el territorio estaba social y políticamente organizado en tribus con las que España había celebrado acuerdos. V. los párrs. 80 a 82 del dictamen de la CIJ.

<sup>158</sup> Así lo señala E. RUILOBA SANTANA: «Notas sobre un caso de descolonización: el Sáhara español», *Anuario de Derecho Internacional*, 1 (1974), 335 ss., en concreto, 343-344.

ejercido sobre el territorio, pero también de actos internacionales que, en su opinión, implican el reconocimiento por parte de otros Estados de la soberanía del sultán sobre el Sáhara. Entre otros aspectos, Marruecos alega la existencia de ciertos actos que revelan el ejercicio de autoridad sobre el Sáhara como el nombramiento de ciertos cargos (*caïds*), impuestos coránicos, decisiones militares (expediciones...), pero también vínculos étnicos, culturales y religiosos. Entre los documentos que revelan un reconocimiento internacional de su soberanía sobre el Sáhara, Marruecos aduce varios tratados internacionales que concluye con Estados Unidos, Gran Bretaña y España, un tratado bilateral franco-alemán, correspondencia diplomática con España...<sup>159</sup>

El examen de las pruebas alegadas por Marruecos no convence a la Corte, que concluye de forma tajante que Marruecos carecía de soberanía territorial sobre el Sáhara cuando España la colonizó. Entre otros aspectos, la CIJ dictamina que la aprobación de decretos (*dahir*) o el nombramiento de cargos (*caïds*) por parte del sultán se refieren a regiones situadas en el interior de Marruecos, no al Sáhara. Además, no existen pruebas sobre los impuestos y las expediciones militares no llegaron al Sáhara. En definitiva, no ha habido ejercicio de soberanía ni autoridad estatal efectiva y exclusiva de Marruecos sobre el territorio saharauí.<sup>160</sup> La documentación tampoco revela un reconocimiento internacional de la soberanía marroquí sobre el Sáhara; a lo sumo existe algún caso aislado en el que otro Estado (Gran Bretaña) admite el «interés» del sultán por ese territorio.<sup>161</sup>

En consecuencia, ni los actos internos ni los documentos internacionales muestran vínculos de soberanía con Marruecos. Al contrario, existen pruebas fehacientes de la independencia y autonomía de algunas de las tribus nómadas más importantes del Sáhara Occidental.<sup>162</sup> La convicción del Tribunal es tan firme que, de los 16 magistrados que componen la CIJ en este asunto, solo 3 avalaron la existencia de vínculos de soberanía entre el Sáhara y Marruecos.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> Para un conocimiento más detallado de la fundamentación de Marruecos v. los párrs. 90, 91, 98, 99 y 108 ss. del dictamen de la CIJ.

<sup>160</sup> V. especialmente los párrs. 103-105 y 197 del dictamen de la CIJ.

<sup>161</sup> *Ib.*, párrs. 118, 120 y 128.

<sup>162</sup> Por ejemplo, de la tribu de los Erguibat («Regheibat» o «Regueibat»). V. los párrs. 129 y 159 del dictamen.

<sup>163</sup> Entre los 3 magistrados se incluye, claro está, el juez *ad hoc* designado por Marruecos (el magistrado M. Boni). En sus opiniones individuales, los magistrados M. Ammoun y M. Boni apoyaron los vínculos de soberanía con Marruecos estimando que el sultán no solo tenía funciones espirituales sino que también ejercía poderes legislativos y ejecutivos. El magistrado M. Forster consideró que Marruecos ejerció prerrogativas propias de las administraciones públicas y del poder estatal en general y que la CIJ minimizó la importancia del contexto local, social y temporal. *I.C.J. Reports* 1975, pp. 83, 103 ss. y 173.

El amplio respaldo a la inexistencia de soberanía contrasta notablemente con el reconocimiento por parte de la CIJ de la existencia de ciertos vínculos jurídicos entre ambos territorios.<sup>164</sup> Sin duda es aquí donde se encuentra la parte más controvertida del dictamen de la CIJ. La polémica se debe a que el Tribunal optó por un enfoque abierto para tomar en consideración ciertos vínculos que considera jurídicos, aunque no guarden relación con la soberanía del territorio. El principal problema reside en que sus conclusiones en este apartado son dubitativas, cuando no equívocas. La CIJ afirma que el sultán ejerció autoridad sobre ciertas tribus nómadas del Sáhara que en sus rutas de migración atravesaban territorios del interior de Marruecos. Estima incluso que algunas tribus nómadas procedentes del Sáhara prestaron fidelidad al sultán. Pero el Tribunal se esfuerza en aclarar que no se trata de vínculos de soberanía e insiste reiteradamente en que la autoridad del sultán solo se extendió a ciertas tribus nómadas (los Tekna, por ejemplo), a diferencia de otras tribus, como los Erguibat, que gozaban de independencia y autonomía.

Aunque su conclusión general es clara, es cierto que varios pasajes inducen a confusión. Por un lado, la Corte no concreta en qué consiste exactamente ese vínculo de fidelidad entre algunas tribus y el sultán de Marruecos. Por otro lado, unos párrafos atienden a la autoridad del sultán, mientras que otros aluden exclusivamente a su «influencia» sobre ciertas tribus. En fin, frente a la firmeza que se deduce de ciertos pasajes, otros se limitan a subrayar que «no se excluye la posibilidad» de que el sultán haya ejercido su autoridad sobre ciertas tribus.<sup>165</sup>

En estas condiciones, no sorprenderá que esta parte del dictamen haya suscitado una profunda fractura entre los jueces que componen la CIJ. En sus declaraciones y en sus opiniones (individuales o disidentes), diversos magistrados mostraron su oposición o, al menos, sus reticencias hacia la naturaleza de esos vínculos o hacia la fidelidad con el sultán de Marruecos. El juez I. Pinto rechazó la existencia misma de vínculos jurídicos, de fidelidad o de cualquier otra naturaleza, entre el Sáhara y Marruecos (o Mauritania). Para el juez M. Gros no existían vínculos jurídicos sino étnicos, religiosos o culturales; la situación política del territorio saharauí se caracterizaba por la existencia de tribus que afirmaban su mutua independencia incluso con las armas y que no admitían fidelidad, en el sentido jurídico del término.

---

<sup>164</sup> Como he indicado anteriormente, este estudio se centra en Marruecos debido a la evolución del conflicto en el Sáhara. No obstante, conviene aclarar que la CIJ también admitió la existencia de vínculos jurídicos entre el Sáhara y Mauritania. El nomadismo propio de muchas tribus propició que en las rutas de migración surgieran derechos tribales, costumbres y usos que concernían especialmente a las tierras por las que circulaban. Para más detalles sobre esta cuestión véanse los párrs. 151 y 152 del dictamen.

<sup>165</sup> V. los párrs. 105-107, 118, 128 y 129 del dictamen. En concreto, en el párr. 105 la CIJ afirma literalmente: «On the other hand, it does not appear to exclude the possibility that the Sultan displayed authority over some of the tribes in Western Sahara».

El magistrado S. Petren opinó que la Corte era demasiado categórica en sus afirmaciones porque no precisaba el significado real de la fidelidad ni identificaba de manera exacta qué tribus la reconocían ni las zonas del Sáhara en las que se encontraban. También el magistrado H. C. Dillard dudó de la existencia de pruebas suficientes respecto a los vínculos de fidelidad, al igual que el juez F. de Castro, que opinó que no existía ningún indicio concreto de la existencia de unos vínculos que, por lo demás, no eran obligatorios, sino personales y esporádicos. El magistrado J. M. Ruda también compartió la naturaleza personal, no jurídica, de los vínculos, y dudó del carácter permanente, real y manifiesto de la fidelidad al sultán.

Estos ejemplos muestran la ausencia de consenso en la CIJ respecto a la existencia de vínculos jurídicos entre el Sáhara y Marruecos. Buena parte de la doctrina especializada opina que el dictamen de la Corte induce a confusión y es equívoco, sobre todo, respecto a los eventuales efectos jurídicos de esos vínculos. Comparto la opinión de los autores que estiman que el enfoque escogido por la Corte tiene por objeto ofrecer a la AGNU un abanico más amplio de posibilidades respecto al referéndum que debería determinar el estatuto político del Sáhara. En efecto, al reconocer la existencia de esos vínculos, el referéndum de autodeterminación no tiene por qué circunscribirse exclusivamente a la independencia del pueblo saharauí, sino que también puede incluir la opción de integrarse en Marruecos y Mauritania.<sup>166</sup>

Creo que esta es, en efecto, la conclusión definitiva que cabe extraer del dictamen. La Corte sitúa su pronunciamiento final en el contexto de la contribución que puede brindar a la AGNU sobre la política de descolonización del Sáhara y a la luz de las reivindicaciones territoriales de Marruecos y de Mauritania. En este marco, efectúa dos afirmaciones simultáneas. En primer lugar, rechaza de manera tajante las posiciones mantenidas por ambos Estados durante el procedimiento, de forma que no existen vínculos de soberanía ni de cosoberanía. En segundo lugar, recuerda la existencia de vínculos de fidelidad entre el sultán de Marruecos y algunas tribus del Sáhara. Ambas afirmaciones confluyen en la necesidad de aplicar la resolución 1514 (XV) en sus justos términos. De ahí que la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del Sáhara se configure como el marco adecuado para descolonizar el Sáhara. Será la AGNU quien deberá determinar

---

<sup>166</sup> V. J. CHAPPEZ: «L'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 16 octobre 1975 dans l'affaire du Sahara Occidental», *Revue Générale de Droit International Public*, 4 (1976), 1132 ss., esp. 1175-1176. Riedel también comparte esta opinión y añade que la solución de la Corte intenta ser salomónica. V. E. H. RIEDEL, *loc. cit.*, 435. Para otro autor, la Corte intentó dar un premio de consolación a Marruecos, que luego este malinterpretó y tergiversó. En este sentido, M. SHAW: «The Western Sahara Case», *British Year Book of International Law*, (1978), 119 ss., en concreto, 141.

si la existencia de esos vínculos justifica que el referéndum de autodeterminación incluya la opción de su integración en los Estados vecinos o no.<sup>167</sup>

Nadie cuestiona realmente que, sea cual sea su estatuto definitivo, la configuración política del Sáhara solo puede decidirse válidamente mediante la libre expresión de la voluntad del pueblo autóctono. No cabe ninguna otra solución desde la perspectiva de la libre determinación de los pueblos. Merece destacarse especialmente que la exigencia de un referéndum se habría impuesto igualmente aun cuando la Corte hubiese reconocido la existencia de vínculos de soberanía con Marruecos.<sup>168</sup> Es particularmente llamativa la posición adoptada a este respecto por el magistrado M. Boni, juez *ad hoc* designado por Marruecos. Su opinión es claramente favorable a Marruecos ya que a su juicio ejerció soberanía sobre el Sáhara. Pese a ello, justifica su voto favorable al dictamen porque estima que en cualquier caso la conclusión sigue siendo la misma, es decir, la consulta obligatoria de los habitantes del Sáhara sobre su destino.<sup>169</sup>

<sup>167</sup> V. los párrs. 161, 158 y 162 del dictamen. Por su importancia reproduzco a continuación el párrafo 162 del dictamen, excluyendo las referencias a Mauritania: «The materials and information presented to the Court show the existence, at the time of Spanish colonization, of legal ties of allegiance between the Sultan of Morocco and some of the tribes living in the territory of Western Sahara [...]. On the other hand, the Court's conclusion is that the materials and information presented to it do not establish any tie of territorial sovereignty between the territory of Western Sahara and the Kingdom of Morocco [...]. Thus the Court has not found legal ties of such a nature as might affect the application of resolution 1514 (XV) in the decolonization of Western Sahara and, in particular, of the principle of self-determination through the free and genuine expression of the will of the peoples of the Territory».

<sup>168</sup> Antes de emitir el dictamen, el Prof. Ruiloba expresaba serias dudas sobre la posibilidad de mantener que los títulos históricos de soberanía pudiesen marginar o anular el derecho del pueblo saharauí a determinar libremente su destino. Con posterioridad al dictamen, el Prof. Carrillo opina que el desarrollo progresivo del derecho internacional ha conferido un estatuto jurídico internacional propio al territorio por lo que, aunque se hubiesen podido demostrar los títulos históricos, no habrían podido obstaculizar la libre determinación. V. E. RUILOBA SANTANA, *loc. cit.*, 346 y J. A. CARRILLO SALCEDO: «Libre determinación de los pueblos e integridad territorial de los Estados en el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre el Sáhara Occidental», *Revista Española de Derecho Internacional*, (1976), 33 ss., esp. 46-47 y 49.

<sup>169</sup> «In strict logic, I should have voted "no" to the second question of the Advisory Opinion. I did not do so for the following reasons [...] The solution which I advocate, and which confers a character of territorial sovereignty on the ties that existed between Morocco and Western Sahara, leads to the same conclusion: obligatory consultation of the inhabitants of Western Sahara on their future, in pursuance of General Assembly resolution 1514 (XV)». *I.C.J. Reports* 1975, pp. 173-174. Para el magistrado N. Singh la consulta es un imperativo absoluto tanto si se escoge la integración como la asociación o la independencia. En consecuencia, no cabe la reintegración o retrocesión territorial sin consultar a la población, excepto en el caso de que la descolonización hubiese provocado el desmembramiento de un solo Estado, en cuyo caso estaría justificada su reconstitución. En el caso del Sáhara no concurre esa circunstancia. *I.C.J. Reports* 1975, pp. 79-80.

En última instancia, el dictamen de la CIJ se alinea con la posición mantenida por las resoluciones previas de la AGNU. En el Sáhara no cabe la integración en Marruecos, a diferencia de Ifni, salvo que la población autóctona lo desee.

Pero esta exigencia ineludible no solo viene impuesta por una norma imperativa como la libre determinación de los pueblos, sino también por el principio de respeto a las fronteras establecidas en la época colonial.

### **3. El respeto a las fronteras establecidas en la época colonial**

En el apartado anterior hemos visto como el dictamen de la CIJ admite la existencia de ciertos vínculos jurídicos y étnicos, religiosos o culturales, entre el Sáhara y Marruecos (o Mauritania). Con independencia de su engarce con la libre determinación de los pueblos, cabe también plantearse si la reclamación de soberanía territorial de Marruecos sobre el Sáhara es compatible con otro importante principio del derecho internacional, el del respeto a las fronteras establecidas en la época colonial (el principio *uti possidetis iuris*).

Este principio ha ejercido una influencia decisiva en la descolonización, especialmente, a la hora de establecer los criterios que identifican a un pueblo. Para llevar a cabo esta tarea, la AGNU utiliza dos parámetros básicos: la separación geográfica (o criterio del *salt water*) y las diferencias étnicas o culturales con el país que lo administra.<sup>170</sup> Si un territorio reúne esos criterios es una colonia y, en consecuencia, el pueblo que lo habita tiene derecho a la autodeterminación. Ahora bien, cuando se trata de aplicar estos criterios a la realidad colonial, surgen de manera inevitable varios interrogantes. Si utilizamos de manera rígida los lazos étnicos y culturales, ¿toda etnia, tribu o grupo unido por esos parámetros tiene derecho a decidir libremente su estatuto político?; ¿cómo debemos aplicar esos parámetros a un continente, como el africano, donde conviven multitud de tribus, razas y etnias?; ¿todas las tribus, razas o etnias que conforman el rico patrimonio de África tienen el derecho a decidir si desean convertirse en un Estado independiente u optan por la asociación, la integración...?

A este problema se enfrentan todas las colonias en el momento en que se plantea el ejercicio de la libre determinación de los pueblos y su acceso a la independencia. La utilización en exclusiva de parámetros étnicos, raciales o culturales habría generado probablemente conflictos interminables. Conscientes de esta situación, las colonias americanas primero, y más tarde las africanas, crearon un principio

---

<sup>170</sup> Junto a esos dos criterios básicos la AGNU también toma en consideración otros elementos administrativos, políticos, jurídicos, económicos o históricos, si de ellos se puede deducir una relación de subordinación entre la metrópoli y el territorio colonial. V. los principios IV y V de la resolución 1541 (XV) *cit.*

destinado a apaciguar la conflictividad. En virtud de este principio, al acceder a la independencia deben respetarse las fronteras tal como estas fueron delimitadas en la época colonial. Este principio conlleva importantes repercusiones a la hora de identificar al pueblo colonial, que no se concibe desde criterios étnicos o culturales, sino que se delimita atendiendo a la población que habita en el territorio demarcado por las fronteras establecidas en la época colonial.<sup>171</sup>

Naturalmente, esto ha provocado la dispersión de tribus y etnias en diversos Estados. Pero fueron los países africanos quienes contribuyeron decisivamente a la consolidación de este principio y desde una fase muy temprana. En efecto, en una resolución de 1964, los jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (OUA) declararon solemnemente que todos los Estados miembros de dicha organización se comprometían a respetar las fronteras existentes en el momento en que accediesen a la independencia. La justificación que preside este importante compromiso reside en la imperiosa necesidad de regular, por medios pacíficos, unas fronteras que suelen constituir un factor grave y permanente de desacuerdo, como se ha puesto de relieve a lo largo de la historia.<sup>172</sup> Debe quedar claro, por tanto, que el principio *uti possidetis* no constituye una imposición sino que se asienta en una elección deliberada de los Estados africanos. Es cierto que incide notablemente en la concepción misma del principio de libre determinación de los pueblos. Pero, como afirmara la CIJ en una célebre sentencia

La necesidad vital de estabilidad para sobrevivir, desarrollar y consolidarse progresivamente su independencia en todos los campos, es lo que aconsejó a los Estados africanos a consentir el respeto a las fronteras coloniales, y a tener en cuenta lo anterior para la interpretación del principio de autodeterminación de los pueblos.<sup>173</sup>

Es importante atender a este principio a los efectos de evaluar la idoneidad de la pretensión marroquí de justificar la integración del Sáhara debido a los vínculos existentes entre ambos territorios. Como señala Franck, en cualquier Estado africano hay tribus con estrechos vínculos históricos y sociales más allá de las fronteras. Esto

---

<sup>171</sup> Existe una abundante y variada bibliografía sobre el principio *uti possidetis iuris* y su evolución. V. por todos, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: «L'*uti possidetis* et les effectivités dans les contentieux territoriaux et frontaliers», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 263 (1997), 149 ss.

<sup>172</sup> V. la resolución AHG/res.16 (I) adoptada por la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno de la OUA en la reunión celebrada en El Cairo del 17 al 21 de julio de 1964. Puede consultarse su texto, en inglés o en francés, en la página web de la Unión Africana: [www.au.int](http://www.au.int)

<sup>173</sup> CIJ, *asunto de la controversia fronteriza*, sentencia de 22 de diciembre de 1986, párr. 25. He reproducido la versión española de esta sentencia recogida en J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, y P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público*, 3.ª ed., Madrid: Tecnos, 2002, 545.

no constituye, por tanto, una singularidad del Sáhara. Ahora bien, continúa dicho autor, el reajuste de las fronteras solo se permite cuando es el resultado de la voluntad democráticamente expresada de aquellos a los que afecta, no en virtud de reclamaciones históricas. Intentar rediseñar el mapa de África basándose en reclamaciones antiguas o en vínculos tribales solo habría conducido al caos, a la guerra.<sup>174</sup>

De todas formas, es interesante recordar que la estrategia de reclamar la integración de territorios basándose en criterios históricos no constituye una novedad para Marruecos ni es exclusiva del Sáhara. En su momento, en la Comisión de la ONU encargada de recibir información sobre los territorios no autónomos, el representante de Marruecos protestó contra la inscripción de Mauritania en la lista de territorios coloniales por estimar que formaba parte integrante de su territorio. Supuestos derechos históricos sirvieron nuevamente de fundamento para la oposición de Marruecos a la declaración de independencia de Mauritania.<sup>175</sup> Al parecer, la oposición de Marruecos persistió incluso después de la independencia de Mauritania (1960).<sup>176</sup>

Cabe concluir, en consecuencia, que el principio *uti possidetis iuris* constituye un fundamento jurídico más para reforzar la exigencia de que el Sáhara determine libremente su estatuto político, sea cual sea su elección. La integración territorial del Sáhara en Marruecos solo sería legal y legítima si procediese de una opción libremente consentida por el pueblo saharauí.

#### **4. Otras formas de apoyo a la libre determinación del Sáhara**

La libre determinación de los pueblos y el principio del *uti possidetis iuris* constituyen los dos fundamentos jurídicos más sólidos para avalar el derecho del pueblo saharauí a la autodeterminación. Pero también existen otras vías por las que los Estados pueden mostrar su apoyo a las reivindicaciones saharauis.

---

<sup>174</sup> Th. FRANCK, *loc. cit.*, 697-698. Otro autor incide también en esta misma idea. A su juicio, apenas existe un lugar en África donde pueblos que habitan a ambos lados de la frontera colonial no hablen una misma lengua o tengan una misma cultura, pero los líderes africanos comprendieron el carácter conflictivo de esta cuestión y limitaron una política expansionista que habría conducido a la guerra. V. H.A. AMANKWAH: «Self-determination in the Spanish Sahara: a credibility gap in the United Nations' practice and procedure in the decolonisation process», *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 1 (1981), 34 ss., en concreto, 38.

<sup>175</sup> En el origen de esta estrategia se sitúa, al parecer, un político nacionalista marroquí, el Sr. Si Allal El Fassi, que reclamaba la reconstitución del Gran Marruecos en el que se incluiría, junto a Río de Oro y Saguia el-Hamra, a Mauritania y a parte de Argelia y de Mali. Así lo señala el magistrado F. de Castro en el dictamen de la CIJ de 1975. V. *I.C.J Reports* 1975, pp. 127-128.

<sup>176</sup> Entre otras medidas, Marruecos rechazó participar en una Conferencia de la OUA porque Mauritania estaba representada, protestó contra la inscripción de dicho Estado en el grupo afroasiático, criticó la visita del Presidente de Mauritania a Argelia... Así lo señala M. FLORY, *loc. cit.*, 254.

Ninguna de estas modalidades añade realmente nuevos elementos esenciales a la consideración del Sáhara como territorio colonial, pero fortalecen la legitimidad internacional de su reivindicación. Los símbolos también son importantes en las relaciones internacionales.

Entre este tipo de acciones puede hacerse referencia, por ejemplo, al reconocimiento del pueblo saharauí como Estado. Conviene aclarar que, desde la más pura ortodoxia jurídica, el reconocimiento de una entidad como Estado no tiene efectos constitutivos. Un Estado existe cuando una organización política ejerce su autoridad efectiva sobre una población y un territorio. Estos tres elementos configuran a un Estado de hecho y de derecho. Se trata, por tanto, de una mera cuestión fáctica, objetiva. El reconocimiento no crea al Estado ni le atribuye sus cualidades; se limita a admitir una realidad.

La ocupación militar por parte de Marruecos de la mayor parte del territorio saharauí, y la correlativa ausencia de un control efectivo por parte del Frente POLISARIO, impiden considerar a la República Árabe Saharaí Democrática (RASD) como un Estado, desde un punto de vista estrictamente jurídico. El reconocimiento no le atribuye cualidades estatales puesto que de hecho carece de ellas.

No obstante, el hecho de que la RASD sea reconocida por muchos Estados aporta un fuerte respaldo político a la lucha del pueblo saharauí por su libre determinación. Los Estados que han reconocido a la RASD admiten que el pueblo saharauí reúne todos los requisitos necesarios para ser considerado como un pueblo bajo dominación colonial o extranjera. Muestran ante la comunidad internacional que, en su opinión, el Sáhara tiene derecho a decidir libremente su destino. En realidad, constituye un respaldo más intenso que a la libre determinación. En la medida en que lo admiten como a un Estado, indican que el estatuto natural del pueblo saharauí es su acceso a la independencia, y no cualquier otra modalidad de libre determinación (asociación, integración...).

Muchos Estados han procedido a reconocer a la RASD como Estado, aunque resulta difícil reflejar la cifra exacta porque varía según las fuentes consultadas y porque, paradójicamente, algunos han retirado su reconocimiento después de efectuarlo.<sup>177</sup>

Por otro lado, es sabido que la RASD se convirtió en un miembro más de la OUA en 1982 y, de hecho, actualmente sigue formando parte de la Unión Africana. Ahora bien, por regla general las organizaciones internacionales suelen estar compuestas por Estados, por los Estados miembros. De hecho, el artículo 29 de la Carta constitutiva de la Unión Africana establece que solo pueden presentar una

---

<sup>177</sup> Para más detalles sobre esta cuestión, v. J. SOROETA LICERAS, *op. cit.*, 69-70.

solicitud de ingreso los «Estados» africanos. Cabe plantearse entonces qué efectos jurídicos provoca la admisión de la RASD en dicha organización internacional. ¿Puede deducirse que todos los Estados miembros de la Unión Africana reconocen implícitamente que la RASD es un Estado?

La respuesta a esta cuestión no es pacífica en la doctrina. Algunos autores opinan que si un Estado vota a favor del ingreso de otro Estado en una organización internacional, se produce un reconocimiento implícito del nuevo Estado miembro, pero esta tesis es muy controvertida porque el reconocimiento de Estados constituye un ámbito discrecional fuertemente presidido por criterios de oportunidad política.<sup>178</sup>

Para dirimir esta cuestión conviene centrarse en el procedimiento de admisión en la Unión Africana, porque tiene varias peculiaridades que lo distinguen de otras organizaciones internacionales. Cuando se recibe una solicitud de adhesión a la Unión Africana, la Comisión (Secretaría) la remite a todos los demás Estados miembros, que deciden de manera individual si aceptan o no su ingreso en la organización. La adhesión se produce cuando la aprueba una mayoría simple de Estados miembros. En consecuencia, el ingreso en la Unión Africana no se produce mediante la decisión colectiva de un órgano sino mediante un procedimiento de naturaleza administrativa, en el que cada Estado miembro aprecia de manera individual, discrecional y soberana, si se debe admitir o no la solicitud.<sup>179</sup>

Si la adhesión se produce por la suma de varios votos individuales, parece obvio deducir que la RASD ha sido implícitamente reconocida como Estado por todos los miembros de la OUA que en su momento votaron a favor del ingreso. Ciertamente, esto no le atribuye al pueblo saharauí cualidades que no posee; su condición de miembro no convierte al pueblo saharauí en un Estado, puesto que de hecho no controla ni impone su autoridad en el territorio. Pero esto no impide admitir que el hecho de que la RASD tenga actualmente la condición de miembro de

---

<sup>178</sup> A favor del reconocimiento implícito se pronuncia, entre otros, J. A. PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 14.<sup>a</sup> ed., Madrid: Tecnos, 2010, 304. Otros autores rechazan un reconocimiento colectivo de todos los Estados miembros por el mero hecho de admitir a un nuevo miembro, aunque no se pronuncian exactamente sobre el valor que cabe atribuir al voto individual favorable a la adhesión a una organización internacional. En este sentido, v. M. PÉREZ GONZÁLEZ en M. Díez de Velasco: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17.<sup>a</sup> ed., Madrid: Tecnos, 2009, 284.

<sup>179</sup> Así lo señala M. BEDJAOUI: «L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité Africaine», *Mélanges offerts à Charles Chaumont: Le Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse de Droit International*, París, 1984, 35 ss., en concreto, 38, 40 y 41. Es obvio que este artículo se centra en la OUA, pero sus reflexiones son igualmente aplicables a la Unión Africana porque el procedimiento de admisión no ha variado sustancialmente.

la Unión Africana tiene un alto valor simbólico y refuerza la legitimidad del pueblo saharauí en su lucha por la libre determinación. Esto explica por qué Marruecos intentó en su momento, y de manera infructuosa, evitar su ingreso en la OUA.<sup>180</sup>

Por otro lado, la reivindicación saharauí también sale fortalecida cuando su movimiento de liberación nacional, el Frente POLISARIO, realiza diversos actos en su nombre. Las relaciones diplomáticas que ha entablado el Frente POLISARIO con varios Estados y organizaciones internacionales, o el tratado de paz que firmó en su momento con Mauritania, constituyen indicios del reconocimiento de una cierta subjetividad internacional al Frente POLISARIO.<sup>181</sup>

### 5. El Plan de Arreglo de 1990

Otro fundamento jurídico que sostiene la libre determinación del pueblo saharauí reside en el apoyo expreso y reiterado por parte de Marruecos a la necesidad de celebrar un referéndum en el Sáhara. Aunque en los últimos años haya variado su estrategia, Marruecos ha respaldado en numerosas ocasiones la exigencia de que el pueblo saharauí decida libremente su estatuto político.

Es cierto que Marruecos no descuidó ninguna ocasión para dejar clara su reclamación territorial pero, hasta 1973, Marruecos apoyó tanto en la AGNU como en el Comité de Descolonización la necesidad de que el pueblo saharauí decidiera libremente su estatuto político mediante un referéndum bajo control de la ONU.<sup>182</sup> Por consiguiente, si el referéndum no se celebra Marruecos no solo infringe el principio de libre determinación sino también los compromisos que ha asumido expresamente.

El mejor ejemplo de esta posición reside en el Plan de Arreglo acordado por Marruecos y el Frente POLISARIO en 1990. La importancia de este acuerdo es

<sup>180</sup> Con la finalidad de obstaculizar su adhesión, Marruecos solicitó una interpretación de la Carta constitutiva de la OUA para dilucidar los requisitos exigidos para admitir a un nuevo miembro. También hubo otras maniobras singulares. Al parecer, el secretario general de la OUA retuvo la solicitud de adhesión presentada por el Frente POLISARIO en lugar de notificarla inmediatamente a todos los Estados miembros como era su deber. Informados de esta situación anómala, algunos Estados africanos solicitaron a la delegación saharauí una copia de la solicitud de adhesión y comenzaron a remitir su aprobación al secretario general antes de que este la hubiese notificado formalmente. El texto literal de una de las cartas de aceptación de la solicitud saharauí es muy ilustrativo de la ironía que puede destilar la diplomacia, cuando quiere. Todos estos extremos, incluido el texto literal de la carta, pueden consultarse en M. BEDJAOUI, *loc. cit.*, 43-44.

<sup>181</sup> En este sentido se pronuncia F. MARCELLI: «La condizione giuridica internazionale del Fronte POLISARIO», *Rivista di Diritto internazionale*, 2 (1989), 283 ss., en concreto, 298, 304 y 306.

<sup>182</sup> Esta posición de Marruecos y de Mauritania la puso de relieve la CIJ en su dictamen de 1975. V. los párrs. 61-65 del dictamen *cit.*

innegable puesto que, hasta el momento, constituye el único acuerdo avalado conjuntamente por los principales actores de este conflicto, Marruecos y el Frente POLISARIO, así como por la ONU y por la OUA. En efecto, la OUA estuvo implicada seriamente en el diseño y planificación de este acuerdo. El origen de su intervención puede situarse en 1981, cuando la OUA muestra su aprecio al compromiso solemne del rey de Marruecos, Hassan II, de celebrar un referéndum en el Sáhara Occidental para permitir al pueblo del territorio ejercer su derecho a la autodeterminación. Sobre la base de este compromiso, la OUA pide a Marruecos y al Frente POLISARIO que cesen las hostilidades e insta a la ONU a que establezca, junto a la OUA, una Misión en el Sáhara para garantizar la paz y la seguridad durante la organización del referéndum.<sup>183</sup> En 1983 insta de nuevo a ambas partes a entablar negociaciones directas con el fin de crear las condiciones para celebrar un referéndum sin presiones militares ni administrativas y bajo los auspicios de la ONU y de la OUA.<sup>184</sup>

La convergencia de la OUA y de la ONU hacia la solución de este conflicto es patente. Un buen ejemplo de ello lo constituye la resolución 40/50 donde, tras confirmar que «la cuestión del Sáhara Occidental es un problema de descolonización que debe resolverse sobre la base de que el pueblo del Sáhara Occidental ejerza su derecho inalienable a la libre determinación y a la independencia», insta a Marruecos y al POLISARIO a celebrar negociaciones directas para lograr un cese al fuego que cree las condiciones necesarias para un referéndum. El referéndum debería celebrarse sin limitaciones administrativas o militares bajo los auspicios de la OUA y de la ONU. De ahí el llamamiento que se realiza al SGNU y al presidente de la OUA para que desplieguen sus buenos oficios en este sentido.<sup>185</sup> Con la colaboración de estas dos personalidades, Marruecos y el POLISARIO aceptan un principio de acuerdo el 30 de agosto de 1988. Este compromiso inicial recibe el apoyo unánime del CSNU, bien es cierto que tras trece años de silencio, es decir, tras trece años de ocupación militar por parte de Marruecos.<sup>186</sup>

El objetivo del Plan de Arreglo es el cese del fuego y la celebración de un referéndum para que el pueblo saharauí pueda elegir, sin presiones militares o administrativas, entre la independencia o la integración con Marruecos. En virtud de este acuerdo, ambas

---

<sup>183</sup> V. la resolución AHR/res. 103 (XVIII) de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA celebrada en Nairobi del 24 al 27 de junio de 1981.

<sup>184</sup> V. la resolución AHG/res. 104 (XIX) de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA celebrada en Adís Abeba del 6 al 12 de junio de 1983.

<sup>185</sup> V. la resolución 40/50 aprobada por la AGNU el 2 de diciembre de 1985.

<sup>186</sup> V. la resolución 621 aprobada por el CSNU el 20 de septiembre de 1988, y la resolución 658, de 27 de junio de 1990. El principio de acuerdo entre Marruecos y el Frente POLISARIO se produce en 1988, pero el texto completo del Plan de Arreglo se logra en 1990. El Plan de Arreglo puede consultarse en el documento S/21360, de 18 de junio de 1990. Estos documentos están accesibles en la red: <http://documents.un.org/simple.asp>

partes proclaman un cese de las hostilidades y Marruecos se compromete a reducir de forma sustancial y gradual sus tropas en el Sáhara para permitir un referéndum sin presiones militares. El resto de las tropas marroquíes, así como las fuerzas militares del POLISARIO, quedarían acantonadas en lugares controlados por la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO). La MINURSO es una operación de mantenimiento de la paz que tiene el triple componente militar, civil y de policía, y que el CSNU crea bajo su autoridad, tras aprobar el Plan de Arreglo.<sup>187</sup> Una vez efectuado el referéndum, Marruecos o el Frente POLISARIO (según el resultado de la consulta) retirarían sus fuerzas 24 horas después.

La organización y supervisión del referéndum correspondería a la ONU, en cooperación con la OUA. Podrían votar todos los saharauis inscritos en el censo realizado por España en 1974 que tengan 18 años como mínimo. Una Comisión de Identificación, bajo la autoridad del representante especial del SGNU, elaborará y actualizará el censo con la colaboración de los jefes tribales del Sáhara y también del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que contribuirá a inscribir a los refugiados saharauis que vivan fuera del territorio. Cualquier queja de ambas partes sobre la organización y celebración del referéndum se sometería al representante especial del SGNU, que dictaría una resolución inapelable. Se contemplan diversas medidas para la liberación de los presos políticos y su participación en el referéndum, así como para garantizar la libertad de expresión, reunión, movimiento y prensa.

Tras el acuerdo y su confirmación por el CSNU, el cese del fuego se ha respetado en líneas generales pero, como es sabido, el referéndum no se ha llevado a cabo. La Comisión de Identificación inició sus trabajos en 1993 para identificar e inscribir a los votantes, pero durante cinco largos años el proceso experimentó numerosas dificultades debido al deseo de Marruecos de inscribir a numerosas personas en el censo. Varios informes del SGNU ponen de relieve las dificultades que experimenta el proceso durante años, mientras el CSNU muestra su deseo de que a finales del año en curso pueda celebrarse el referéndum... Como señala Soroeta, el CSNU «se mostrará incapaz de tomar medidas realmente eficaces para llevar a cabo el contenido de sus propias resoluciones ante los obstáculos que, de forma sistemática, va a poner Marruecos a la celebración del referéndum».<sup>188</sup>

El objetivo perseguido por Marruecos consiste en ampliar el censo electoral incluyendo a personas que residen en territorio marroquí pero que, a su juicio, son auténticos saharauis. Para Marruecos, el censo electoral elaborado por España en 1974 solo constituye un punto de partida. Para el Frente POLISARIO, por el contrario, el

<sup>187</sup> La MINURSO es creada por la resolución 690 del CSNU, de 29 de abril de 1991.

<sup>188</sup> J. SOROETA LICERAS, *op. cit.*, 238.

censo de 1974 debe constituir la base de referencia primordial, tal como figuraba en el acuerdo inicial.<sup>189</sup> En cualquier caso, merece la pena destacar que, mientras persisten estas divergencias, Marruecos enmienda su Constitución, introduce la Región como una nueva subdivisión administrativa, anuncia que el Sáhara se configurará como una región prioritaria y celebra elecciones municipales que incluyen al territorio ocupado.<sup>190</sup>

Al final, ambas partes logran desatascar el problema del censo gracias a una fórmula de transacción sugerida por el SGNU.<sup>191</sup> Pese a este acuerdo, 100 000 personas residentes fuera del Sáhara presentan una solicitud para inscribirse en el censo, una maniobra que es inmediatamente denunciada por el Frente POLISARIO. Ante la sobrecarga de trabajo que esta situación puede originar para la MINURSO, Marruecos se muestra inicialmente proclive a efectuar un examen preliminar de dichas solicitudes, pero finalmente descarta cualquier actuación debido a que eso podría conllevar la negación del derecho a votar a auténticos saharauis...<sup>192</sup>

Todos estos hechos parecen poner de relieve indicios de que Marruecos patrocina directa o indirectamente la inscripción de determinadas agrupaciones tribales. Para hacer frente a esta situación, se alcanza un nuevo acuerdo por el que Marruecos y el Frente POLISARIO se comprometen a no patrocinar directa o indirectamente esas solicitudes, pero esto no evita que se presenten de manera «espontánea» 8613 personas en El Aaiún.<sup>193</sup>

<sup>189</sup> La posición del Frente POLISARIO parece ajustarse mejor al texto del Plan: «De conformidad con las propuestas de arreglo la Comisión de Identificación aplicará la posición que han convenido las partes de que todos los habitantes del Sáhara Occidental que fueron contados en el censo de 1974 realizado por las autoridades españolas de 18 años de edad o mayores tendrán derecho a voto, ya sea que se hallen actualmente en el Territorio o que se encuentren fuera de él en carácter de refugiados o por otra razón». V. el apdo. 61 del documento s/21360 *cit.*

Sin embargo, el plan de aplicación detallado amplía ese acuerdo inicial ya que «El mandato de la Comisión respecto de la actualización del censo de 1974 incluirá a) eliminar de las listas los nombres de personas que hayan fallecido después de 1974 y b) examinar las solicitudes presentadas por personas que declaren tener el derecho de participar en el referéndum por tratarse de naturales del Sáhara Occidental a quienes se omitió en el censo de 1974». V. el apdo. 20 del documento s/22464, de 19 de abril de 1991.

<sup>190</sup> V. el documento s/25170, de 26 de enero de 1993, especialmente los apdos. 15 y 24.

<sup>191</sup> La solución de transacción establece cinco criterios para identificar al cuerpo electoral: las personas que figuren en el censo de 1974, los residentes en el territorio en 1974 como miembros de una tribu pero que no pudieron ser inscritos, los familiares inmediatos de los dos grupos anteriores, los hijos de padres saharauis nacidos en el territorio y, por último, los miembros de una tribu perteneciente al Sáhara siempre que hayan residido seis años consecutivos, o doce intermitentes, con anterioridad al 1 de diciembre de 1974. V. el documento s/26185, de 28 de julio de 1993, y la resolución 907 (1994), de 29 de marzo, del CSNU.

<sup>192</sup> V. los documentos s/1995/779, de 8 de septiembre, apdos. 4 y 5, y el documento s/2000/131, apdo. 22.

<sup>193</sup> Sobre el patrocinio de solicitudes v. los documentos s/1997/742, de 24 de septiembre, Anexo I, y s/1998/35, de 19 de enero, apdo. 10.

Pese a estas y otras vicisitudes, a finales de 1999 el censo de votantes está culminado, incluyendo a los tres grupos tribales que habían originado una fuerte discrepancia. Sin embargo, cuando se publica la primera lista provisional de votantes, se presentan 79000 recursos de apelación. Además, cuando se publica la segunda parte de la lista provisional de votantes, Marruecos expresa su «sorpresa y consternación» por las escasas solicitudes aceptadas y los funcionarios marroquíes «nuevamente pusieron en duda la imparcialidad y la objetividad de los miembros de la Comisión de Identificación». De hecho, el número de apelaciones definitivamente presentadas ascendió a 131038.<sup>194</sup> En esta tesitura, el informe del SGNU pone de relieve que el elevado número de apelaciones situará a la MINURSO en un largo proceso que impedirá que el referéndum se celebre antes de 2002 o incluso con posterioridad.<sup>195</sup>

Finalmente, el SGNU, con el apoyo del CSNU, pide a su enviado personal, el Sr. D. James Baker, que explore vías alternativas para lograr una solución al conflicto.<sup>196</sup> A partir de este instante, el proceso parece escorarse de una forma aparentemente definitiva hacia la integración del Sáhara en Marruecos, en abierta contradicción con el principio de libre determinación de los pueblos.<sup>197</sup>

### III. La involución en el conflicto del Sáhara

Pese a que los fundamentos que avalan la libre determinación del pueblo saharauí son apabullantes, hasta el momento el proceso de descolonización del Sáhara ha fracasado estrepitosamente. La situación ha degenerado hasta un extremo en que ya no resulta fácil imaginar la aplicación efectiva de una solución acorde con el derecho internacional.

Es obvio que la degradación de esta situación es responsabilidad fundamental de la ambición territorial de Marruecos, de una violación grosera de la libre determinación de los pueblos y de la estabilidad de las fronteras coloniales e incluso de los propios compromisos internacionales asumidos por la potencia ocupante. Ahora bien, la situación del Sáhara no habría degenerado hasta el estado actual sin el concurso, activo o pasivo, de otros relevantes actores: desde

<sup>194</sup> Esta cifra puede consultarse en el informe s/2002/178, de 19 de febrero, apdo. 26.

<sup>195</sup> V. el informe s/1999/1219, de 6 de diciembre, apdos. 6, 8-10 y 28, y el informe s/2000/131, de 17 de febrero, apdos. 4-6, 22 y 34.

<sup>196</sup> V. la resolución 1292 (2000) de 29 de febrero del CSNU.

<sup>197</sup> Por eso se ha sostenido que para Marruecos el proceso de paz «no ha sido un fin, sino un medio para dilatar en el tiempo, y de forma indefinida, la posibilidad de una resolución del conflicto que pase por el ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo saharauí». J. SOROETA LICERAS: «El Plan de Paz del Sáhara Occidental, ¿viaje a ninguna parte?», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 10 (2005), 2. Esta revista es de libre acceso en [www.reei.org](http://www.reei.org)

la potencia administradora (España), que facilitó la ocupación militar del Sáhara, hasta determinados miembros del CSNU (Francia y los Estados Unidos de América), que han provocado primero una actitud pasiva del CSNU hacia esta violación flagrante de la autodeterminación, para luego apoyar decididamente la integración del Sáhara en Marruecos, con el concurso de algunos SGNU. Marruecos no habría podido lograr sus objetivos sin las omisiones y acciones de todos estos actores.

### **1. La ocupación militar y la insuficiente reacción de las Naciones Unidas**

No constituía ningún secreto en aquella época que Marruecos no estaba dispuesto a ceder en su reivindicación territorial y que recurriría a cualquier medio, incluidos los violentos, para lograr su propósito. A este respecto pueden consultarse documentos de Naciones Unidas donde se ponen de relieve comunicados del Ministerio de Información de Marruecos y, sobre todo, declaraciones pronunciadas por el rey de Marruecos, Hassan II. Desde junio de 1974, como mínimo, Marruecos anuncia que adoptaría todas las medidas factibles para «recuperar el Territorio», tanto diplomáticas o políticas, como militares. En efecto, si los medios pacíficos no obtenían resultados, Marruecos mostraba su disposición a emplear medios militares, con independencia de cuál fuera la opinión de la CIJ o de las resoluciones que adoptase la AGNU.<sup>198</sup>

El 6 de noviembre de 1975, veinte días después del dictamen de la CIJ, Marruecos lleva a cabo la Marcha Verde con el objetivo de presionar al Gobierno español para que transfiera «la soberanía» del Sáhara a Marruecos mediante negociaciones bilaterales.<sup>199</sup> Como es sabido, esta presión conduce a la firma de una Declaración de Principios por parte de España, Marruecos y Mauritania (el Acuerdo tripartito). En virtud de la misma, España anuncia que «pone término a las responsabilidades y poderes que tiene sobre dicho territorio como Potencia Administradora». La retirada española tendría lugar antes del 26 de febrero de 1976 y, mientras tanto, se establecería una administración temporal, transitoria, en la que participarían Marruecos y Mauritania.<sup>200</sup>

No es propósito de este estudio examinar en profundidad todos estos acontecimientos ni los sobrados fundamentos jurídicos para sostener la nulidad

---

<sup>198</sup> Varias cartas del representante español ante la ONU ponen de relieve la posición de Marruecos en aquella época. Pueden consultarse en los siguientes documentos: s/11851 y s/11852, de 18 de octubre de 1975; s/11857, de 22 de octubre de 1975.

<sup>199</sup> V. la Carta que el representante español ante la ONU remite el mismo día al presidente del Consejo de Seguridad en el documento s/11871, de 6 de noviembre de 1975.

<sup>200</sup> La Declaración de Principios, firmada el 14 de noviembre de 1975, consta en el Anexo III del documento s/11880, de 19 de noviembre. Su «entrada en vigor» se supedita a la publicación en el BOE de una ley de descolonización. V. la Ley 40/1975, de 19 de noviembre, sobre descolonización del Sáhara en BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 1975.

del Acuerdo tripartito.<sup>201</sup> Pero es obvio en todo caso que el Acuerdo facilitó la ocupación militar del Sáhara. De hecho, Marruecos y Mauritania celebraron un tratado bilateral por el que «delimitaban su frontera» en el Sáhara, imitando a la perfección las prácticas propias de la época colonial. Para mayor escarnio, este tratado menciona el dictamen de la CIJ en su primer considerando...<sup>202</sup>

Nadie cuestiona la ilicitud de la ocupación militar del Sáhara por parte de Marruecos. Un principio plenamente asentado prohíbe a los Estados emplear la fuerza para privar a un pueblo de su derecho a la libre determinación. De hecho, el territorio colonial conserva un estatuto jurídico internacional autónomo, propio, hasta que el pueblo ejerza su derecho. «La adquisición y retención de un territorio en contravención del derecho de la población de ese territorio a la libre determinación es inadmisibles y constituye una violación grave de la Carta».<sup>203</sup> En consecuencia, la lucha armada que un pueblo realiza con vistas a lograr su autodeterminación es legítima y constituye un conflicto armado internacional, no interno.<sup>204</sup> Pese a la gravedad de esta infracción, la reacción del CSNU antes las acciones emprendidas por Marruecos es tímida, gracias al apoyo más o menos intenso que recibe de Francia y de los Estados Unidos. Es cierto que inicialmente el CSNU deplora la Marcha Verde e insta a la retirada inmediata de todos los participantes.<sup>205</sup> Sin embargo, no existe un solo pronunciamiento del CSNU que condene el acto más grave, es decir, la ocupación militar que vulnera de forma grosera la integridad territorial del Sáhara, la libre determinación del pueblo saharauí y, en última instancia, la paz y la seguridad internacionales. En los trece años posteriores a la ocupación militar marroquí, el CSNU permanece sumido en un atronador silencio, seguramente por el apoyo que Francia y los Estados Unidos dan a su aliado marroquí.

Esta omisión contrasta llamativamente con su actuación en el asunto de Timor Oriental, un magnífico ejemplo porque guarda analogías evidentes con el Sáhara, dada la ambición expansionista de sus respectivos vecinos. Cuando Indonesia invade Timor, el CSNU «insta» a Indonesia a que retire de manera inmediata todas sus fuerzas y reitera

---

<sup>201</sup> Para un examen en profundidad de la Marcha Verde, del Acuerdo tripartito y de los fundamentos jurídicos que sostienen su nulidad v. J. SOROETA LICERAS, *op. cit.*, 127-164.

<sup>202</sup> El Tratado bilateral entre Marruecos y Mauritania es reproducido por E. H. RIEDEL, *loc. cit.*, 410-411 (Anexo D). Sobre decir que este tratado también es nulo. Si España no podía transferir la administración del Sáhara, menos aún la soberanía.

<sup>203</sup> V. la resolución 2625 (XXV) ya citada y la resolución 2649 (XXV), de 30 de noviembre de 1970, apdo. 4.

<sup>204</sup> V. el artículo 1.4 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977 (BOE núm. 177, de 26 de julio de 1989).

<sup>205</sup> V. la resolución 380 (1975), de 6 de noviembre, del CSNU. Por otro lado, Marruecos había ignorado una petición previa del Consejo de Seguridad que instaba a no efectuar acciones unilaterales que intensificaran la tensión en la región. V. la resolución 379 (1975), de 2 de noviembre.

el respeto a la integridad territorial de Timor Oriental y el derecho de su pueblo a la libre determinación.<sup>206</sup> Se podrá objetar con razón que, pese a esta declaración inicial, el CSNU tampoco adoptó en este caso ninguna sanción. De hecho, transcurrieron veintitrés años sin que el CSNU adoptara ni una sola resolución sobre Timor, pese a la represión brutal ejercida por Indonesia. Pero, al menos, quedó constancia del rechazo explícito del CSNU a la ocupación militar del territorio de Timor. El pueblo saharauí no se benefició de esta mínima acción. El ominoso silencio del CSNU no implica en modo alguno que Naciones Unidas haya avalado la ocupación militar del Sáhara por parte de Marruecos. La AGNU ha tenido pronunciamientos claros y rotundos a favor de la libre determinación, de la independencia, y de la exigencia de un referéndum como única vía para descolonizar el territorio. Es cierto que, al principio, tras el Acuerdo tripartito, su reacción es confusa y contradictoria.<sup>207</sup> En una segunda fase, la AGNU avala los esfuerzos que está llevando a cabo en este asunto la OUA, mientras reafirma su adhesión a la libre determinación del pueblo saharauí y a su independencia.<sup>208</sup> En realidad, el pronunciamiento más contundente de la AGNU se produce después de la retirada de Mauritania y de la ocupación del territorio abandonado por Marruecos. En esta ocasión, la AGNU deplora «la persistente ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos» y le pide encarecidamente «que ponga fin a la ocupación», al tiempo que legitima la lucha que libra el pueblo saharauí para ejercer su derecho a la libre determinación y a la independencia.<sup>209</sup> Por cierto, España se abstuvo, al menos, en la primera resolución... En adelante, la AGNU solicitará a Marruecos y al Frente POLISARIO que entablen negociaciones para concertar un alto el fuego y un acuerdo de paz que permita un referéndum de libre determinación.<sup>210</sup>

<sup>206</sup> V. las resoluciones 384 (1975), de 22 de diciembre, y 389 (1976), de 22 de abril, del CSNU. En esta última resolución Estados Unidos (y Japón) se abstienen. La AGNU es, sin embargo, más contundente en sus afirmaciones: deplora la intervención militar indonesia, reafirma el respeto a la integridad territorial de Timor y el rechazo a la integración en Indonesia y pide al CSNU que adopte todas las medidas necesarias para garantizar la libre determinación y la independencia del pueblo de Timor. V., entre otras, las siguientes resoluciones de la AGNU: la 3485 (XXX), de 12 de diciembre de 1975; la 31/53, de 1 de diciembre de 1976; la 32/34, de 28 de noviembre de 1977 y la 33/39, de 13 de diciembre de 1978.

<sup>207</sup> En efecto, en dos resoluciones simultáneas la AGNU, por un lado, pide a España que adopte todas las medidas para el ejercicio de la autodeterminación mientras, por otro lado, toma nota del Acuerdo tripartito. Pese a estas diferencias, motivadas por el patrocinio de unos (Argelia) u otros (Marruecos), ambas resoluciones reiteran el derecho del pueblo saharauí autóctono a decidir libremente su futuro mediante una consulta libre y bajo supervisión de Naciones Unidas. V. las resoluciones 3458 A (XXX) y 3458 B (XXX), ambas de 8 de diciembre de 1975.

<sup>208</sup> V. las resoluciones 31/45, de 1 de diciembre de 1976, 32/22, de 28 de noviembre de 1977, y las resoluciones 33/31 A y B, ambas de 13 de diciembre de 1978. En estas dos últimas resoluciones vuelven a ponerse de manifiesto algunas contradicciones. Mientras la resolución 33/31 A reitera los principios tradicionales, la resolución 33/31 B se limita a diferir la cuestión a la OUA.

<sup>209</sup> V. las resoluciones 34/37, de 21 de noviembre de 1979, y 35/19, de 11 de noviembre de 1980.

<sup>210</sup> Todas las resoluciones reafirman el derecho a la libre determinación «y a la independencia» del pueblo saharauí. V. las siguientes resoluciones de la AGNU: la 36/46, de 24 de noviembre de 1981; la 37/28, de 23 de noviembre de 1982; la 38/40, de 7 de diciembre de 1983; la 39/40, de 5 de diciembre de 1984; la 40/50, de 2 de diciembre de 1985; la 41/16, de 31 de octubre de 1986, y la 42/78, de 4 de diciembre de 1987.

## **2. La progresiva inclinación de las Naciones Unidas hacia la integración del Sáhara en Marruecos**

A nadie puede sorprender que un territorio sea objeto del apetito expansionista de un Estado vecino. Ha ocurrido en varias ocasiones y el Sáhara no constituye una excepción. Tampoco ha sido esta la única reivindicación anexionista de Marruecos, como ya indiqué anteriormente a propósito de Mauritania.

La principal crítica que puede realizarse a Naciones Unidas es que la organización internacional que más se ha distinguido en la lucha contra el colonialismo no solo ha sido incapaz de hacer frente a una violación burda del derecho internacional, sino que además se ha escorado progresivamente hacia proyectos que pretenden dar cobertura jurídica a una violación palmaria del ordenamiento internacional. En los últimos años, el CSNU y varios secretarios generales han adoptado posiciones en el ejercicio de sus funciones que se inclinan progresivamente por aceptar los hechos consumados y las pretensiones anexionistas de Marruecos.<sup>211</sup> Resultan particularmente irritantes ciertas afirmaciones que pretenden aparentar una falsa equidistancia o neutralidad entre las dos partes del conflicto.<sup>212</sup>

La responsabilidad de Naciones Unidas en la situación actual del Sáhara no se produce únicamente por omisión. No se trata exclusivamente de que el CSNU haya sido incapaz de adoptar medidas para preservar la paz y seguridad internacionales porque Francia o los Estados Unidos apadrinen al ocupante. Su responsabilidad también se produce por acción cuando el CSNU, con la complacencia y el apoyo militante de algunos SGNU, alientan abiertamente iniciativas que propugnan una integración en condiciones ilícitas e ilegítimas.

El cambio de orientación es especialmente acusado cuando las Naciones Unidas deciden dar por terminado el proceso de identificación de los votantes por el elevado número de recursos presentados, entre otros aspectos. El primer exponente de este brusco giro es perceptible en un proyecto presentado en 2001 por el estadounidense Sr. Baker, enviado personal del secretario general de la ONU. Me refiero al «Acuerdo marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental».<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Las maniobras han sido diversas, desde la alteración de los criterios para elaborar el censo electoral hasta la propuesta de dismantelar la MINURSO o la afirmación, reiterada en varios informes, de que Marruecos es la potencia administradora del territorio. Para más detalles, v. J. SOROETA LICERAS: «El Plan de Paz...», *loc. cit.*

<sup>212</sup> Diversos informes realizan una injusta equiparación dando a entender que las dos partes del conflicto son igualmente responsables del fracaso del proceso. V. J. SOROETA LICERAS: «El conflicto del Sáhara Occidental en el contexto del nuevo orden internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2002), 491 ss., esp. 492 y 494.

<sup>213</sup> El contenido del Acuerdo marco puede consultarse en el Anexo I al informe S/2001/613, de 20 de junio.

El proyecto se centra en dos fases. En la inicial, se establece un régimen de autonomía para el Sáhara en el que instituciones elegidas por el pueblo saharauí tendrían competencia exclusiva en diversos ámbitos de naturaleza eminentemente interna. A Marruecos se le reservarían competencias exclusivas en materias de proyección externa así como en otras relacionadas directamente con la soberanía. La segunda fase se centraría en la celebración de un referéndum para decidir el estatuto definitivo del territorio. Es aquí donde se inserta el cambio más trascendental en la estrategia de la ONU puesto que en el referéndum participarían «los electores que hayan residido continuamente en el Sáhara Occidental durante el año anterior» a su celebración.<sup>214</sup> El cuerpo electoral no estaría conformado, por tanto, por el pueblo saharauí, sino por la población residente y, en consecuencia, incluiría a los colonos marroquíes. Es la primera ocasión en la que se introduce un elemento que distorsiona gravemente la esencia misma del principio de libre determinación. No obstante, es cierto que en este estadio el CSNU aún guarda las formas. Su resolución insta a las partes a negociar todas las modificaciones que deseen introducir a la propuesta de acuerdo marco, pero sigue manteniendo en la agenda el Plan de Arreglo de 1990 y las propuestas que presenta el Frente POLISARIO para eliminar los obstáculos que ha experimentado su aplicación. Su redacción invita a pensar que en aquel momento el CSNU aún no había logrado un consenso, por lo que dejaba abiertas todas las opciones posibles.<sup>215</sup> No puede afirmarse lo mismo del SGNU, que descarta las propuestas del Frente POLISARIO, tras un cortés agradecimiento, y da por enterrado el Plan de Arreglo. De hecho, no muestra el menor recato a la hora de elogiar la disponibilidad de Marruecos a negociar el acuerdo marco mientras alude a la «falta de voluntad» o «de disposición» para negociar del Frente POLISARIO (y de Argelia).<sup>216</sup>

De todas formas, la aparente neutralidad inicial del CSNU es efímera. Se rompe bruscamente en 2003 cuando, por unanimidad y, lo que resulta más doloroso, con el apoyo activo de la presidencia española, apoya el «Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental» presentado nuevamente por el Sr. Baker.<sup>217</sup> Una primera aproximación revela que, en realidad, este plan constituye más bien una reformulación del Acuerdo marco de 2001, aunque con un contenido más elaborado y detallado. Pero, si se deja al margen la objeción fundamental en lo que respecta al censo electoral, sería injusto no reconocer que contiene algunas mejoras evidentes. A mi juicio, el Plan concede mayores garantías al régimen de autonomía previsto para el Sáhara.

---

<sup>214</sup> *Ib.*, apdo. 5 del anexo I.

<sup>215</sup> V. la resolución 1359 (2001) del CSNU, de 29 de junio, la resolución 1394 (2002), de 27 de febrero, y la resolución 1429 (2002), de 30 de julio.

<sup>216</sup> V. los apdos. 39, 41, 45 y 50 del informe s/2001/613 cit. y los apdos. 39, 40 y 45 del informe s/2002/178, de 19 de febrero.

<sup>217</sup> V. la resolución 1495 (2003) del CSNU, de 31 de julio. El Plan de paz puede consultarse en el Anexo II del informe s/2003/565, de 23 de mayo.

El esquema del Plan es idéntico al acuerdo marco de 2001 y se organiza en torno a dos fases: la primera se centra en la elección y las competencias de la Autoridad del Sáhara Occidental, mientras que la segunda gira en torno al referéndum que decide el estatuto político definitivo del territorio.

La fase inicial está presidida por la Autoridad del Sáhara Occidental, un organismo que contaría con competencias ejecutivas, legislativas y judiciales. La Autoridad tendría competencias exclusivas respecto al gobierno local, la seguridad interna y diversos ámbitos internos de carácter eminentemente económico, social y cultural (comercio, industria, minería, agricultura, pesca, vivienda y desarrollo urbano, agua, electricidad, infraestructuras, bienestar social, cultura...). Las competencias exclusivas de Marruecos se reservan para los ámbitos «externos» (relaciones y defensa exteriores, celebración de tratados, fronteras, aduanas) y otras directamente relacionados con la soberanía (bandera, moneda...).

La distribución de competencias entre la Autoridad del Sáhara y Marruecos es idéntica a la del acuerdo marco de 2001, aunque se introducen algunos matices y garantías importantes. Por ejemplo, aunque Marruecos tiene competencia exclusiva para «la preservación de la integridad territorial contra los intentos secesionistas», se aclara ahora que dicha función no le autoriza a adoptar medidas represivas que impidan debates públicos y pacíficos, manifestaciones y campañas, especialmente durante los períodos electorales o el referéndum. De igual modo, aunque las relaciones exteriores son competencia exclusiva de Marruecos, debe ejercerla en consulta con la Autoridad cuando el asunto incida directamente en los intereses del Sáhara, e incluso se le insta a incluir a representantes de la Autoridad en las negociaciones internacionales que afecten a sus intereses directos. También resulta positivo que se detalle mejor la organización del poder judicial previendo la instauración de un Tribunal Supremo en el territorio, o la referencia al respeto de los derechos humanos reconocidos internacionalmente. En fin, debe anotarse como una importante garantía el hecho de blindar el estatuto del Sáhara, que no podría modificarse unilateralmente sino por acuerdo conjunto entre Marruecos y la Autoridad. Debe tenerse en cuenta que, en esta fase inicial, los órganos legislativos y ejecutivos de la Autoridad son designados mediante elecciones libres en las que participaría el pueblo autóctono saharauí.<sup>218</sup>

En mi opinión, las mejoras introducidas en el Plan de paz son incuestionables, porque refuerzan y otorgan más garantías al régimen de autonomía que se diseña para el Sáhara. No obstante, persiste el problema principal en la segunda fase y

---

<sup>218</sup> Al emplear aquí la expresión *pueblo autóctono saharauí* me refiero a que el censo electoral estaría compuesto por las personas mayores de 18 años inscritas en la lista provisional aprobada a finales de 1999 por la MINURSO, así como por la lista de repatriación establecida por el ACNUR en 2000. V. los apdos. 15 y del 16 del Plan de paz citado.

definitiva, aquella en la que se decide el estatuto político definitivo del Sáhara. El sufragio activo en el referéndum de autodeterminación se atribuye tanto al pueblo autóctono saharauí, en el sentido antes indicado, como a las personas «que hayan residido de forma continuada en el Sáhara Occidental desde el 30 de diciembre de 1999».<sup>219</sup> Como ha señalado la doctrina, el apoyo del CSNU al plan desvirtúa la doctrina de Naciones Unidas sobre la libre determinación porque en el referéndum no solo participaría el pueblo autóctono sino también la población importada por la potencia ocupante, es decir, en torno a 200 000 colonos marroquíes.<sup>220</sup> Es evidente, por tanto, que a pesar de las mejoras incorporadas, el Plan se inclina ostensiblemente hacia los intereses de Marruecos. Nada impide que la libre determinación conduzca a su integración en Marruecos mediante un régimen de autonomía. Esta era una de las opciones previstas por las resoluciones de la AGNU que examinamos anteriormente. Pero ese resultado debía ser producto de «los deseos libremente expresados de los pueblos del territorio» [resolución 1541 (XV)]. La solución ideada se aparta, por tanto, de este parámetro esencial de la doctrina asentada por Naciones Unidas en este ámbito.

Aún así, Marruecos no se muestra favorable a apoyar el Plan. Inicialmente plantea numerosas objeciones a todos sus elementos esenciales para luego rechazarlo en su integridad. La oposición marroquí al Plan es tajante. No queda en pie ni uno solo de los parámetros que lo configuran; ni siquiera es aceptable el título del Plan.<sup>221</sup> Quizás esto explique mejor porqué el Frente POLISARIO decidió finalmente apoyarlo.<sup>222</sup>

<sup>219</sup> Esa residencia podrá demostrarse por documentos fehacientes o por «el testimonio de al menos tres personas dignas de crédito». Además, para evitar los obstáculos anteriores respecto a la elaboración del censo, se atribuye a las Naciones Unidas la competencia para decidir de manera definitiva e inapelable las personas con derecho de sufragio, tanto en la fase transitoria de las elecciones del Ejecutivo y Legislativo de la Autoridad del Sáhara, como en la definitiva del referéndum. V. los apdos. 5, 6 y 16 del Plan citado.

<sup>220</sup> J. FERRER LORET: «El conflicto del Sáhara Occidental durante 2003: la resolución 1495 (2003) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2 (2003), 1083 ss., en concreto, 1087.

<sup>221</sup> El rechazo es frontal y abarca todos los aspectos relevantes: la distribución de competencias responde a un modelo federal impropio de un sistema unificado y centralizado como el de Marruecos, la celebración de tratados y la existencia de un Tribunal Supremo cuestionan el sistema constitucional marroquí, la expresión *relaciones exteriores* no es apropiada para el Sáhara, en las elecciones de la Autoridad deben participar todos los habitantes sin restricciones, no admite la libertad de manifestación durante las campañas electorales ya que eso podría permitir la propaganda a favor de la secesión, etc. En fin, Marruecos también quiere incluir medidas para garantizar la imparcialidad de la ONU en la elaboración del censo (*sic*). V. el documento s/2003/565 cit., pp. 21-30.

<sup>222</sup> El SGNU indica que el Frente POLISARIO aceptó oficialmente el Plan mediante carta de 6 de julio de 2003. V. el informe s/2004/325, de 23 de abril, apdo. 3. A juicio de la doctrina, el apoyo del Frente POLISARIO a este Plan pudo obedecer a distintas causas: la ausencia de alternativas mejores o la convicción de que así podría poner en evidencia la falta de voluntad política real por parte de Marruecos. En este sentido, J. FERRER LORET, *loc. cit.*, 1088.

En última instancia, Marruecos se opone al Plan de paz porque solo acepta conceder al Sáhara un estatuto de autonomía como solución definitiva. No cabe plantear un referéndum que incluya como opción la independencia aun cuando participen todos los residentes en el territorio porque «está fuera de lugar que Marruecos entable negociaciones con quien sea acerca de su soberanía e integridad territorial».<sup>223</sup> La reacción inicial del CSNU consiste en seguir apoyando el Plan Baker pero, a la vista de la oposición marroquí, dicho respaldo dura exactamente una resolución más. A partir de ahí, el Plan de paz ya no vuelve a mencionarse expresamente sino, a lo sumo, mediante una referencia indirecta a la resolución que lo apoyó. Desde ese momento, el Consejo de Seguridad apuesta por una «solución política».<sup>224</sup>

En mi opinión, Marruecos perdió aquí la última oportunidad de obtener un acuerdo que, aun con todas las objeciones posibles, podría haber legitimado finalmente la integración del Sáhara en su territorio, a condición de haber obtenido naturalmente el apoyo del Frente POLISARIO. Pero esta afirmación nace de quien cree en el Derecho. Los que optan por los hechos consumados y por la política se desenvuelven mejor en otros lodos. Después de todo, ¿por qué iba Marruecos a hacer concesiones cuando el CSNU está entregado? En el epígrafe siguiente comprobaremos que el tiempo que tarda el Consejo de Seguridad en cambiar de tercio es corto, efímero.

### **3. Una solución «política»: la autonomía del Sáhara y los esfuerzos «serios y creíbles» de Marruecos**

Desde 2006, los informes del SGNU hacen un reiterado llamamiento a tener en cuenta la realidad política. Esto implica, en síntesis, admitir que Marruecos no va a abandonar nunca su reclamación de soberanía sobre el Sáhara y que nadie le va a imponer la celebración de un referéndum, que de hecho el Sáhara no constituye una prioridad en las agendas políticas nacionales, que, por el contrario, la comunidad internacional se va acostumbrando al control marroquí sobre el Sáhara, como muestra el acuerdo de pesca de la Unión Europea con Marruecos,

---

<sup>223</sup> V. la carta de 9 de abril de 2004 por la que Marruecos responde al Plan Baker de 2003 en el Anexo I del informe S/2004/325, de 23 de abril. El Frente POLISARIO, por el contrario, ofrece diversas garantías para reforzar su apoyo al Plan Baker. V. la carta de 16 de abril de 2007 en el documento S/2007/210.

<sup>224</sup> En efecto, al margen de la resolución 1495 (2003) cit., el único apoyo adicional expreso al Plan Baker consta en la resolución 1541 (2004), de 29 de abril. A partir de ahí, las resoluciones posteriores se limitan a recordar en los considerandos la resolución 1495, sin mencionar expresamente el Plan de paz. Desde entonces, todas las resoluciones efectúan un llamamiento a las Partes para que alcancen «una solución política». V. las resoluciones 1570 (2004), de 28 de octubre, 1675 (2006), de 28 de abril, y 1720 (2006), de 31 de octubre.

que incluso hay una tendencia que parece preferir el mantenimiento del *statu quo* antes que cualquier otra solución.<sup>225</sup>

Este enfoque, más apegado a la realidad, esta perspectiva más abierta, debe conducir en opinión del SGNU a que el CSNU busque un planteamiento que, sin dejar de lado la legalidad internacional, tenga también en cuenta la actualidad política. Este enfoque pragmático implica básicamente unas negociaciones directas entre las Partes, «*sin condiciones previas*».<sup>226</sup>

Esta «nueva» estrategia deja expedito el camino para que Marruecos, por fin, realice su oferta, una oferta realista basada en un Estatuto de autonomía para la Región

<sup>225</sup> Es cierto que el Parlamento Europeo acaba de rechazar la prórroga del acuerdo de pesca con Marruecos. No obstante, debe advertirse que la ausencia de garantías sobre los beneficios que reporta a la población saharauí no fue el único motivo que explica su oposición, por lo demás muy ajustada (326 votos en contra, 296 a favor y 58 abstenciones). Si se examina atentamente el informe del ponente y su intervención en el debate parlamentario, se constatará que la oposición a este tratado también se produjo por motivos ecológicos y económicos. En particular, la relación coste-beneficio del acuerdo no era satisfactoria porque reportaba a la Unión Europea 0'65 céntimos por cada euro invertido. Convendría, por tanto, no extraer conclusiones demasiado altruistas sobre esta votación. Tiempo al tiempo. V. el informe de la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, *doc.* A7-394/2011, en concreto, p. 8 y la resolución legislativa del Parlamento Europeo de 14 de diciembre de 2011 sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos. Puede consultarse su edición provisional en <http://www.europarl.europa.eu/plenary/es/texts-adopted.html>

En realidad, debe admitirse que la referencia del SGNU al acuerdo de pesca entre la Unión Europea y Marruecos se ajusta plenamente a la realidad. Los acuerdos abarcan a las aguas bajo jurisdicción de Marruecos y, al amparo de esta expresión, la doctrina afirma que en la práctica Marruecos expide licencias que se extienden a las aguas saharauí. La Comisión Europea intenta justificarlo porque Marruecos administra *de facto* el territorio y estima que no es incompatible con el derecho internacional en la medida en que beneficia al pueblo saharauí. Comparto el rechazo de la doctrina hacia esta posición. V., entre otros, C. RUIZ MIGUEL: «El acuerdo de pesca UE-Marruecos o el intento español de considerar a Marruecos como “Potencia administradora” del Sáhara occidental», *Anuario de Derecho Internacional* 2006, 395 ss., esp. 406-407, e I. GONZÁLEZ GARCÍA: «Los acuerdos comunitarios de pesca con Marruecos y el problema de las aguas del Sáhara Occidental», *Revista Española de Derecho Europeo*, 36 (2010), 521 ss., en particular, 547, 548 y 560. Otro autor comparte estas apreciaciones y pone de relieve que en realidad esta situación también era apreciable en los acuerdos de pesca de España con Marruecos. A su juicio, solo el Parlamento Europeo se ha esforzado por salvaguardar los intereses del pueblo saharauí. En este sentido, J. SOROETA LICERAS: «La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 34 (2009), 823 ss., esp. 830-834 y 842-843.

Al parecer, solo Suecia votó en contra del acuerdo de pesca, mientras que Finlandia y Holanda se abstuvieron. Así lo señala E. MILANO: «The new Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco: fishing too south?», *Anuario de Derecho Internacional*, 22 (2006), 413 ss., en concreto, 428.

<sup>226</sup> Este «nuevo» enfoque puede consultarse en los informes s/2006/249, apdos. 31-39, y s/2006/817, de 16 de octubre, apdos. 13-15, 18-20 y 61.

del Sáhara en el marco del respeto a la soberanía de Marruecos. El Estatuto guarda algunas semejanzas con el Plan Baker de 2003, aunque se añaden algunas restricciones llamativas y otras particularidades no previstas. La distribución de competencias entre la Región del Sáhara y Marruecos es muy similar al Plan Baker. A la Región se le confieren competencias económicas (desarrollo económico, comercio, inversiones, industrias, turismo, agricultura), sociales (medio ambiente, educación, sanidad, empleo, protección social) y culturales (patrimonio cultural hasaní). De igual modo, dispondrá de recursos financieros derivados de la explotación de sus recursos naturales o de su patrimonio, de tributos propios y de otros ingresos derivados de la cohesión económica y social.

Marruecos conservará competencia exclusiva en todos los aspectos relacionados más directamente con la soberanía, incluyendo la seguridad nacional y la defensa exterior, la moneda, bandera e himno y las relaciones exteriores. En este último aspecto también se tiene en cuenta el Plan Baker porque las relaciones exteriores se ejercerán en consulta con la Región autónoma cuando afecte a materias de su competencia (no de su interés directo). Aunque no se prevé la participación de representantes regionales en la delegación negociadora marroquí, a diferencia del Plan Baker, sí se incluye la competencia de desarrollar la cooperación interregional con regiones extranjeras, en concertación con el Gobierno marroquí. En fin, en un guiño evidente a los sistemas federales (y a la Unión Europea), las competencias no atribuidas se ejercerán conjuntamente con arreglo al principio de subsidiariedad.

A imagen y semejanza del Plan Baker, la Región Autónoma del Sáhara dispondrá de órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, aunque se introducen algunas restricciones o particularidades. La más llamativa reside en que el Parlamento no solo será una cámara de representación popular, sino también tribal, con una «una representación femenina apropiada». Luego se añaden dos guiños a España: no se instaure un Tribunal Supremo, como preveía Baker, pero sí un Tribunal Regional Superior; por otro lado, las competencias estatales en la Región las ejercerá un «Delegado del Gobierno». Estos y otros parámetros podrían reforzar la hipótesis de que esta iniciativa marroquí contó con un apoyo decidido del Gobierno socialista español.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> Entre los documentos del Departamento de Estado de los Estados Unidos filtrados por Wikileaks figuran algunos cables de los que se deduce que el Gobierno español apoyó e incluso se ofreció a asesorar a Marruecos en esta propuesta. Al parecer, el embajador de España en Rabat le dijo a su homólogo estadounidense que «Marruecos debe presentar un plan creíble de autonomía». De igual modo, el ministro de Asuntos Exteriores, D. Miguel Á. Moratinos Cuyaubé, sugería en un documento para el Sáhara (*non paper*) «una solución similar a la que España ha dado a Cataluña». No obstante, debe aclararse que la documentación filtrada muestra que la propuesta marroquí no entusiasmó a la diplomacia española. Toda esta información ha sido extraída del diario *El País* (14-12-2010), 1 y 12. La ministra de Asuntos Exteriores española, D.<sup>a</sup> Trinidad Jiménez García-Herrera, aseguró sin embargo que los consejos de España a Marruecos se enmarcaban en el contexto de los esfuerzos realizados para lograr «una solución justa, acordada y equilibrada» y que España apoyaría cualquier solución que «sea fruto del acuerdo». V. *El País* (16-12-2010), 15.

Me gustaría destacar finalmente cuatro aspectos en los que el Estatuto de Autonomía se aparta ostensiblemente del Plan Baker. En primer lugar, las garantías sobre derechos humanos no tienen como parámetro de legalidad a las normas internacionales en la materia, sino a las establecidas en la Constitución marroquí. En segundo lugar, el Estatuto mantiene incólumes las competencias constitucionales y religiosas del rey, sin especificar claramente en qué medida sus atribuciones pueden incidir en la autonomía. En tercer lugar, no está claro si la iniciativa marroquí establece garantías sólidas sobre la preservación del régimen de autonomía. El Plan Baker impedía cualquier cambio en el Estatuto que no fuera producto de la doble voluntad de Marruecos y de las autoridades autonómicas (ejecutivas y legislativas), a semejanza de lo que ocurre en Estados descentralizados como el nuestro. El proyecto presentado por Marruecos ofrece ciertas garantías de estabilidad puesto que el Estatuto de Autonomía se incorporaría directamente en la Constitución marroquí. No obstante, una vez incorporado a su Constitución, cabe plantearse si, en lógica correspondencia, su eventual modificación podría quedar al albur del procedimiento de revisión constitucional. En consecuencia, y salvo error por mi parte, el pueblo marroquí en su totalidad podría modificar el Estatuto de manera unilateral, pese a la oposición de los órganos y de la población autonómica.

En todo caso, la diferencia más obvia entre el Plan Baker y la iniciativa marroquí reside naturalmente en el referéndum. Marruecos ya no permite optar entre la independencia o la integración. El referéndum, en el que participaría igualmente toda la población del territorio (y los repatriados), se limitaría a ratificar el Estatuto de Autonomía negociado, ejerciendo así su derecho a la autodeterminación.

Sobra decir que estos dos últimos parámetros se apartan ostensiblemente del principio de libre determinación de los pueblos. Si el Plan Baker reduce la legitimidad del acuerdo al ampliar el cuerpo electoral a la población ocupante, la iniciativa marroquí da un paso más allá al impedir de hecho cualquier otra opción que no sea la integración. De hecho, ni siquiera se prevé que el resultado del referéndum sea negativo.

Pese a estas graves deficiencias, el CSNU se encuentra ahora en una nueva dinámica que combina el respeto a la legalidad con una perspectiva más pragmática, más apegada a la realidad política. En este contexto, no puede sorprender que el Consejo de Seguridad haya apoyado el proyecto marroquí, aunque sea de forma sutil, tímida. En apariencia, nada ha cambiado. El CSNU sigue exhortando a las partes a que encuentren «una solución política, justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo saharauí». Esto implica, entre otras cosas, «tomar nota» de las propuestas presentadas tanto por Marruecos como por el Frente POLISARIO. Sin embargo, al

margen de estas cláusulas de estilo, la diplomacia encuentra una vía delicada para expresar su apoyo a Marruecos sin ofender a la otra parte. Por eso, desde 2007, todas las resoluciones del CSNU, todas sin excepción, acogen «con beneplácito los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos para hacer avanzar el proceso hacia una solución».<sup>228</sup> Todas las resoluciones son apoyadas por unanimidad del CSNU, sin una sola abstención.

De esta forma tan sutil el Consejo de Seguridad se pliega ante los intereses de Marruecos. El beneplácito con que se acoge la iniciativa marroquí contrasta con reiterados informes del SGNU que, pocos meses antes, habían puesto de relieve la dificultad de conciliar la existencia de un plan que prevea la libre determinación de los pueblos y al mismo tiempo excluya la opción de la independencia del referéndum.<sup>229</sup> Pero la situación es distinta; ya no se trata de llevar a cabo la libre determinación de los pueblos sino de lograr una solución política que tenga en cuenta la realidad. Desde esta perspectiva es innegable que la iniciativa marroquí es pragmática. Otros enfoques incidirán, probablemente, en que la iniciativa marroquí legitima la anexión vulnerando abiertamente la autodeterminación de los pueblos. Pero esta aproximación jurídica no cuenta con demasiados avales últimamente, al menos, no en el CSNU.

En cualquier caso, desde la iniciativa marroquí no ha habido avances. Los sucesivos informes del SGNU ponen de relieve la celebración de negociaciones, oficiales u oficiosas, sin que ninguna de las dos partes muestre el más mínimo acercamiento, mientras el CSNU insiste en una «visión realista» y en un «espíritu de compromiso».

---

<sup>228</sup> V. las siguientes resoluciones del CSNU: 1754 (2007), de 30 de abril; 1783 (2007), de 31 de octubre; 1813 (2008), de 30 de abril; 1871 (2009), de 30 de abril; 1920 (2010), de 30 de abril; 1979 (2011), de 27 de abril. Desde 2007, también la AGNU se suma a esta estrategia más «abierta» y promueve una solución política basada en negociaciones de buena fe sin condiciones previas. De hecho, añade un nuevo considerando en el que reconoce «que todas las opciones disponibles para la libre determinación de los territorios son válidas», si bien añade la condición de que debe ajustarse «a los deseos libremente expresados del pueblo interesado» y ser compatibles con los principios de las resoluciones 1514 (XV) y 1541 (XV). V. las siguientes resoluciones de la AGNU: 62/116, de 17 de diciembre de 2007; 63/105, de 5 de diciembre de 2008; 64/101, de 10 de diciembre de 2009, y 65/112, de 10 de diciembre de 2010.

<sup>229</sup> Entre otros, pueden citarse los siguientes informes: s/2003/565, apdo. 52; s/2006/249, de 19 de abril, apdo. 31 y s/2006/817, apdo. 14. Claro que, puestos a establecer objeciones, tampoco puede calificarse de ejercicio de la libre determinación un referéndum en el que no solo participa el pueblo autóctono sino también el ocupante, como preveía el Plan Baker de 2003.

## IV. Conclusiones

La sociedad internacional y su ordenamiento suelen ser el escenario en el que se desenvuelven intereses muy sensibles. Si además nos situamos ante una institución, como la libre determinación de los pueblos, en la que confluyen valores jurídicos y un fuerte componente político, nos encontramos ante la combinación perfecta para una mala praxis. Este es, sin duda, el contexto que preside la evolución del conflicto del Sáhara.

Sobran fundamentos jurídicos para sostener la libre determinación del pueblo saharauí: la posición adoptada por la AGNU, los datos que reveló la Misión de Visita de Naciones Unidas al territorio, el respeto a la estabilidad de las fronteras coloniales, el apoyo a la creación de un Estado saharauí prestado por numerosos Estados, incluidos los africanos, o el respaldo al Frente POLISARIO como legítimo representante de su pueblo.

Pero diversos factores han frustrado la descolonización del Sáhara. Naturalmente, Marruecos tiene la responsabilidad primordial por vulnerar una norma imperativa del derecho internacional e impedir los compromisos internacionales que él mismo ha asumido. Pero también ha contado con el apoyo de otros actores que de forma directa o indirecta, activa o pasiva, han contribuido a degradar la situación hasta el extremo en que hoy se encuentra. España facilitó la ocupación militar del territorio y en diversas ocasiones ha emprendido iniciativas, se ha abstenido o ha respaldado otras que no han contribuido precisamente a crear las bases para una solución jurídica y justa. También Francia o Estados Unidos, en el CSNU, y varios SGNU, han tenido una contribución importante para que Marruecos no sienta el más mínimo interés por alcanzar una solución razonable.

Al examinar la evolución del principio de libre determinación desde sus orígenes, la Prof.<sup>a</sup> Andrés observa dos tendencias evidentes en el proceso: la pérdida de protagonismo de la AGNU y una tendencia a escoger modalidades de autodeterminación de bajo nivel, es decir, distintas a la independencia.<sup>230</sup> Ambos parámetros se confirman plenamente en el asunto del Sáhara. Es obvio que la persistencia de la ocupación militar, la inacción de las instituciones internacionales y la degradación de la situación han propiciado que, a partir de 2003 especialmente, la cuestión del Sáhara se enfoque desde una perspectiva más política que jurídica, más apegada a una realidad provocada por la violencia que al Derecho (y a la Justicia). También se corrobora el papel secundario que desempeña actualmente la AGNU en detrimento del CSNU. Pero el protagonismo del CSNU no está justificado por el tipo de medidas que es necesario adoptar para revertir la situación, porque hasta

---

<sup>230</sup> P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: «La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, I (1997), 113 ss., en concreto, 141-146.

el momento el CSNU ha sido incapaz de aplicar el Capítulo VII de la Carta (las sanciones). Tampoco podemos estar seguros de que si la AGNU recuperase el papel que tuvo antaño la situación podría experimentar una mejoría. Lamentablemente, en los últimos años se limita a ir a remolque del CSNU y del SGNU.

La solución ideal sigue residiendo en el Plan de Arreglo de 1990 puesto que es el único apoyado por Marruecos, por el Frente POLISARIO, por las Naciones Unidas y además se adecua plenamente al principio de libre determinación de los pueblos. Otra solución igualmente válida residiría en colocar al Sáhara bajo administración internacional, como ocurrió en su momento con Timor Oriental.<sup>231</sup> Pero no parece que la situación actual sea proclive a ninguna de las dos opciones anteriores.

En este contexto, estimo que el Plan Baker sigue constituyendo una apuesta mínima. Concede un amplio grado autonomía al Sáhara y con garantías de estabilidad, en la medida en que su Estatuto solo podría modificarse de común acuerdo entre Marruecos y las autoridades saharauis. Se objetará que el Plan Baker no es conciliable con la libre determinación puesto que no es el pueblo autóctono quien decide su estatuto político. Pero debe admitirse que dicho plan fue aprobado por el legítimo representante del pueblo saharauí, el Frente POLISARIO, aunque fuera una aceptación táctica o a regañadientes. En consecuencia, el Plan Baker puede constituir un punto de equilibrio entre el idealismo jurídico y el realismo político.

También debería plantearse seriamente otra opción que en su momento contó con el respaldo del Frente POLISARIO. Según el enviado personal del SGNU, el Sr. Baker, el Frente POLISARIO estaba dispuesto a considerar una negociación que resolviera el conflicto mediante la división del Territorio del Sáhara.<sup>232</sup> Es intolerable que se descarte esta opción por el mero hecho de que Marruecos se opone, como hizo en su momento el SGNU.

También resulta inadmisibles el apoyo a la iniciativa que Marruecos ha presentado en 2007. El premio por vulnerar la libre determinación de los pueblos, por ocupar militarmente un territorio en contra de dicho principio y del principio de prohibición del uso de la fuerza, el premio por obstaculizar e impedir la celebración de un referéndum al que él mismo se comprometió en numerosas ocasiones, ese premio no puede consistir en reconocer sus «esfuerzos serios y creíbles». Esta no es una solución política; es un enjuague.

---

<sup>231</sup> En esta solución puede mencionarse también la idea sugerida por un autor que propugna el establecimiento de un fideicomiso en el Sáhara mediante un acuerdo entre la Potencia administradora (España) y la AGNU. V. la tesis sostenida por H. M. HAUGEN: «The UN Western Sahara – Reviving the UN Charter», *Anuario de Derecho Internacional* (2009), 355 ss.

<sup>232</sup> V. el informe s/2002/178, de 19 de febrero, apdos. 2, 46 y 50.



# La prolongada irresolución del conflicto israelopalestino: hacia un balance de dos décadas del proceso de paz

José Abu-Tarbush<sup>233</sup>

I. Introducción. II. Génesis del proceso de paz. III. De la Conferencia de Paz en Madrid (1991) a los Acuerdos de Oslo (1993). IV. La dinámica de las negociaciones: del entusiasmo inicial a su reiterado fracaso. 1. La asimetría de poder. 2. La ausencia de un principio rector. 3. La parcial mediación internacional. V. Hacia un diagnóstico de la situación actual. 1. La Administración Obama. 2. El nuevo Gobierno israelí. 3. La persistente debilidad y división palestina. VI. A modo de conclusión: ficción y realidad del proceso de paz.

## I. Introducción

Dos décadas después de iniciado el proceso de paz de Oriente Medio (Madrid, 1991) no se registra ningún avance significativo ni esperanzador en su tramo medular palestino-israelí. Los afamados y prometedores *Acuerdos de Oslo* (Washington, 1993) han sido más objeto de repetidos incumplimientos, interrupciones, retrocesos y violencia que de una vía efectiva de resolución del conflicto. La iniciativa del presidente Obama para reanudar las negociaciones entre palestinos e israelíes resultó igualmente infructuosa. El encuentro al más alto nivel celebrado en Washington, el 2 de septiembre de 2010, no suscitó el efecto buscado. Por el contrario, las diferencias entre las partes se mantienen irreconciliables. La escalada colonizadora del Gobierno israelí en los territorios palestinos (y, en particular, en Jerusalén Este) resta cualquier tipo de credibilidad a su voluntad negociadora; además de provocar la retirada de la delegación palestina de las negociaciones.

El cierre del proceso contribuyó a que los palestinos retomaran la iniciativa. El 23 de septiembre de 2011, Mahmud Abbas, en calidad de presidente de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y, en funciones, de la Autoridad Palestina (AP), solicitó el ingreso de Palestina como Estado miembro de pleno derecho en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La negativa estadounidense fue decisiva para que no se alcanzara acuerdo alguno en el Comité de Admisión de

---

<sup>233</sup> Profesor titular de Sociología en la Universidad de La Laguna.

Nuevos Miembros del Consejo de Seguridad (CS) de la ONU el 11 de noviembre de 2011, sin necesidad de ejercer su voto negativo ni el derecho al veto en el seno del CS. Entre ambas fechas, a finales de octubre, Palestina fue aceptada como Estado miembro en la UNESCO. En represalia, Washington retiró su financiación a esta agencia especializada de la ONU en Educación, Ciencia y Cultura, remitiendo un mensaje claro al resto de las instituciones y actores de la sociedad internacional.

En suma, todo parece indicar que, junto al escenario local y regional de la confrontación israelopalestina, se suma el marco internacional, de carácter institucional y multilateral, donde la OLP/AP intenta compensar su debilidad. Ante esta nueva tesitura, el transcurso de dos décadas parece ser tiempo más que suficiente para hacer balance de lo que, hasta la fecha, ha sido y ha dado de sí el proceso de paz. Más allá de la coyuntura actual, resulta igualmente pertinente su análisis con cierta perspectiva histórica que permita observar su dinámica, reiterados altibajos, parálisis e incluso fracaso; además de advertir algunos de sus más previsibles escenarios ante la prolongada irresolución del conflicto.

## II. Génesis del proceso de paz

El *conflicto israelí-palestino* es uno de los más persistentes y enquistados en la sociedad internacional. Desde sus inicios adquirió una notable dimensión internacional e implicó tanto a actores regionales como internacionales. De ahí que fuera igualmente conocido como el *conflicto árabe-israelí*; o bien con la más vaga, imprecisa y genérica denominación del *conflicto de Oriente Próximo*. A su vez, su persistente irresolución ha sido una fuente de constante inestabilidad, tensión, crisis y estallidos cíclicos de violencia en la región, que ha dejado un alargado rastro de sangre y sufrimiento. Desde sus inicios, cada nueva década ha registrado una guerra como mínimo. Paradójicamente, su número se ha incrementado durante el período que comprende el proceso de paz. En menos de una década Israel ha protagonizado varias ofensivas militares en Cisjordania (primavera de 2002), en Gaza (verano de 2006 e invierno de 2008-09) y en el Líbano (verano de 2006).

Pese a que el origen del conflicto es anterior al que presidió la guerra fría, la importancia que adquirió la controversia bipolar en el conjunto de las relaciones internacionales de la posguerra terminó también bipolarizando la crisis árabe-israelí. No obstante, su panorama fue mucho más complejo que el de otras situaciones conflictivas en la escena mundial, en las que Washington apoyaba a una parte y, en contraposición, Moscú respaldaba a su contraria; y viceversa. La demarcación de los frentes no fue tan dicotómica en Oriente Próximo. En la alianza geoestratégica que estableció Estados Unidos en la región se integraba no solo Israel, sino también otros importantes Estados árabes enfrentados a aquel. Sortear semejante contradicción fue

uno de los logros que sumó la diplomacia estadounidense, pero con el coste añadido de que a la larga supuso incrementar el resentimiento local hacia su política exterior y, por extensión, a la de sus Estados (árabes) aliados. Es más, sus gobernantes serían considerados (y desacreditados) como agentes regionales de Washington.

Del mismo modo, la Unión Soviética fue uno de los primeros Estados en reconocer al israelí, establecer relaciones diplomáticas con Tel Aviv y ampliar sus relaciones exteriores mediante la incorporación de sus Estados satélites a esa misma dinámica. De hecho, Checoslovaquia fue uno de los principales suministradores de armamento a las incipientes fuerzas armadas israelíes durante la primera guerra árabe-israelí (1948-49). Tras las hostilidades de 1967 se interrumpieron las relaciones diplomáticas entre el bloque soviético e Israel (con la excepción de Rumania). Su reanudación se retrasó unas décadas, hasta después de los cambios introducidos por Gorbachov en la política exterior de Moscú en los años ochenta.<sup>234</sup>

La guerra fría registró sus propias peculiaridades en Oriente Medio. Su impacto fue comparativamente menor que en otras regiones de Asia, África y América Latina en las que se establecieron regímenes comunistas, que desafiaban la hegemonía estadounidense.<sup>235</sup> Pero, con independencia del influjo que tuvo la controversia bipolar en la región, lo cierto es que tampoco pudo sustraerse a los efectos de su conclusión. El fin de la guerra fría supuso un trascendental cambio en la estructura de poder del sistema internacional. El repliegue de la Unión Soviética de la arena internacional quedó escenificado con su retirada de Afganistán (1989), al mismo tiempo que concentraba todos los esfuerzos en sus asuntos internos, aquejados de una grave crisis económica y política. Las reformas emprendidas por Gorbachov en la Unión Soviética fueron rápidamente emuladas por muchos de los Estados integrantes en el Pacto de Varsovia, algunos las implementaron incluso antes que Moscú. Las transformaciones experimentadas dieron lugar a la desintegración del bloque soviético, que precedió a la implosión de la propia Unión Soviética en diciembre de 1991. En la escena internacional se pasaba, así, del duopolio al monopolio del poder. El denominado *momento unipolar* que vivía Estados Unidos terminó proyectándose también en Oriente Medio. La ocasión fue brindada por la invasión iraquí de Kuwait en agosto de 1990.

La guerra del Golfo fue la primera prueba de fuego de la posguerra fría, tanto para el conjunto del sistema internacional (por la transformación que experimentaba su

---

<sup>234</sup> Galia GOLAN: *Soviet Policy in the Middle East: From World War II to Gorbachev*, Nueva York: State University of New York Press, 1993.

<sup>235</sup> Fawaz A. GERGES: *The Superpowers and the Middle East. Regional and International Politics, 1955-1967*, Boulder: Westview Press, 1994; y Yezid SAYIGH & Avi SHLAIM (eds.): *The Cold War and the Middle East*, Oxford: Clarendon Press, 1997.

estructura de poder) como para Estados Unidos (por la primacía geoestratégica que comenzaba a manifestar). No obstante, no todas las reglas del juego habían cambiado. Pese a las interpretaciones precipitadas que pudiera realizar Saddam Husein, la soberanía de los Estados no estaba en entredicho. Esto era más cierto aún en la región del golfo Pérsico. Su alto valor geoestratégico y económico derivaba de reunir las mayores reservas energéticas probadas del planeta (en torno al 65% del petróleo). La anexión del emirato kuwaití por Irak no solo alteraba el equilibrio de poder regional y de sus apreciados recursos naturales, sino que también amenazaba directamente a Arabia Saudí, que poseía las mayores reservas mundiales de petróleo y contaba con la protección de la alianza estadounidense en la región. La respuesta no se hizo esperar. En un plazo muy breve se formó una coalición internacional liderada por Washington bajo el mandato de la ONU. Expirado el ultimátum dado a Bagdad, las fuerzas de la coalición multinacional, la más grande de la historia desde la II Guerra Mundial, terminó con la ocupación iraquí y restituyó la soberanía kuwaití a principios de 1991.

La rapidez, eficacia y legalidad con la que había actuado la sociedad internacional de Estados no tenía apenas precedentes en la historia contemporánea de las relaciones internacionales. De este modo, la guerra adquirió pronto otros significados. Primero, supuso un claro desplazamiento de la atención e interés mundial desde la cuenca oriental del Mediterráneo, tradicional fuente de inestabilidad y conflictividad regional, hacia la zona del golfo Pérsico. En rigor, no era exactamente una nueva tendencia. Asegurarse el acceso y suministro de las fuentes energéticas constituía una constante en la política exterior de los principales Estados industriales y avanzados del orbe occidental. Pero semejante pauta terminaría generalizándose y, al mismo tiempo, desvelándose como una de las principales y más sólidas explicaciones de la conflictividad en el sistema internacional de la posguerra fría: la denominada *tesis de la guerra por los recursos*.<sup>236</sup>

Segundo, la voluntad y solvencia que mostró la sociedad internacional para restituir la soberanía nacional kuwaití introducía un *doble rasero* en la aplicación del derecho internacional. Las medidas adoptadas para restaurar la legalidad internacional en el golfo Pérsico establecían un agravio comparativo con la prolongada irresolución de la *cuestión palestina*. Si bien su origen se remontaba a la catástrofe (*Nakba*) de 1948, su atención principal se centraba en los territorios palestinos ocupados por el ejército israelí en 1967. Durante algo más de dos décadas de ocupación esa misma comunidad internacional no había logrado ningún acuerdo para aplicar las resoluciones adoptadas por la ONU,

---

<sup>236</sup> Frente a la mediática y sensacionalista tesis del «choque de civilizaciones» de Samuel Huntington, la de la guerra por los recursos pone el acento en la competición existente entre las grandes potencias por asegurarse toda una serie de recursos naturales básicos (petróleo, gas, minerales y agua), tanto para su consumo interno como para mantener su proyección internacional. V. Michael T. KLARE: *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Barcelona: Urano, 2003; *id.*: *Sangre y petróleo. Peligros y consecuencias de la dependencia del crudo*, Barcelona: Tendencias, 2006; *id.*: *Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía*, Barcelona: Tendencias, 2008.

tampoco había frenado la creciente colonización israelí del territorio palestino, ni protegido a la población ocupada de la sistemática violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas ocupantes. Más paradójico resultaba aún que Estados Unidos fuera el actor que había liderado, además de propiciado, la coalición internacional bajo la égida de la ONU para aplicar la legalidad internacional; y, al mismo tiempo, fuera también el principal bastión de apoyo político, diplomático, económico y militar que tenía Israel en la escena mundial. En concreto, era el que más veces había ejercido el derecho del veto en el CS de la ONU con objeto de invalidar cualquier resolución condenatoria de su política de ocupación; y el que anualmente otorgaba la más importante ayuda exterior a Tel Aviv (cifrada en una media de 3000 millones de dólares, cantidad que, sumada a otras partidas, asciende a unos 5000 millones).

En esta misma espiral de agravios, la sociedad palestina venía protagonizando un amplio movimiento de desobediencia y resistencia civil desde finales de 1987, que se había cobrado un alto coste humano (cientos de muertos, heridos, mutilados y detenidos) y material (cierre de centros educativos, boicot a productos e impuestos israelíes, huelgas prolongadas, carencia de ingresos y destrucción de las infraestructuras civiles palestinas por el ejército israelí). La primera *Intifada* había logrado llamar la atención mundial sobre la *cuestión palestina*, granjeándose numerosas simpatías e incluso apoyos entre la opinión pública internacional al invertir la imagen tradicional del conflicto: el Estado israelí resultaba ser en realidad Goliat en lugar de David, que desde entonces pasó a ser encarnado por la población palestina. La *Intifada* logró reintroducir el conflicto palestino-israelí en la agenda regional e internacional de la que había quedado relegada; al mismo tiempo que neutralizó parcialmente las corrientes de opinión adversa en la sociedad estadounidense e incluso en la israelí.<sup>237</sup> Sin embargo, pese a cosechar algunos resultados favorables (sensibilización de la opinión pública mundial, revisión de la versión oficial israelí del conflicto, inversión de la imagen exterior más tradicional de la controversia, reafirmación de la agenda nacional palestina en torno a la solución de los dos Estados y reactivación diplomática del *dossier* palestino), la sociedad palestina no contó con el respaldo internacional imprescindible (en este caso, estadounidense) para traducir su prolongada movilización colectiva, de carácter eminentemente pacífico, en conquistas políticas concretas: fin de la ocupación israelí de su territorio y, en su lugar, establecimiento de un Estado palestino.

Por último, pero no menos importante, los Estados árabes integrantes de la coalición multinacional habían dado sobradas muestras de seriedad y firmeza en su compromiso durante la confrontación, sobre todo como base (territorial, marítima y aérea) de apoyo logístico a la coalición multinacional y muro de contención de la presión interna en la

---

<sup>237</sup> Robert O. FREEDMAN (ed.): *The Intifada: Its Impact on Israel, the Arab World, and the Superpowers*, Miami: Florida International University Press, 1991; y Rex BRYNEM: *Echoes of the Intifada: Regional Repercussions of the Palestinian-Israeli Conflict*, Boulder: Westview Press, 1991.

región. En efecto, el protagonismo árabe no derivaba tanto de su intervención militar sobre el campo de batalla, reservado especialmente al mando y fuerzas estadounidenses, como de asegurar la retaguardia logística en sus respectivos países. El descontento de las sociedades árabes en general se expresó, entre otros canales, en numerosas manifestaciones multitudinarias desde el Magreb hasta Oriente Próximo.

Obviamente, también se registraron algunas excepciones, sobre todo entre los Estados de la península arábiga. Su sensación de vulnerabilidad y percepción de la amenaza contribuyó de manera decisiva a solicitar ayuda externa (estadounidense) y sumarse a la coalición internacional. Por su parte, Jordania se abstuvo de participar en la coalición, pese a su clara orientación prooccidental. Semejante comportamiento fue explicado por la implicación que había tenido Amán durante la guerra iranoiraquí (1980-88) al lado de Bagdad; y por el coste que, en términos de política interior, suponía deshacer el camino andado ante su propia población entre la que, como se advertía, un segmento cuantitativamente importante era de origen palestino (en torno a un 50%). No menos llamativo fue el caso de Siria, que cambió el rumbo de su tradicional alianza estratégica, al advertir los cambios que se avecinaban en la escena mundial y su tradicional enemistad con la deriva del partido *Baaz*, en Irak, además de la alianza de Damasco con Teherán. A su vez, la dirección de la OLP se enfrentó al siguiente dilema: de un lado, no podía adherirse políticamente a una coalición de la que formaban parte los mismos actores (Estados Unidos e Israel) identificados como los principales responsables de la ausencia de progreso en la resolución del conflicto israelopalestino; pero, de otro lado, tampoco podía sumarse a la violación flagrante del derecho internacional protagonizado por la ocupación iraquí de Kuwait, menos aún cuando al mismo tiempo denunciaba la ocupación israelí de los territorios palestinos. En medio de esta ambigua indecisión, terminó siendo inexorablemente identificada con una posición cercana a Irak.<sup>238</sup> Identificación que se cobraría un importante coste político y material, además de social. Importantes bolsas de población palestina fueron expulsadas de Kuwait y vieron su permiso de residencia reducido e incluso revocado en otros países de la región del Golfo, uno de los puntos de destino preferidos de los desplazamientos laborales de la diáspora palestina.

En definitiva, todos los actores regionales, fueran estatales o no, respondieron a diferentes condicionantes internos y externos en la adopción de sus decisiones.<sup>239</sup> Buena parte de los mismos compartían un denominador común. Sus sociedades eran contrarias a la intervención militar y al castigo contra Irak. Dos resentimientos crónicos subyacían en esta actitud. El primero era de orden socioeconómico, derivado de las profundas desigualdades existentes entre una parte y otra del mismo mundo árabe. En este sentido,

---

<sup>238</sup> V. George T. ABED: «Palestinians and the Gulf Crisis», *Journal of Palestine Studies*, XX, núm. 2 (1991), 29-42; y Philip MATTAR: «The PLO and the Gulf Crisis», *The Middle East Journal*, 48, núm. 1 (1994), 31-46.

<sup>239</sup> V. Ann Mosely LESCH: «Contrasting Reactions to the Persian Gulf Crisis: Egypt, Syria, Jordan, and the Palestinians», *The Middle East Journal*, 45, núm. 1 (1991), 30-50.

se proyectó simbólicamente en la ocupación iraquí de Kuwait el enorme descontento que generaban las frustraciones socioeconómicas ante la considerada prepotencia, egoísmo e insolidaridad de las monarquías petroleras de la península arábiga. El segundo era de orden sociopolítico, derivado del doble rasero que suponía el tratamiento internacional (y, en particular, estadounidense) otorgado a la cuestión kuwaití y palestina. Sería esta última apreciación la más explicitada y la que Saddam Husein intentó instrumentalizar. Bagdad condicionó su retirada de Kuwait a la israelí de los territorios palestinos. Así estableció un vínculo entre dos situaciones que no guardaban ninguna correlación o causa-efecto. Pero al forzar su conexión Saddam Husein desvelaba la doble vara de medir existente en las relaciones internacionales y, en particular, en la política exterior de Estados Unidos en Oriente Medio; e incrementaba los costes políticos internos de la adhesión árabe a la alianza internacional, retroalimentando el descontento político existente en las sociedades árabes.

Una vez más en la historia política de la región, la *cuestión palestina* era susceptible de manipulación. Su reiterada instrumentalización respondía a la centralidad que poseía en el imaginario colectivo árabe. Hasta el día de hoy pocos temas suscitan mayor consenso en el mundo árabe que el referido a Palestina, pese a que paradójicamente ha sido también una fuente tradicional de división y fricción entre los Estados árabes. Su capacidad de sensibilización y movilización se advierte desde un extremo a otro de la geografía árabe. Atraviesa toda su estructura social e incluso todo su abanico político e ideológico. Su adhesión y simpatía no depende de la posición que se ocupe en la estructura socioeconómica ni en el arco político e ideológico. Posee un carácter transversal, pero también transnacional o, si se quiere, panárabe. Del mismo modo, ningún otro tema ha envenenado más las relaciones entre el mundo árabe (y, por extensión, musulmán) y las potencias occidentales. De hecho, suele ser el detector mediante el que las sociedades árabes evalúan sus relaciones con el orbe geopolítico occidental y, en especial, con Estados Unidos. Sin su resolución es previsible que continúe siendo una de las principales fuentes del descontento político y la radicalización; además de seguir retroalimentando la antipatía y el resentimiento hacia las potencias occidentales y, en concreto, hacia Estados Unidos, percibido como el gran baluarte externo de Israel. Parecía, por tanto, llegado el momento de otorgarle a la *cuestión palestina* algún tipo de arreglo y acomodo en la nueva configuración geopolítica regional y mundial durante la emergente posguerra fría.

### III. De la Conferencia de Paz en Madrid (1991) a los Acuerdos de Oslo (1993)

Fue en este umbral en el que se inició el proceso de paz en Oriente Medio.<sup>240</sup> La inédita cooperación de Washington y Moscú en la restitución de la soberanía kuwaití

---

<sup>240</sup> V. Ignacio ÁLVAREZ-OSSORIO: *El proceso de paz de Oriente Medio. Historia de un desencuentro*, Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, 1999.

generó un clima mundial de auténtica euforia. No fue extraño, por tanto, que se generaran numerosas expectativas ante el fin de la guerra fría y el emergente «nuevo orden mundial» anunciado por el presidente estadounidense. El optimismo reinante partía de la convicción de que los conflictos bipolarizados a los que había dado lugar la guerra fría no tendrían más razón de ser ni, en consecuencia, continuidad.<sup>241</sup>

La presidencia de George Bush *senior* fue la primera Administración estadounidense en gestionar el enorme poder cosechado tras su triunfo en la guerra fría, fruto de la desaparición del bloque político-militar del Este (Pacto de Varsovia) e incluso de la propia Unión Soviética. En este nuevo contexto mundial, condicionado por la coyuntura regional de la guerra del Golfo, el presidente estadounidense se pronunció acerca de «un nuevo orden mundial» basado más en el derecho que en el recurso a la fuerza.<sup>242</sup> En referencia más concreta a Oriente Medio, destacó la necesidad de su democratización y de conducir negociaciones para la resolución del conflicto palestino-israelí. La nueva administración era consciente de que ambos hechos (régimenes autoritarios e irresolución de la *cuestión palestina*) constituían una fuente de constante inestabilidad, crisis y tensiones que se expresaban cíclicamente en conflictos violentos. No obstante, la democratización regional pasó rápidamente al olvido, solo fue nominalmente rescatada tras los sucesos del 11-S, pero el impulso del proceso de paz terminó viendo sus frutos. En la nueva configuración geopolítica mundial (y, por inclusión, regional), Washington estaba abocado a compensar a ambas partes de la controversia, ya no podía justificar su apoyo incondicional a Israel en detrimento de las demandas árabes. Por tanto, debía ajustar sus relaciones y política exterior al nuevo horizonte político en Oriente Medio.

La guerra del Golfo brindó semejante oportunidad en un doble sentido. Primero, estaba precedida por los cambios registrados en el sistema internacional y el simbólico respaldo soviético a la coalición internacional, conducida por Estados Unidos bajo la legitimidad amparada en la resolución del CS de la ONU. Segundo, había gozado del respaldo de numerosas capitales árabes para restituir la soberanía de un Estado árabe violada por otro Estado igualmente árabe. La alianza integrada por los países árabes había mostrado su compromiso y firmeza pese a las críticas y presiones internas. En consecuencia, era necesario compensar su comportamiento. Así se derivaba del compromiso estadounidense contraído durante la crisis del Golfo. Ahora bien, esto no significó un viraje estratégico de Washington en la región. Por el contrario, supuso una ampliación de sus miras ante un panorama geopolítico diferente al del mundo bipolar.

Su primer reto fue convencer a su aliado israelí para que se adentrara en el anunciado proceso de paz. La negativa y reticencias israelíes no dejaron de manifestarse. Era

---

<sup>241</sup> V. Roberto MESA: *La nueva sociedad internacional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

<sup>242</sup> Un ensayo crítico sobre ese «nuevo orden mundial» es el de Noam CHOMSKY: *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Barcelona: Crítica, 1996.

obvia la diferente óptica de ambos actores, a pesar de su estrecha alianza estratégica a lo largo de la guerra fría. La Casa Blanca veía el conflicto desde la atalaya de la única superpotencia que, entre otras razones, debía de compensar a sus Estados clientes en el mundo árabe, donde poseía poderosos intereses. Por su parte, Tel Aviv contemplaba la situación desde su particular ángulo regional, muy mediatizado por su propia implicación y visión del conflicto. Las mayores reticencias en Israel procedían de los sectores más conservadores y ultranacionalistas, partidarios de la expansión territorial; e históricamente vinculados al Likud, así como a otras organizaciones, partidos y movimientos de corte ultraderechistas, religiosos-fundamentalistas y colonos. No obstante, una parte de las élites políticas y económicas, vinculadas y/o cercanas al Partido Laborista, se mostraron partidarias de la tesis de pacificación estadounidense en aras de lograr la integración y normalización israelí en la región. Desde esta óptica, se transcendían los viejos conceptos de seguridad y poder asociados al territorio y su «profundidad estratégica» en un mundo de «misiles balísticos de largo alcance» y «armas de destrucción masiva», que situaban «la retaguardia en la línea del frente».<sup>243</sup> Otro elemento no menos importante que acompañaba esta revisión estratégica procedía de las oportunidades que esas mismas elites percibían en la globalización, en particular, en Oriente Medio, que posee un potencial mercado pendiente de explotar y concentra las mayores reservas energéticas mundiales.<sup>244</sup> Con estos parámetros, las elites israelíes participaban con las mundiales en la competición por los recursos, las finanzas, los mercados y las nuevas tecnologías.<sup>245</sup>

El segundo desafío era el de buscar un arreglo a la *cuestión palestina*. En contra de lo que pudiera pensarse, la nueva sensibilidad estadounidense hacia la situación palestina no era tanto fruto de su redescubrimiento como de la necesidad de otorgarle cierto acomodo dentro de sus propósitos e intereses estratégicos en la región. Desde este prisma, Washington consideraba que su prolongada irresolución tenía efectos contraproducentes. Por tanto, su resolución era una de las principales claves para normalizar las relaciones con todos los Estados de la región; mejorar su imagen exterior, reducida a su interés extremo por el petróleo; integrar definitivamente al cuestionado Estado israelí en el nuevo marco regional; introducir mayor estabilidad y pacificación en las relaciones interestatales; además de secar las fuentes en las que bebía la creciente radicalización de obediencia islamista, principalmente.

La Conferencia de Paz sobre Oriente Medio fue convocada en Madrid en otoño de 1991. Su celebración introducía algunas novedades respecto a lo que

---

<sup>243</sup> Shimon PERES: *Oriente Medio, año cero*, Barcelona: Grijalbo, 1993, 30.

<sup>244</sup> *Ib.*, 98-124.

<sup>245</sup> V. Jonathan NITZAN y Shimshon BICHLER: *The Global Political Economy of Israel*, Londres: Pluto Press, 2002.

se esperaba de una conferencia internacional orientada hacia la resolución del conflicto. Primero, fue impulsada por Estados Unidos y no por la ONU, aunque formalmente se convocó conjuntamente tanto por Washington como por Moscú; y contó con el apoyo de prácticamente todos los Estados integrantes de la sociedad internacional. Segundo, Israel solo se avino a participar tras las fuertes presiones ejercidas por el presidente Bush, que amenazó con retirar la ayuda económica comprometida con Tel Aviv para integrar a los inmigrantes judíos procedentes de la Unión Soviética. En las relaciones entre ambos países parecía que se movía algo, aunque no necesariamente las bases en las que se asentaba su especial alianza estratégica. En este caso, al menos, se manifestaba que cuando entraban en contradicción los intereses estadounidenses e israelíes terminaban predominando los primeros sobre los segundos, aunque no siempre fuera esta la pauta que se seguiría. Tercero, la OLP no acudió en pie de igualdad como el resto de las delegaciones. Su ausencia formal se explicaba al menos por dos razones. Una, como una concesión estadounidense al Gobierno israelí, presidido por Isaac Shamir, que se negaba a tratar y, menos aún, sentarse en una mesa o foro con la OLP, a la que acusaba de ser una organización terrorista. Y dos, como castigo por la ambivalencia de la OLP durante la crisis y guerra del Golfo. La mejor ilustración de esta sanción la expresó el entonces secretario de Estado estadounidense, James Baker, que consideraba que la OLP había apostado por el «caballo perdedor».

En cualquier caso, pese a estas vicisitudes, la conferencia contó con una notable presencia palestina, aunque dentro de una delegación conjunta jordano-palestina. De la misma se excluyó a importantes personalidades palestinas de Jerusalén Este (como Faisal al-Husseini), que fue otra de las concesiones estadounidense a las exigencias israelíes. Sin embargo, lo cierto fue que, de forma indirecta, la presencia de la OLP estuvo planeando sobre toda la conferencia. Los palestinos de Jerusalén Este asistieron a Madrid, pese a que no formaban parte de la delegación oficial jordano-palestina; e hicieron de portavoces de la delegación palestina (Hanan Ashrawi), con improvisadas ruedas de prensa que convocaban con mayor éxito de seguimiento por los corresponsales de los medios de comunicación internacionales destacados en Madrid que el de las otras delegaciones asistentes. Al mismo tiempo, parte de la delegación palestina se desplazaba por la noche desde Madrid a Marruecos para encontrarse con el líder de la OLP, Yasser Arafat, en su coordinación y seguimiento de la conferencia.

Después de su clausura, las rondas negociadoras siguieron celebrándose en diferentes capitales, con gran frecuencia en Washington, muestra de la preeminencia de Estados Unidos en el proceso de paz. Paralelamente a los canales y negociaciones oficiales, que seguían sin registrar ningún avance, la OLP e Israel iniciaron conversaciones secretas hasta alcanzar un principio de acuerdo que, bajo

la denominación de los *Acuerdos de Oslo* (donde habían estado negociando),<sup>246</sup> se firmó en los jardines de la Casa Blanca en septiembre de 1993, dando lugar al nuevo ciclo de negociaciones directas entre la OLP e Israel. La imagen del apretón de manos entre Isaac Rabin y Yasser Arafat, bajo la entusiasta mirada de Bill Clinton, consagró ese momento que daría repetidamente la vuelta al mundo. Los fastos de la ceremonia y su notable eco mediático animaron el equívoco. En contra de lo que comúnmente se creía o percibía, palestinos e israelíes no estaban sellando un tratado de paz que ponía fin a su histórica disputa. Solo firmaban un principio de acuerdo sobre el que comenzarían unas difíciles y complejas negociaciones, con una apretada agenda de cinco años por delante. Una interpretación más lúcida de lo que se estaba fraguando no tardaría en llegar de las voces más escépticas y críticas con el nuevo rumbo que adoptaban las negociaciones entre la OLP e Israel.<sup>247</sup>

#### IV. La dinámica de las negociaciones: del entusiasmo inicial a su reiterado fracaso

El proceso de paz palestino-israelí ha sido objeto de un considerable seguimiento a lo largo de dos décadas de atropellada existencia.<sup>248</sup> De los diferentes análisis cabe advertir cierto denominador común que cifra en tres pautas las causas principales de su fracaso. Primero, la desigualdad existente entre los dos principales negociadores, Israel y la OLP. Segundo, la ausencia de un principio rector que guíe y establezca sin ningún tipo de ambages su objetivo. Por último, tercero, la mediación internacional de carácter eminentemente parcial. Semejantes pautas no son ajenas las unas a las otras. Por el contrario, muestran una fuerte interdependencia; además de reforzarse mutuamente, dada la inexistencia de mecanismos correctores y de actores que contrapesen sus manifiestas deficiencias.

<sup>246</sup> Algunos de los protagonistas de estas negociaciones secretas han dado testimonio de las mismas, Shimon PERES: *op. cit.*; Mahmoud ABBAS (Abu Mazen): *Through Secret Channels*, Londres: Garnet Publishing, 1995; y Ahmed QURIE (Abu Ala): *From Oslo to Jerusalem. The Palestinian story of secret negotiations*, Londres: I.B. Tauris, 2006.

<sup>247</sup> Por su temprana, aguda y visible crítica, véanse los textos de Edward W. SAID: *Gaza y Jericó: pax americana*, Tafalla: Txalaparta, 1995; *id.*: *Paz sin territorios*, Tafalla: Txalaparta, 1997; *id.*: *Crónicas palestinas. Árabes e israelíes ante el nuevo milenio*, Barcelona: Grijalbo Mondadori, 2001.

<sup>248</sup> Sin ánimo exhaustivo cabe destacar los trabajos de Noam CHOMSKY: *Ilusiones de Oriente Medio*, Madrid: Popular, 2003; Tanya REINHART: *Israel-Palestina: cómo acabar con el conflicto*, Barcelona: RBA Libros, 2004; Baruch KIMMERLING: *Politicidio. La guerra de Ariel Sharon contra los palestinos*, Madrid: Foca, 2004; Ignacio ÁLVAREZ-OSSORIO y Ferrán IZQUIERDO: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, 1.<sup>a</sup> ed., Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005; Jamil HILAL (ed.): *Palestina. Destrucción del presente, construcción del futuro*, Barcelona: Bellaterra, 2008; e Isaías BARREÑADA BAJO: «Palestina 1993-2007: negociaciones, ocupación y anexionismo unilateral», en Jesús A. NÚÑEZ VILLAVARDE, Balder HAGERAATS e Isaías BARREÑADA BAJO: *Conflictos en el ámbito internacional: aportaciones para una cultura de paz*, Madrid: Cideal, 2008, 73-159.

## 1. La asimetría de poder

La desigualdad de las partes negociadoras es muy significativa en materia de poder, cohesión interna y apoyo externo. En *materia de poder* su asimetría no deriva tanto de su condición estatal (Israel) o no estatal (OLP) como de la posición de fuerza que ostenta (Israel) o de debilidad que padece (OLP). Su grado de fortaleza procede no tanto de la naturaleza del actor como de la posición que ocupa en la jerarquía de poder y riqueza en las relaciones internacionales. Sin embargo, en este caso resulta obvia que la naturaleza estatal israelí supone una importante ventaja sobre la no estatal de la OLP. Entre otras razones porque el centro de gravedad de la disputa reside precisamente sobre el territorio, la población y el gobierno. Esto es, los tres elementos constitutivos e imprescindibles para la cristalización de un Estado palestino.<sup>249</sup> Dicho de otro modo, la ocupación militar israelí niega el ejercicio efectivo de soberanía que debería ejercer un gobierno palestino sobre su territorio y población. Semejante predominio expresa la posición de fuerza de una parte frente a la debilidad de la otra. Israel representa la potencia ocupante y la OLP a la población ocupada. Una negocia desde una posición de dominación y otra desde la de subordinación. La *cohesión interna* de la que goza la sociedad israelí es más sólida que la palestina. Pese a que, como toda sociedad, registra sus propias fallas internas, su cuestionada imposición en la región (asentada en la superioridad de su fuerza militar sin ningún acomodo en la legitimidad o el consentimiento) otorga el cemento necesario para cohesionar sus fisuras ante un entorno manifiestamente hostil.<sup>250</sup> Por el contrario, la sociedad palestina sufre desde el inicio del conflicto el desarraigo, la dispersión y la fragmentación articulada en varias bolsas de población (ubicadas en el Estado israelí, en la diáspora y en los territorios ocupados). A su vez, estas dos últimas agrupaciones han visto multiplicada su segmentación. En la diáspora, por propia definición, sus miembros se encuentran dispersos por varios países. Su mayor número se concentra en Oriente Próximo y otra parte importante reside en regiones mucho más alejadas de su tierra natal. En los territorios ocupados Israel ha impuesto una dinámica de creciente parcelación. Además de la separación e incomunicación existentes entre la franja de Gaza y Cisjordania (que incluye Jerusalén Este), en esta última región la ocupación israelí ha establecido numerosas colonias, cuñas de fragmentación, carreteras de circunvalación y controles que, junto con el serpeante muro (v. mapa 1), han quebrado su continuidad territorial, dificultando la movilidad interna de su población y aislando sus diferentes núcleos urbanos y rurales.

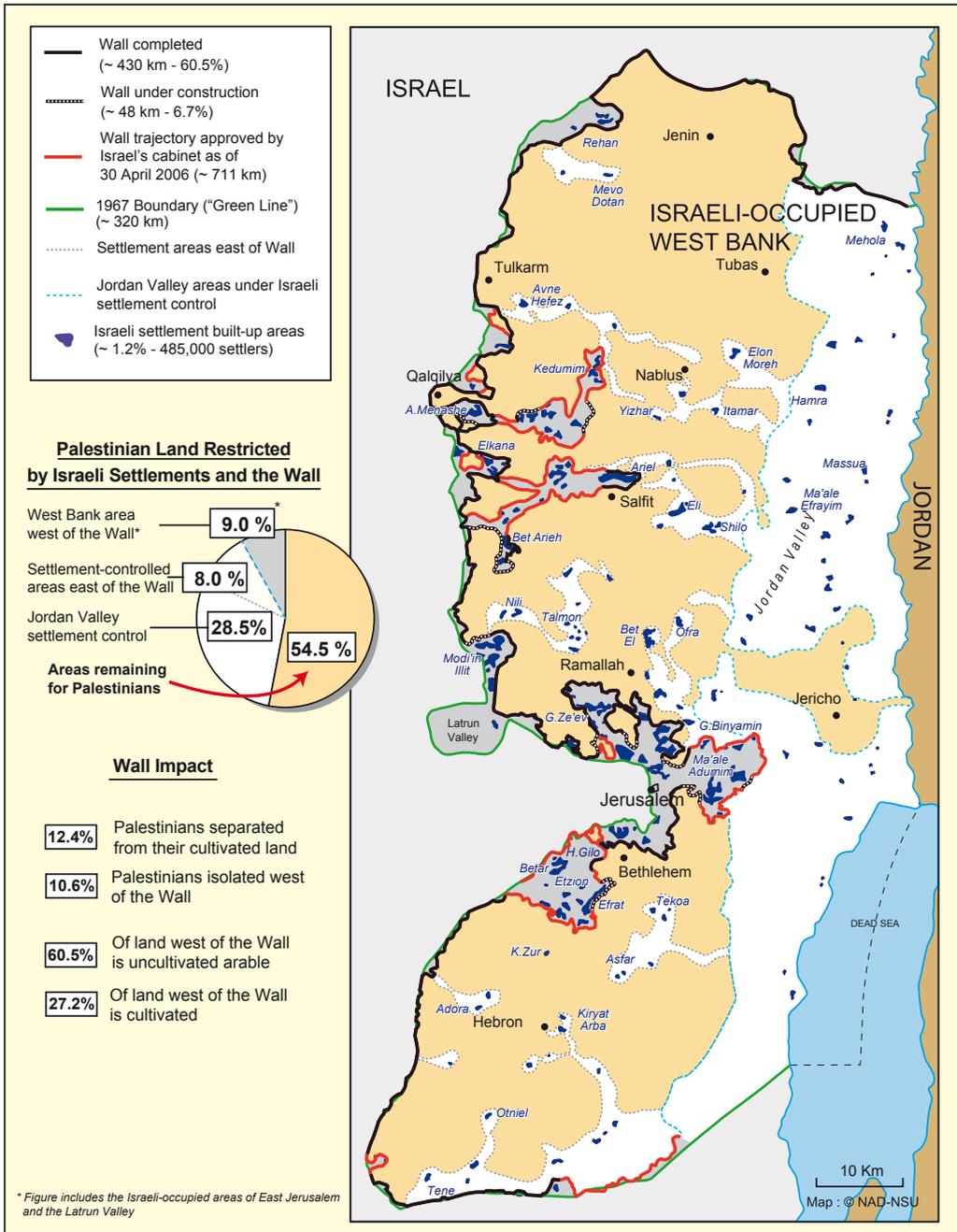
---

<sup>249</sup> No obstante, algunos autores si bien admiten que esta es la doctrina predominante en el derecho internacional, al mismo tiempo sostienen que su aplicación en la práctica internacional dista de ser tan rigurosa y recogen numerosos casos en los, por diferentes circunstancias, se mantiene el reconocimiento de los Estados pese a que carezcan circunstancialmente de algunos de sus mencionados elementos constitutivos. Véase al respecto el trabajo de John QUIGLEY: *The Statehood of Palestine: International Law in the Middle East Conflict*, Nueva York: Cambridge University Press, 2010.

<sup>250</sup> Sobre este aspecto, véase el trabajo del periodista Alberto PRADILLA: *El juicio errado*, Tafalla: Txalaparta, 2010.

# ISRAEL'S WALL AND SETTLEMENTS (COLONIES)

## JULY 2009



Mapa 1

La geografía humana palestina ha sido encerrada dentro de toda una serie de pequeños bantustanes y guetos. El impacto de la ocupación en el conjunto de la sociedad palestina es brutal. La ocupación israelí ha registrado una transformación gradual en su infraestructura político-militar de control, que pasó de mantener cierta invisibilidad durante su primera década hasta manifestarse crecientemente con todo su poder e impunidad en las décadas siguientes.<sup>251</sup>

A la fragmentación espacial cabe añadir la socioeconómica y política. En contra de las expectativas de crecimiento económico y desarrollo social suscitadas por el proceso de paz, las condiciones materiales de vida en los territorios ocupados se han degradado hasta extremos alarmantes o de auténtica emergencia humanitaria (Gaza es el caso más dramático).<sup>252</sup> El descontento político y económico de su población es notable. Primero, no se ha logrado avanzar en la dirección, que apuntaban las negociaciones, de poner fin a la ocupación militar israelí y lograr la independencia de Palestina; y, segundo, tampoco se ha obtenido el esperado dividendo económico asociado al proceso de paz.<sup>253</sup>

El diferente *apoyo externo* del que gozan las partes es bastante considerable, hasta el punto que resulta decisivo en sus respectivas posiciones negociadoras y, en particular, ante la resolución del conflicto. Desde un primer momento los padres fundadores del movimiento sionista tuvieron una idea muy clara: debían de contar con el respaldo de una potencia mundial que garantizara su proyecto colonial en Palestina. Desde entonces ese pensamiento fue integrado en su práctica.<sup>254</sup> Después de visitar varias capitales con ese propósito, los dirigentes sionistas se granjearon el apoyo de Gran Bretaña. Su condición de potencia decimonónica predominante en el sistema internacional de la época fue crucial. En particular, una vez que Londres asumió el Mandato que le otorgó la Sociedad de Naciones sobre Palestina durante el período de entreguerras. Previamente, en 1917, su ministro de Asuntos Exteriores había manifestado el compromiso del Gobierno británico con la empresa colonial sionista en Palestina en lo que se conoce como *Declaración Balfour*. Sin embargo, al final del

---

<sup>251</sup> V. el trabajo del profesor israelí Neve GORDON: *Israel's Occupation*, Berkeley: University of California Press, 2008.

<sup>252</sup> V. al respecto los informes elaborados por HUMAN RIGHTS WATCH: *Separate and Unequal. Israel's Discriminatory Treatment of Palestinians in the Occupied Palestinian Territories*, Nueva York: Human Rights Watch, 2010; e *id.*: «*I Lost Everything*». *Israel's Unlawful Destruction of Property During Operation Cast Lead*, Nueva York: Human Rights Watch, 2010, (publicaciones disponibles en la web [www.hrw.org](http://www.hrw.org)); y por el Banco Mundial, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee: *Palestinian Economic Prospects: Gaza Recovery and West Bank Revival*. Washington, D.C.: World Bank, 2009 (informe disponible en la web [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

<sup>253</sup> V. Sara ROY: «De-Development Revisited: Palestinian Economy and Society since Oslo», *Journal of Palestine Studies*, XXVIII, núm.3 (1999), 64-82.

<sup>254</sup> V. el estudio de Avi SHLAIM: *El muro de hierro. Israel y el mundo árabe*, Granada: Almed, 2003.

Mandato británico en Palestina, los intereses sionistas y británicos comenzaron a entrar en una senda más compleja, contradictoria y con importantes fricciones (expresada en la campaña terrorista emprendida por las organizaciones del sionismo revisionista como el Irgun contra el Mandato británico).<sup>255</sup> Este paulatino distanciamiento en las relaciones anglo-sionistas no fue ajeno, por otra parte, a la creciente presión anticolonial que durante ese período ejercía la sociedad palestina, culminando en su revuelta de 1936-39, para poner fin a la incesante colonización sionista de su territorio con la abierta complicidad de Gran Bretaña. Una vez que el sionismo se había servido de Londres para sus propósitos, y temiendo que cediera a las presiones árabes (el *Libro Blanco* de 1939 restringía la inmigración judía a Palestina, entre otras medidas), los dirigentes sionistas comenzaron a reemplazar el apoyo británico por el estadounidense, advirtiendo al mismo tiempo su creciente emergencia e importancia en el futuro escenario mundial de la posguerra. A partir de la Conferencia de Baltimore, en 1942, se institucionalizó el *lobby* sionista en Estados Unidos.

El apoyo que, desde entonces, brinda Washington a Israel no tiene apenas parangón en la historia de las relaciones internacionales. Comportamiento que a su vez ha suscitado que, en no pocas ocasiones, Israel sea concebido como prácticamente un Estado más dentro de Estados Unidos. Otra forma de reflejar esta especial alianza estratégica es la de interrogarse acerca de *quién* adopta o, igualmente, *dónde* se adoptan las líneas maestras de la política exterior de Estados Unidos, si en Washington o en Tel Aviv. En este mismo sentido, son cada vez más las voces autorizadas que advierten sobre el poder que posee el *lobby* proisraelí en la política interior estadounidense como condicionante de su política exterior en Oriente Medio.<sup>256</sup> Con independencia del punto de vista que se adopte, cabe concluir que sin el respaldo estadounidense la política de ocupación y agresión israelí en la región no se podría sostener a lo largo del tiempo. Estados Unidos es su principal dique de contención, arropándole de inmunidad frente a la sociedad internacional. Sin su apoyo no se explica su comportamiento. La desconfianza israelí, cuando no desprecio hacia cualquier iniciativa o demanda internacional, solo se refrena si procede de Estados Unidos. De hecho, Israel se adentró a regañadientes en el proceso de paz porque venía auspiciado por Washington. Lo contrario era impensable si la ONU hubiese asumido la condición promotora y mediadora que le corresponde.

No deja de ser indicativo que, entre algunos círculos de poder en Washington, Israel comience a ser percibido más como un lastre que como un activo estratégico,

---

<sup>255</sup> Sobre este episodio, véase Bruce HOFFMAN: *A mano armada. Historia del terrorismo*, Madrid: Espasa Calpe, 1999, 69-81.

<sup>256</sup> V. John J. MEARSHEIMER y Stephen M. WALT: *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*, Madrid: Taurus, 2007.

pese a que semejante apreciación no se haya visto secundada en su acción exterior. De hecho, durante la Administración Obama se han registrado algunos desaires y tensiones en las relaciones entre ambos países, aunque su apoyo a Israel se mantiene constante. Sin embargo, resulta prematuro vaticinar cómo se resolverá esta contradicción en el futuro, toda vez que su corriente política neoconservadora ha asumido como suyo el pensamiento estratégico israelí en el diseño de la política exterior de Estados Unidos en Oriente Medio.

En contraposición, la OLP/AP carece de apoyos externos equivalentes o, al menos, significativos en el sistema internacional. Incluso aunque numéricamente se granjee mayores respaldos o simpatías que Israel, cualitativamente son menores y más vulnerables en términos de poder. Como recoge Noam Chomsky acerca del creciente reconocimiento que ha recabado el proyecto del Estado palestino:

El proceso de legitimización de Palestina también dio un gran paso hacia adelante en diciembre cuando Argentina, Bolivia y Brasil reconocieron el Estado palestino (Gaza y Cisjordania), con lo que el número de países que lo apoyan asciende a más de un centenar. El abogado internacional John Whitbeck estima que los Estados que reconocen a Palestina representan en torno al 80-90% de la población mundial, mientras que el porcentaje de los que reconocen a la República de Kosovo supone entre el 10 y el 20%. EE.UU. reconoce a Kosovo, pero no a Palestina. En consecuencia, como escribe Whitbeck en *Counterpunch*, mientras los medios de comunicación «actúan como si la independencia de Kosovo fuera un hecho, dan por supuesto que la independencia de Palestina es una aspiración que nunca podrá alcanzarse sin el consentimiento estadounidense e israelí», lo que refleja el funcionamiento habitual del poder en el concierto internacional.<sup>257</sup>

Otro claro ejemplo de la vulnerabilidad de su respaldo externo procede de los propios Estados árabes. El apoyo político, diplomático y material a los palestinos no se ve refrendado de manera consecuente. Más allá de la retórica, se imponen sus intereses gubernamentales por encima de los transnacionales o panárabes. Piénsese en el comportamiento egipcio durante las tres semanas que duraron los duros e indiscriminados bombardeos israelíes sobre la franja de Gaza en el invierno de 2008-2009. Ni siquiera respondió a demandas básicas para crear un corredor humanitario a lo largo del paso fronterizo de Rafah. Se puede especular que El Cairo estuvo durante ese tiempo sometido a la presión israelí e incluso estadounidense. Pero no menos creíble es que la autocracia presidida entonces

---

<sup>257</sup> Noam CHOMSKY: «Un camino para palestinos e israelíes», *Público* (13-1-2011), disponible en <http://blogs.publico.es/noam-chomsky/48/un-camino-para-palestinos-e-israelies/>

por Mubarak participara del mismo presupuesto israelí de «darle una lección a Hamás». Al fin y al cabo, la experiencia de un gobierno islamista en Gaza, emparentado ideológicamente con los Hermanos Musulmanes egipcios, era un desafiante ejemplo a evitar en la región.

## ***2. La ausencia de un principio rector***

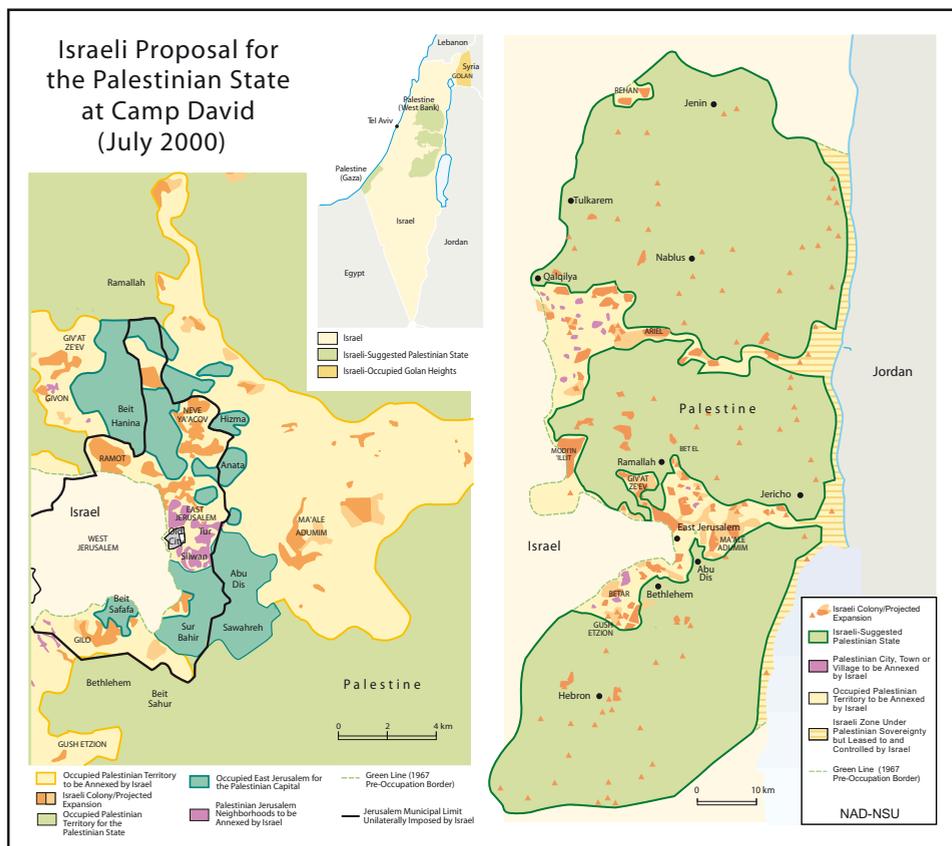
La ausencia de un principio rector, que señalara claramente el objetivo hacia el que deberían orientarse las negociaciones, dejó a las partes a merced de sus fuerzas.<sup>258</sup> La indefinición del proceso no ha pasado precisamente inadvertida. Todo lo contrario, formaba parte de un plan deliberado y construido sobre la premisa de la denominada *ambigüedad constructiva*. Esto es, que las partes comenzaran negociando sobre aquellos asuntos menos espinosos y, por tanto, más susceptibles de producir acuerdos. Así se irían estableciendo puentes de confianza mutua, que tendrían un efecto ramificador. De esta forma se llegaba al tramo final de las negociaciones en condiciones más óptimas para abordar los temas más complejos. Sin embargo, esta lógica no funcionó. La ambigüedad, por muy constructiva que fuera, se mostró contraproducente en este caso. Al no definir claramente su objetivo, el proceso de paz dio lugar a interpretaciones diferentes e incluso opuestas. Peor aún, se recurrió incluso a la fuerza para imponer su particular interpretación y presionar a la otra parte para su aceptación. En concreto, al relegar al tramo final de las negociaciones los asuntos realmente importantes (asentamientos, agua, Jerusalén, refugiados, fronteras, etcétera), Israel aprovechó ese tiempo, prolongado por su estrategia dilatoria, para transformar el territorio palestino mediante su política de hechos consumados, que imposibilita materialmente la implantación de un Estado palestino y hace políticamente irresoluble el conflicto.

Para la parte palestina las negociaciones debían encaminarse hacia el fin de la ocupación militar israelí de Cisjordania y la franja de Gaza, territorios en los que se establecería un mini-Estado palestino con capital en Jerusalén Este. Para la parte israelí, dependiendo de quién ostentara en su momento el poder, el proceso no implicaba la devolución de *todos* los territorios ocupados durante la guerra de 1967, ni necesariamente tenía que dar lugar a un Estado en términos semejantes (independiente y soberano) en el que pensaban los palestinos. De hecho, incluso en su propuesta publicitada como «más generosa» en las negociaciones de Camp

---

<sup>258</sup> Azmi BISHARA: «4 May 1999 and Palestinian Statehood: To Declare or Not To Declare?», *Journal of Palestine Studies*, XXVIII, núm. 2 (1999), 5-16.

David (2000),<sup>259</sup> la denominación de Estado palestino en la perspectiva israelí es más nominal que real, al carecer de continuidad territorial y fronteras propias que, a su vez, imposibilitan su viabilidad económica (véase mapa 2).



Mapa 2

Otro elemento que no cabe ignorar en este apartado es que la propia base de las negociaciones terminó asentándose sobre la fuerza y no sobre el derecho. Junto con la ONU, la gran ausente a lo largo de todo el proceso, sus resoluciones relativas a la resolución del conflicto han brillado por su ausencia o, en el mejor de los

<sup>259</sup> Sobre la controversia de lo que realmente fue ofrecido por Ehud Barak a Arafat en esas negociaciones resulta muy esclarecedor el texto de Hussein AGHA y Robert MALLEY: «Camp David: The Tragedy of Errors», *The New York Review of Books* (9-8-2001), disponible en <http://www.nybooks.com/articles/archives/2001/aug/09/camp-david-the-tragedy-of-errors/?pagination=false>

casos, se han negociado a la baja; sin que exista ningún órgano o mecanismo de supervisión y corrección de esa insuficiencia. De ahí la paradoja que durante dos décadas de negociaciones los territorios palestinos hayan sufrido tantas o más alteraciones que durante las dos primeras décadas de su ocupación, cuando todavía no se atisbaba ningún proceso negociador. La escalada colonizadora emprendida por los sucesivos gobiernos israelíes durante el proceso de paz ha ido en dirección contraria al objetivo que, teóricamente, debían encaminarse las negociaciones. Ante semejante antagonismo cabe interrogarse si todas las partes negociadoras identifican del mismo modo los principales problemas que hay que solucionar. Esto es, si el principal problema que debe ser resuelto es la ocupación militar israelí con la consecuente independencia de Palestina y la creación de su Estado. En contrapartida, además del reconocimiento árabe de Israel, se propiciaría un entorno regional más estable, seguro y de paz para todos los Estados de la región, incluido el israelí y el palestino. Así se derivaba vagamente de la fórmula inicial del proceso de paz inaugurado en Madrid, de «territorios a cambio de paz». De ser este el caso, cabe entonces preguntarse: ¿qué lógica persigue la creciente colonización israelí del territorio palestino si finalmente se tendrá que devolver a sus legítimos dueños? Una respuesta que toma cada vez mayor cuerpo es que Israel no pretende desprenderse del territorio palestino, sino solo de su población que representa una fuerte presión demográfica que amenaza la supremacía étnica (judía) de su Estado. De ahí que mientras, de cara al exterior, mantiene la ficción de las negociaciones, de puertas adentro practica una política de hechos consumados, sobre el terreno, que mina la principal base material (territorial) para la resolución del conflicto mediante la opción de los dos Estados.

### **3. La parcial mediación internacional**

La parcial mediación internacional ha sido otra de las características que ha viciado desde su comienzo todo el proceso de paz. La política de Washington en Oriente Medio se ha caracterizado por su incondicional apoyo al Estado israelí; además de mantener un equilibrio regional favorable a su alianza estratégica y asegurarse el suministro de petróleo.<sup>260</sup> Por tanto, en su balanza exterior Israel posee un peso específico, reforzado a su vez por la importancia que juega el *lobby* proisraelí en el seno de la política estadounidense. Dicho de otro modo, Estados Unidos ha tenido una implicación histórica en el conflicto, del que ha formado parte como uno de sus principales actores internacionales y, al mismo tiempo, se ha vertebrado como auspiciador y mediador en su resolución. Precisamente esta condición, de juez y parte, ha contribuido a que sea percibido como un mediador

---

<sup>260</sup> Véase Rashid KHALIDI: *La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2004.

deshonesto. Su comportamiento ante los momentos críticos a lo largo de todo el proceso no deja ningún tipo de dudas. Washington siempre ha optado por estar al lado de Israel. Basta solo con recordar el apoyo que le brindó a su intervención militar en la franja de Gaza durante el invierno de 2008-2009, precedida por un respaldo semejante a sus otras escaladas militares en el Líbano (verano de 2006) y en Cisjordania (primavera de 2002).

A su vez, la influencia de Estados Unidos en la región implica la exclusión de otros actores que pudieran compensar el desequilibrio en la balanza de la mediación internacional. La ONU fue excluida desde el principio. Su presencia en el Cuarteto es más simbólica que real, además de incongruente. Resulta, cuando menos, paradójico que la ONU se sitúe en una franja de representación equivalente a la de algunos de sus Estados integrantes (Estados miembros de la Unión Europea y Rusia) e incluso inferior al Estado predominante (Estados Unidos). Aunque la Federación Rusa ha retomado algunas de las relaciones que mantenía la desaparecida Unión Soviética en la región, lo cierto es que el papel que ha desempeñado hasta la fecha es bastante limitado.<sup>261</sup> Por su parte, la Unión Europea ha sido el actor internacional que mayor protagonismo ha cobrado después de Estados Unidos. Su importancia económica en la región, primer socio comercial de Israel y primer donante de la AP, no se ha visto proyectada en su acción política. Sus restricciones son tanto de índole interna como externa. Derivan, una, de la ausencia de una política exterior y de seguridad común coherente y contundente; y, otra, de su convivencia política con el liderazgo o predominio ejercido por Estados Unidos. Su discurso político sobre la resolución del conflicto no se ha visto acompañado por su acción exterior.<sup>262</sup>

## V. Hacia un diagnóstico de la situación actual

Las negociaciones iniciadas entre la OLP e Israel a raíz de los *Acuerdos de Oslo* (1993) tenían que haber concluido cinco años después (mayo de 1999) del establecimiento de la AP (mayo de 1994). Su resultado ha sido justo el contrario. Su fecha fue rebasada y su contenido incumplido. Durante este tiempo, tampoco se ha llegado a ningún otro acuerdo de significado similar o alternativo que supliera su fracaso o representara una salida acordada al conflicto. Pese al embrollado

---

<sup>261</sup> En la visita que realizó el presidente de la Federación de Rusia a los territorios palestinos en enero de 2011, Rusia se sumó al creciente reconocimiento internacional del Estado palestino en las fronteras anteriores a la guerra de 1967.

<sup>262</sup> V. al respecto las reflexiones de quien fuera el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea durante una década (1999-2009), Javier SOLANA (En conversación con Lluís BASSETS): *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*, Barcelona: Debate, 2010, 191-204.

itinerario de encuentros al más alto nivel, conferencias, cumbres, rondas negociadoras y adopción de nuevos acuerdos que solapan a su vez a otros tantos incumplidos anteriormente (Conferencia de Madrid, Acuerdos de Oslo I, Acuerdos Interinos u Oslo II, Protocolo de Hebrón, Memorándum Wye River, Memorándum de Sharm al-Sheikh, Cumbre de Camp David, Conversaciones de Taba, Hoja de Ruta, Desconexión de Gaza, Conferencia de Annapolis),<sup>263</sup> sus resultados han sido igualmente frustrantes. No se ha sellado ningún tratado de paz entre palestinos e israelíes ni se avista ningún posible acuerdo en el horizonte más cercano. No es arriesgado afirmar, incluso parece de manual, que mientras persistan las causas estructurales del conflicto se seguirá reproduciendo cíclicamente su malestar, tensión, crisis y estallidos de violencia.

No obstante, incluso hasta en los momentos de mayor desencuentro se ha mantenido cierta comunicación entre las partes negociadoras, ya fuera de forma directa o bien indirecta con la mediación de un tercero. No menos cierto es que, en muchas ocasiones, la reanudación del proceso ha sido fruto de la presión externa: principalmente, de la diplomacia estadounidense. Aunque no se ha producido una ruptura formalmente definitiva de las negociaciones, más allá de algunos amagos, lo cierto es que estas carecen de sentido mientras persista la voluntad israelí de mantener la ocupación y su continua colonización de los territorios palestinos.

Uno de los ejemplos más reciente se produjo a raíz de la intervención militar israelí en la franja de Gaza (invierno de 2008-2009), precedida por el fracaso del acuerdo alcanzado en la Conferencia de Annapolis (noviembre de 2007), que previsiblemente tenía que haber dado lugar a un Estado palestino un año después, a finales de 2008. Así se podría seguir retrocediendo en el tiempo, citando sucesivos acuerdos que pretendían rescatar o reemplazar otros desacuerdos anteriores, hasta llegar al inicio de las negociaciones; y, finalmente, advertir que estas estaban heridas de muerte desde su comienzo por las razones anteriormente esgrimidas (asimetría de las partes negociadoras, ausencia de un principio rector y mediación internacional parcial).

Desde entonces, el último tramo del proceso ha girado en torno a tres vértices. Primero, la dinámica que ha intentado imprimir la nueva Administración estadounidense tras el ascenso de Obama a su presidencia a partir de enero de 2009, con su frustrado intento de reanudar las negociaciones (septiembre de 2010). Segundo, la formación del nuevo Gobierno israelí presidido por Benjamin

---

<sup>263</sup> Imagen que, más que un proceso de paz, parece más propia de la conocida parodia de la película *Una noche en la ópera*, de los hermanos Marx, en la que se afirmaba: «...la parte contratante de la primera parte será considerada como la parte contratante de la primera parte...»; y así sigue en un continuo sinsentido.

Netanyahu en marzo de 2009, e integrado por formaciones ultraderechistas y fundamentalistas que sostienen una escalada colonizadora de los territorios palestinos. Por último, tercero, la persistente debilidad y división palestina que, sin embargo, retomó la iniciativa con su propuesta de admisión en la ONU (septiembre de 2011) y la reanudación del diálogo entre Fatah y Hamás con objeto de superar sus diferencias. Sin olvidar el trasfondo regional, protagonizado a lo largo del 2011 con el nuevo ciclo político iniciado por la denominada *primavera árabe*.

### **1. La Administración Obama**

La llegada a la Casa Blanca de Obama suscitó unas expectativas que rebasaron incluso el propio discurso del candidato. Dada la importancia de Estados Unidos en el sistema internacional, esas expectativas desbordaron las fronteras estadounidenses hasta alcanzar de forma particular la región de Oriente Medio. Frente a la trayectoria de la anterior Administración neoconservadora, cualquier cambio era interpretado de manera favorable. Del mismo modo, se consideraba que la situación en la región no podía empeorar aún más. Los más optimistas esperaban (o, mejor, deseaban) que el nuevo presidente cambiara más favorablemente el curso de los acontecimientos de la última década. En contraposición, las voces más escépticas pronosticaban que difícilmente podía Washington desandar el camino trazado por las guerras abiertas en Afganistán e Irak; el apoyo brindado a las campañas militares israelíes en Cisjordania (2002), el Líbano (2006) y la franja de Gaza (2008-2009); las amenazas vertidas contra Irán a propósito de su programa nuclear; y su sostén a las autocracias aliadas de la región. En definitiva, era cuestión de intereses geoestratégicos y no de la personalidad o el ideario político de sus presidentes, afirmaban unos, pese a que otros advertían ciertas diferencias en cómo se gestionaban por un presidente u otro.<sup>264</sup>

Entre las primeras medidas que adoptó el presidente Obama destacó el nombramiento de George J. Mitchell como enviado especial de Estados Unidos para Oriente Próximo. Su designación fue acogida con cierta satisfacción por las partes. En su trayectoria profesional contaba con haber sido uno de los artífices del proceso de paz de Irlanda del Norte, sellado en los denominados *Acuerdos del Viernes Santo* (1998); y había ganado fama de honestidad tras presidir la comisión que elaboró el informe que lleva su nombre, encargado durante la recta final de la presidencia de Bill Clinton en la Cumbre de *Sharm al-Sheikh* (octubre de 2000) con objeto de esclarecer las causas de la violencia surgida entre palestinos

---

<sup>264</sup> Los hechos han terminado dándole la razón a los primeros, al menos en lo que se refiere al conflicto israelopalestino, según se desprende del sugerente ensayo de Tariq ALI: *El síndrome Obama. Capitulación en Estados Unidos, guerra en el exterior*, Madrid: Alianza Editorial, 2011.

e israelíes y buscar posibles soluciones. El *Informe Mitchell* (2001) pedía a las partes que detuvieran la violencia, reconstruyeran la confianza y reanudaran las negociaciones. En concreto, sostenía la necesidad de que Israel congelara la expansión de sus asentamientos y que la AP evitara las acciones violentas. Asimismo, constataba que el clima de violencia surgido tras el estallido de la segunda Intifada o *Intifada al-Aqsa* (septiembre de 2000) venía retroalimentándose desde mucho antes, fruto de la frustración de las expectativas depositadas en el proceso de paz de Madrid (1991) y Oslo (1993), que había fracasado nuevamente en las negociaciones sostenidas en *Camp David II* (julio de 2000).

La rápida denominación de un enviado especial para Oriente Próximo, el 22 de enero de 2009, dos días después de la toma de posesión de su presidencia, reflejaba también el interés y propósito de Obama para retomar las paralizadas negociaciones de paz.<sup>265</sup> Parecía seguir así uno de los consejos de política exterior emitidos públicamente por dos antiguos consejeros de Seguridad Nacional: Brent Scowcroft, que ocupó el cargo durante la Administración de Gerald Ford (1975-1977) y de George H. W. Bush (1989-1993); y Zbigniew Brzezinski, durante la presidencia de James Carter (1977-1981). Su recomendación era que al día siguiente de asumir la presidencia Obama debía otorgarle prioridad al proceso de paz árabe-israelí. Si bien no todo el mundo compartía su centralidad, era innegable que constituía un barómetro para medir la política exterior e imagen de Estados Unidos en Oriente Próximo. De hecho, consideraban que la resolución de la *cuestión palestina* tendría un efecto positivo en la región: restaría atractivo a Hamás y Hezbolá, cambiaría el clima psicológico regional y colocaría a Irán a la defensiva.<sup>266</sup>

Un conocido *think-tank* cercano a los demócratas, a la Administración Clinton y al *lobby* proisraelí, el *Saban Center for Middle East Policy*, vinculado a la Brookings Institution, participaba de semejante presupuesto. En este entorno político e intelectual fue ganando fuerza la tesis de «salvar a Israel de sí mismo». Su formulación central partía de que el tiempo para implementar la solución de los dos Estados se agotaba.<sup>267</sup> En consecuencia, si no se actuaba con cierta agilidad la imposibilidad de establecer un Estado palestino llevaría a que adquiriera mayor atractivo la opción de un solo Estado (binacional). Sin olvidar el riesgo que implicaba la paulatina deslegitimación internacional de Israel al ser crecientemente

---

<sup>265</sup> George J. Mitchell dimitió meses después, en mayo de 2011, ante el callejón sin salida en el que se había adentrado el proceso negociador.

<sup>266</sup> Brent SCOWCROFT y Zbigniew BRZEZINSKI: «Middle East Priorities For Jan. 21», *The Washington Post* (21-11-2008), disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/20/AR2008112003008.html>

<sup>267</sup> Steven A. COOK y Shibley TELHAMI: «Addressing the Arab-Israeli Conflict», en Richard N. HAASS y Martin INDYK (eds.): *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

percibido como un Estado del *apartheid*.<sup>268</sup> Por tanto, era urgente reanudar el lesionado proceso de paz para implementar la resolución que, desde esta óptica, redundaría a la larga tanto en beneficio del interés regional de Washington como, de igual modo, de su renuente aliado israelí.

A la iniciativa adoptada por la nueva Administración le siguió el discurso de Obama en El Cairo (junio de 2009), en el que quiso transmitir un mensaje diáfano al conjunto del mundo árabe e islámico: Estados Unidos no estaba en guerra con el Islam. De este modo intentaba recuperar la deteriorada imagen de Washington en toda la región, que había caído en picado tras la reacción militarista de la anterior Administración neoconservadora a los atentados terroristas del 11-S con su evidente instrumentalización. Pese a los comentarios predominantemente positivos que generaron sus palabras, quedaba pendiente que fueran secundados con sus acciones. Las dificultades que encontraba la nueva Administración en su acción exterior eran notorias. La crisis económica y financiera afectaba de manera particular a la sociedad estadounidense. El paquete de reformas sociales y económicas de Obama encontraba dificultades para salir adelante. Su popularidad comenzaba a resentirse. Los demócratas perdieron importantes feudos electorales. Precedido por el de Nueva Jersey y Virginia, el más significativo fue el de Massachusetts, representado en el senado por Ted Kennedy desde hacía 47 años. Fue el aviso previo de una derrota más sonada: la pérdida de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes (noviembre de 2010). En suma, la política interior ha sido el centro de las preocupaciones de la nueva Administración, además de un importante condicionante para su acción exterior.

Las dificultades de la estrategia estadounidense en Oriente Medio no fueron menos importantes. Los conflictos abiertos con su intervención en Afganistán e Irak no terminan de cerrarse. Pese a que el presidente Obama anunció el fin de las operaciones estadounidenses en Irak (septiembre de 2010) y comenzó a retirar sus efectivos, lo cierto es que la crisis iraquí no ha concluido ni tiene visos de concluir. Aunque se ha consumado la retirada del grueso de las tropas estadounidenses (50 000 hombres) en diciembre de 2011, todavía está lejos de lograrse la estabilidad del país. La recuperación del daño causado por la invasión angloestadounidense no se producirá inmediatamente con el fin de su ocupación. Llevará años recuperarse y dependerá de cómo evolucionen los acontecimientos,

---

<sup>268</sup> Llama la atención que algunos dirigentes israelíes se habían pronunciado en ese mismo sentido, véase Barak RAVID, David LANDAU, Aluf BENN y Shmuel ROSNER: «Olmert to Haaretz: Two-State Solution, or Israel is done for», *Haaretz* (29-11-2007), disponible en <http://www.haaretz.com/news/olmert-to-haaretz-two-state-solution-or-israel-is-done-for-1.234201>. Aunque semejantes declaraciones no desvelaran del todo hasta dónde llegaba su compromiso con la opción de los dos Estados o, igualmente, qué concepto territorial, jurídico y político entendían por Estado palestino. Según se desprende de sus propuestas durante las diferentes rondas negociadoras, siempre se ha tratado de una entidad estatal más nominal que real.

tanto en el país como en el conjunto de la región. Más que de una retirada, sus críticos prefieren hablar de repliegue. Lejos de haber logrado su objetivo y, menos aún, una victoria, su salida responde a consideraciones de índole bien diferentes.

Esta situación tampoco termina de despejarse en Afganistán y, por extensión, en Pakistán.<sup>269</sup> De hecho, los propios círculos estadounidenses de política exterior y seguridad unificaron Afganistán y Pakistán en su terminología, creando *Af-Pak* y desvelando así que comprenden ambos países como un mismo objeto de análisis por las mutuas implicaciones geopolíticas que poseen. Después de que, en diciembre de 2009, incrementara en 30 000 el número de soldados en Afganistán (ascendiendo a unos 100 000 los destacados en el país), Obama comenzó a retirar sus tropas (julio de 2011) hasta culminar su retirada previsiblemente en 2014, si no se adelanta la fecha como se ha especulado recientemente. De hecho, esta decisión se ha visto acompañada por la paulatina retirada de las fuerzas de otros países integrantes de la OTAN; y por el reconocimiento de conversaciones sostenidas con los talibanes.

A su vez, las relaciones con su aliado pakistaní no pasan por los mejores momentos. Por el contrario, predomina la desconfianza mutua. Los incidentes puntuales se reiteran en el tiempo, desde la violación de la soberanía pakistaní por un comando estadounidense para ejecutar al líder de Al Qaeda en suelo afgano (primavera de 2011) hasta el más reciente que se cobró la vida de veinticuatro soldados pakistaníes por fuerzas aéreas de la OTAN (noviembre de 2011). La contradicción en las relaciones bilaterales es enorme y viene de lejos.<sup>270</sup> Las operaciones en suelo pakistaní se realizan en coordinación con sus servicios de inteligencia y sus ejércitos<sup>271</sup> (probablemente la que acabó con la vida de Osama Bin Laden también contó con algún tipo de colaboración), pese a que Islamabad ponga el grito en el cielo para eludir el coste político ante una población mayoritariamente contraria a la intervención de Estados Unidos. Sobre esto último, no cabe olvidar los elementos identitarios, étnicos, tribales y confesionales en la representación social pakistaní acerca de Afganistán y los talibanes. La contrapartida económica estadounidense tampoco resuelve el problema. En octubre de 2009 Obama comprometió una ayuda anual de 1500 millones de dólares durante cinco años (que asciende a un total de 7500 millones) a Islamabad con objeto contribuir al desarrollo de sus reformas económicas, Estado de derecho y combate del terrorismo. Sin embargo, no existe garantía alguna de que el dinero sea gestionado de manera transparente, llegue a sus supuestos destinatarios y se emplee de manera eficaz. Las perspectivas de Islamabad y Washington respecto a Afganistán no terminan de coincidir.

---

<sup>269</sup> V. Ahmed RASHID: *Descenso al caos. EE.UU. y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia Central*, Barcelona: Península, 2009.

<sup>270</sup> Como señala Tariq ALI: *Pakistán en el punto de mira de Estados Unidos*, Madrid: Alianza Editorial, 2008.

<sup>271</sup> Ana BALLESTEROS: *Pakistán*, Madrid: Síntesis, 2011, 138.

En suma, razones tanto de política interior como exterior han contribuido a que Estados Unidos comience el repliegue de sus fuerzas militares en Irak y Afganistán. Junto a la crisis económica y financiera que no termina de remontar, cabe sumar el coste humano y material de ambas guerras para la sociedad estadounidense<sup>272</sup> (que resulta incalculable para la afgana e iraquí). Sin olvidar el descenso de la popularidad de Obama cara a su reelección presidencial en 2012. Si bien la eliminación del líder de Al Qaeda otorgó a Estados Unidos un triunfo simbólico sobre el terrorismo para acometer su retirada, no menos cierto es que esta responde al fracaso de su aventura militarista en ambos países.

Con Irán permanece abierto el contencioso acerca de su programa nuclear. De carácter civil, según Teherán, pero de claro objetivo militar, según sus detractores. Tesis, esta, avalada por los últimos informes de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), que ha pasado de señalar sus dudas sobre los objetivos civiles del programa nuclear iraní a advertir indicios acerca de su dimensión militar.<sup>273</sup> Las rondas negociadoras sostenidas con las autoridades iraníes no han dado los frutos deseados. Tampoco las sanciones económicas impuestas por la ONU y Estados Unidos han logrado disuadir a Irán para que renuncie a su programa nuclear. Desde el punto de vista de las potencias occidentales, la estrategia iraní es escurridiza y busca ganar tiempo hasta hacer irreversible el desarrollo de su capacidad nuclear. Desde hace algún tiempo, Israel viene reclamando una intervención militar contra Irán, amenaza que ha vuelto a renovar en los últimos meses. Este clima de tensión se ha visto incrementado por los incidentes en la embajada británica en Teherán (noviembre de 2011) y la consiguiente ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. A su vez, desde Washington se recuerda que todas las opciones están sobre la mesa.

Sobre este particular llaman la atención dos hechos. Primero, que fuera precisamente Estados Unidos el país que inicialmente animó el programa nuclear iraní bajo el Gobierno del Shah, interrumpido tras la revolución de 1979; y que nueva e indirectamente alentara a reanudarlo con su intervención en Irak (2003), dado que Irak no fue atacado tanto por poseer armas de destrucción masivas como por no poseerlas. Esta fue la conclusión a la que llegaron las autoridades iraníes. Segundo, que sea Israel el Estado regional más beligerante con el programa nuclear iraní y, al mismo tiempo, posea un arsenal nuclear sin declarar cifrado entre 200 y 400 cabezas nucleares, y no firme el Tratado de No Proliferación Nuclear. Además de este doble rasero, cabe recordar que el desencuentro entre Washington y Teherán es anterior al actual programa nuclear iraní; y remite a la

---

<sup>272</sup> Según estudio recogido por el Watson Institute for International Studies, de la Brown University, en estimaciones conservadoras, las guerras de Afganistán e Irak (incluyendo la asistencia a Pakistán) suman del orden de unos 2,7 trillones de dólares, disponible en <http://costsofwar.org/sites/default/files/articles/20/attachments/Economic%20Costs%20Summary.pdf>

<sup>273</sup> V. Informes de la OIEA en [http://iaea.org/newscenter/focus/iaecairan/iaea\\_reports.shtml](http://iaea.org/newscenter/focus/iaecairan/iaea_reports.shtml)

ruptura de relaciones bilaterales a raíz de la revolución de 1979. Esto es, la pérdida del eslabón iraní en su cadena de alianza estratégica regional durante la guerra fría que, además, revestía la importancia de ser un país limítrofe con la antigua Unión Soviética.

Paralelamente, las relaciones de Washington y Ankara se han visto resentidas, fruto de ciertos desacuerdos. Primero, el arrastrado por la intervención de Estados Unidos en Irak, que despertó la inquietud turca por la alteración del estatus de la minoría kurda en el país vecino, sobre la que parcialmente se apoyó la invasión y ocupación estadounidense. Segundo, por el acuerdo alcanzado entre Turquía, Brasil e Irán (mayo de 2010) para el intercambio de uranio enriquecido; y por la negativa turca a suscribir las sanciones económicas impuestas a Teherán. No obstante, las relaciones entre Ankara y Teherán se han enredecido a raíz de la instalación de misiles de defensa (o escudo antimisiles) de la OTAN en Turquía; y la posición crítica adoptada por el Gobierno turco frente a la represión que ejerce el régimen sirio, aliado del iraní. En el trasfondo de este distanciamiento cabe contemplar que tanto Turquía como Irán aspiran a consolidarse como potencias regionales (musulmanas, pero no árabes); y, por tanto, recelan y compiten por ocupar un puesto predominante en el tambaleante tablero regional tras la emergencia de la *primavera árabe*.

Por último, tercero, por el apoyo del Gobierno de Erdogan a la *cuestión palestina*, expresado en su consideración y respeto al Gobierno de Hamás en Gaza. En este contexto, se produjo el asalto israelí al buque turco *Mavi Marmara* (mayo de 2010), que transportaba ayuda humanitaria a la franja de Gaza, cobrándose la vida de nueve civiles turcos. Las relaciones diplomáticas entre Turquía e Israel se redujeron al mínimo y estuvieron al borde de la ruptura. Meses después (enero de 2011), las conclusiones de la comisión israelí, Turkel, exculparon a los soldados israelíes. Estados Unidos se pronunció sobre dicho informe en términos de «*independiente, creíble e imparcial*», al mismo tiempo que siguió presionando a Turquía para que recondujera sus relaciones diplomáticas con Israel. Pese a que el informe de la ONU (septiembre de 2011) no satisfacía las demandas de Turquía acerca de la ilegalidad del bloqueo naval y la violación israelí de las leyes internacionales en su ataque a la Flotilla de la Libertad,<sup>274</sup> lo cierto es que sugería a Israel que solicitara disculpas a Turquía. Sin embargo, la renuencia israelí a disculparse no contribuyó

---

<sup>274</sup> El informe, de compromiso, elaborado por políticos (el ex primer ministro de Nueva Zelanda Geoffrey Palmer y el expresidente colombiano Álvaro Uribe, más un representante de Israel y Turquía) con el propósito de reconciliar a Turquía e Israel, consideraba legal el bloqueo naval israelí de Gaza y que los soldados se vieran obligados a usar la fuerza, aunque señalaba que su actuación fue «excesiva y desproporcionada». Dos semanas después se elaboró otro informe por expertos independientes que trabajan para la ONU como relatores de derechos humanos, pronunciándose en sus conclusiones en un sentido contrario. V. «Un informe de expertos califica de ilegal el bloqueo a Gaza», *Centro de Información Alternativa* (14-9-2011). Disponible en <http://www.alternativenews.org/castellano/index.php/topics/news/2991-un-informe-de-expertos-de-la-onu-califica-de-ilegal-el-bloqueo-a-gaza>

más que a ahondar la crisis entre Ankara y Tel Aviv. Tras el terremoto registrado en Turquía (octubre de 2011), Israel ofreció su ayuda al Gobierno turco que, después de rechazarla en un primer momento, finalmente aceptó.

Finalmente, no menos importante ha sido la oleada movilizadora que protagonizan las sociedades civiles del Magreb y Oriente Próximo con la seminal revuelta democratizadora en Túnez (enero de 2011), seguida por su contagio a Egipto (febrero de 2011), extendiéndose a otros países y aliados regionales. Las incesantes movilizaciones de la ciudadanía ejercen una inusitada presión sobre prácticamente todos los Gobiernos de la región. Con independencia de su desigual alcance e impacto, cabe constatar que se ha rebasado el umbral del miedo. La represión gubernamental no ha logrado en todos los casos acallar o frenar las protestas como sucedía antaño. Las revueltas señalan un punto de inflexión en la historia política contemporánea árabe. Desde su independencia no se conocían unas movilizaciones tan generalizadas e intensas, con un evidente efecto de contagio en toda la región.<sup>275</sup> Se inicia, así, un nuevo ciclo político en su andadura postcolonial. Esta nueva etapa será larga, compleja, llena de incertidumbres, con situaciones de empantanamiento e incluso retrocesos. Pero introduce un nuevo proceso de cambio político que, en muchos casos, será irreversible. Nada volverá a ser igual que antes de las revueltas. Incluso aunque no triunfen ni terminen dando paso a sistema político más abierto y democrático, lo cierto es que los Gobiernos árabes tendrán que tomar en mayor consideración a sus ciudadanos (tratados hasta ahora como meros súbditos). O dicho a la inversa, no podrán seguir ignorándolos por más tiempo.

El factor sorpresa de las movilizaciones alcanzó a todas las cancillerías, incluida la estadounidense, pese a ser la que mayor poder, influencia y presencia posee en la región. El ejemplo más notable fue el cambio gradual en las declaraciones de su presidente, unido a las manifestaciones contradictorias que realizaban sus altos representantes. Las primeras expresiones de Obama sobre Túnez fueron comedidas hasta ir adquiriendo mayor compromiso en favor de una transición democrática. A su vez, ante las primeras protestas registradas en Egipto, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, fue rotunda al manifestar que «el Gobierno de Egipto era estable», transmitiendo así el apoyo estadounidense y la presunta excepcionalidad de Túnez que, en contraste con su aliado egipcio, era un país pequeño, con poca población, sin recursos significativos y escaso valor geoestratégico. Sin embargo, a las pocas horas se producía un giro en las manifestaciones de Washington respecto a El Cairo, animando a una transición «ordenada y pacífica». Eran obvios los signos inequívocos de improvisación y antagonismo ante la precipitación con la que se desarrollaban y sucedían los acontecimientos.

A diferencia de la Unión Europea, Estados Unidos actuó con mayor agilidad, advirtiendo que el modelo de su alianza regional, asentado sobre regímenes

---

<sup>275</sup> V. Perry ANDERSON: «Sobre la concatenación en el mundo árabe», *New Left Review*, 68 (2011), 5-14.

autoritarios, había caducado y, por tanto, admitía reemplazarlo parcial y gradualmente por otro que cuente con una base social más amplia, con renovadas fuentes de legitimidad y con una función estabilizadora y moderadora de la política regional. Dicho en otros términos, se reconocía que las autocracias habían dejado de propiciar la estabilidad que tanto han primado las potencias occidentales a expensas de las libertades, los derechos humanos y la democracia. Por el contrario, los gobiernos autoritarios se han transformado en una de las principales fuentes de inestabilidad, con el agravante riesgo de propiciar la radicalización de algunos sectores sociales y su deriva violenta como ha sucedido en el pasado. Sin olvidar, por último, que el apoyo de Washington a la mayoría de las dictaduras árabes solo propicia las antipatías y sentimientos antiestadounidenses. Ante este nuevo panorama, la mayor preocupación estadounidense reside, junto a la inestabilidad asociada a las transiciones, en los riesgos que implican los cambios políticos que se avecinan en la región, de cara a sus intereses geoestratégicos e inexorables ajustes de su política exterior. En este sentido, se advierte el diferente tratamiento otorgado a los deseos de cambio político de unas sociedades u otras. El caso más evidente de este doble rasero ha sido el apoyo a la intervención militar en Libia al mismo tiempo que Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos aplastaban las protestas en Baréin. Semejante política no era ajena a que este archipiélago se encuentra ubicado frente a la costa iraní; y es sede de la V Flota estadounidense que vigila el golfo Pérsico, el estrecho de Ormuz, el mar Rojo y Arábigo. El mensaje es claro. El apoyo de Estados Unidos al cambio político no se realizará arriesgando o sacrificando sus intereses geoestratégicos. De ahí que no exprese el mismo grado de exigencias de apertura a los regímenes aliados (las denominadas *petromonarquías* del Golfo) que a otros de menor interés o alejados de su órbita de influencia. Por el contrario, su apuesta política busca seguir manteniendo su poder, presencia e influencia en la región.

Un apartado especial merecen las relaciones entre Estados Unidos e Israel. El empeño de Obama en retomar el proceso de paz ha registrado algunas tensiones en sus relaciones bilaterales. Uno de los momentos más críticos fue el incidente diplomático provocado durante la visita del vicepresidente estadounidense, Joe Biden, a Israel (marzo de 2010). Coincidiendo con esta, Israel anunció una expansión de su escalada colonizadora en Jerusalén Este (esto es, hacia la parte árabe de la ciudad), con la construcción de unas 1600 nuevas viviendas. No pareció el momento más oportuno para su anuncio. Fue incluso calificada como «*insultante*» por su secretaria de Estado, Hilary Clinton; y se suspendió el viaje que tenía previsto el enviado especial de Obama, George Mitchell, a la región. El empeño estadounidense por recuperar su imagen exterior, de presentar una posición equilibrada respecto al conflicto (ante su cuestionada honestidad como mediador), se había visto nuevamente comprometido. En este contexto, cabe recordar las declaraciones del entonces jefe del Comando Central del Ejército (CENTCOM), luego comandante del ISAF (International Security

Assistance Force) en Afganistán y actual director de la CIA, David Petraeus, que señaló la intransigencia israelí como fuente que retroalimenta la amenaza para las tropas estadounidenses en Afganistán e Irak.

El clima de tensión entre Washington y Tel Aviv ha venido retroalimentándose desde la llegada de Obama a la presidencia, dada la desconfianza que suscitaba en Israel el nuevo presidente. En aras de retomar las conversaciones de paz con los palestinos, demandó que se frenaran los asentamientos israelíes en los territorios ocupados. La respuesta israelí fue muy parcial y limitada. El Gobierno de Netanyahu congeló parcialmente la colonización, solo en Cisjordania, pero no en Jerusalén Este; y por un período de diez meses, que a su término no se ha visto prorrogado como pedía nuevamente la Casa Blanca. Las demandas estadounidenses para conseguir una nueva prórroga ni siquiera se vieron atendidas por los incentivos ofrecidos de transferencia militar. Estados Unidos reconoció que abandonaba su empeño, sin ejercer ningún tipo de presión sobre su aliado israelí.

Frente a la satisfacción de Tel Aviv, la dirección palestina mostraba su malestar, y a las pocas semanas de su nominal reanudación, el proceso de paz entraba de nuevo en un callejón sin salida. Sin embargo, el desencuentro entre la Administración Obama y el Gobierno de Netanyahu no equivale a una mayor condescendencia estadounidense hacia la parte palestina. Por el contrario, como se ha visto con el abierto y contundente rechazo de Washington a la iniciativa palestina en la ONU, su apoyo a Israel (y su costosa intransigencia) se mantiene inalterable.

En suma, ya sea por razones de política interior o exterior, el presidente Obama muestra cierta renuencia a tensar la cuerda en sus relaciones con Israel, reproduciendo el continuo dilema estadounidense. Esto es, busca el asentimiento de los Estados árabes y los palestinos para concluir el conflicto, pero sin alterar su compromiso con Israel, ni forzar su retirada de los territorios ocupados de acuerdo a las exigencias normativas internacionales.

## ***2. El nuevo Gobierno israelí***

La escena israelí no es menos desalentadora. La formación de su nuevo Gobierno no dejó ningún tipo de dudas. Con Benjamin Netanyahu como primer ministro y Avigdor Lieberman como ministro de Asuntos Exteriores, su orientación política e ideológica estaba claramente definida. Durante su anterior trayectoria como primer ministro (1996-99), Netanyahu había dejado clara su posición respecto al proceso pacificador al invertir la fórmula inicial de «tierra a cambio de paz» por la de «paz a cambio de paz», vaciando de contenido el mencionado proceso.

A su vez, Lieberman, líder de la formación política Yisrael Beiteinu, es conocido por sus proclamas agresivas y extremas hacia los palestinos en general; y por su idea de transferir (léase *expulsar*) a la minoría árabe en Israel o, igualmente, a los denominados *palestinos de 1948*.<sup>276</sup>

Su política colonizadora de los territorios palestinos (y, en particular, de Jerusalén Este), no es una mera concesión al grupo de presión representado por los colonos. Por el contrario, los colonos forman tanto parte del Gobierno israelí como los distintos grupos que integran la coalición gubernamental forman parte del movimiento colonial. Dicho de manera más contundente, Israel se ha vertebrado como un Estado colonial y del *apartheid*.<sup>277</sup>

La apuesta israelí por una estrategia claramente dilatoria es obvia. Su objetivo no es otro que continuar con su conocida política de hechos consumados. De manera que, en un breve plazo de tiempo, hará materialmente irresoluble el conflicto para aplicar la resolución de los dos Estados. Ese tiempo parece haber llegado, en opinión de las voces críticas con una opción que no resuelve los temas cruciales, dada la carencia de continuidad territorial, viabilidad económica y capacidad para acoger a los refugiados palestinos, entre otros aspectos. Y, por el contrario, apuestan por la opción de un solo Estado como la solución más satisfactoria y justa para ambas partes. Permitiría tanto el retorno de los refugiados como la permanencia de los colonos en el territorio palestino. Palestinos e israelíes serían ciudadanos de un mismo Estado, gozando de iguales derechos.<sup>278</sup>

No obstante, para algunos analistas Israel no necesita el proceso de paz. Por el contrario, puede asumir los costes del conflicto sin realizar ninguna concesión significativa, al mismo tiempo que garantiza una existencia relativamente pacífica, mantiene un considerable nivel de vida y retiene los territorios palestinos.<sup>279</sup> La traducción práctica de esta dinámica sobre el terreno se ha concretado en las siguientes pautas: primero, proyecta exteriormente su adhesión a las negociaciones y, paralelamente, continua la colonización del territorio palestino, socavando

---

<sup>276</sup> Como advierte Nur Masalha, el tema de la limpieza étnica de los palestinos en Israel se trata en voz alta, sin ningún tipo de restricción, «aparece en las encuestas de opinión pública», convirtiéndose la transferencia de población en «un debate lícito», Nur MASALHA: *La expulsión de los palestinos. El concepto de «transferencia» en el pensamiento político sionista, 1882-1948*, Madrid: Bósforo Libros, 2008, 238.

<sup>277</sup> V. Maxime RODINSON: *Israel: A Colonial-Settler State?*, Nueva York: Anchor Foundation, 1973; y Uri DAVIS: *Israel: An Apartheid State*, Londres: Zed Books, 1987.

<sup>278</sup> Véase Ali ABUNIMAH: *One Country. A Bold Proposal to End the Israeli-Palestinian Impasse*, Nueva York: Metropolitan Books, 2006; y Virginia TILLEY: *Palestina/Israel: un país, un Estado*, Madrid: Akal, 2007.

<sup>279</sup> Thomas L. FRIEDMAN: «Hobby or Necessity», *The New York Times* (27-3-2010). Disponible en <http://www.nytimes.com/2010/03/28/opinion/28friedman.html>

las bases territoriales y políticas del proceso de paz; segundo, establece nuevas condiciones en su estrategia de dilación de las negociaciones con la exigencia de ver reconocido el carácter étnico (judío) de Israel, que en consecuencia excluiría a su minoría árabe-palestina,<sup>280</sup> el derecho al retorno de los refugiados y la opción de un Estado único y de todos sus ciudadanos; tercero, exige tratar previamente con la amenaza nuclear iraní para sentirse seguro antes de adentrarse en sus potenciales e hipotéticas concesiones (argumentación semejante a la empleada por el ardor guerrero neoconservador contra Irak en 2003). Por último, toda la estrategia israelí se resume en su política del *puño de hierro* que, basada en su superioridad militar, refuerza su mencionada dilación y apuesta por los hechos consumados.<sup>281</sup>

### 3. La persistente debilidad y división palestina

Pese a los acuerdos puntuales alcanzados entre Fatah y Hamás (abril de 2011), el escenario palestino sigue mostrando una extrema fragilidad, sin que se evidencie ninguna recuperación significativa. Las negociaciones emprendidas entre ambas formaciones se han prolongado en el tiempo con su respectivo desgaste. A sus diferencias políticas e ideológicas se suma la fragmentación territorial y social entre Cisjordania y Gaza. Su diferente concepción del conflicto ha retroalimentando también su división. Mientras Fatah parece más inclinado a buscar un acomodo a la *cuestión palestina*, sacrificando parcialmente algunos de sus más emblemáticos derechos (retorno de los refugiados, Estado con soberanía sin cortapisas, capitalidad de Jerusalén Este), Hamás se muestra más firme en las reivindicaciones históricas de la agenda nacional palestina. Con la mediación de la activa diplomacia catari, Fatah y Hamas volvieron a sellar un nuevo acuerdo (febrero de 2012) con objeto de formar un Gobierno interino, presidido por Mahmud Abbás, hasta la celebración de elecciones legislativas y presidenciales convocadas para mayo.

No obstante, de cara a su sociedad, ambos movimientos comparten la corresponsabilidad por su incapacidad o falta de voluntad para alcanzar un acuerdo desde mucho antes. En este sentido, han sido tildados de participar de una visión más partidista que nacional. El daño y hastío causado a su sociedad es considerable. Una de las mayores y fatales paradojas de *la cuestión palestina* reside en la disonancia existente entre el derecho que le asiste y los abogados que asumen su defensa. Históricamente, la dirección política palestina no siempre ha

<sup>280</sup> Sobre la minoría árabe en Israel, véase Isaías BARREÑADA BAJO: *Identidad nacional y ciudadanía en el conflicto israelo-palestino. Los palestinos con ciudadanía israelí, parte del conflicto y excluidos del proceso de paz*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2004.

<sup>281</sup> Esta conocida estrategia viene ilustrada y excelentemente argumentada en Avi SHLAIM: *op. cit.*

sabido estar a la altura del espíritu de sacrificio y entrega de su sociedad.<sup>282</sup> El distanciamiento de sus tradicionales bases sociales de apoyo fue gradual, aunque se incrementó a lo largo del exilio tunecino. Durante ese tiempo fue cobrando mayor fuerza una concepción elitista de la política, que implicó el menosprecio de la fortaleza de su sociedad civil, una de las más ricas y activas de la región árabe.

El ejemplo más notorio fue el de la primera *Intifada* (movilización colectiva que implicó prácticamente todo su tejido asociativo), que rescató a la OLP de su limbo político en Túnez. Pero no hubo ni reciprocidad ni contrapartida. Por el contrario, una vez instalada la cúpula de la OLP en los territorios, en 1994, en virtud de los *Acuerdos de Oslo* (1993), comenzó una política de desmantelamiento de su sociedad civil. El menosprecio de su principal base de apoyo y movilización de recursos mostró ser un error irreversible. Pero también respondía a otras apreciaciones. De hecho, la concesión política (calificada de *capitulación* o *derrotista*)<sup>283</sup> que realizó la central palestina en Oslo era fruto no solo de su debilidad, sino también de sus propios temores y desconfianza, de verse marginada y desplazada en favor de la emergente dirección palestina en los territorios ocupados, que cobraba un creciente protagonismo al calor de la primera *Intifada*. Sin embargo, esta mostró ser más coherente con la agenda nacional palestina que la propia dirección de la OLP. De hecho, las negociaciones emprendidas secretamente en Oslo fueron llevadas a cabo por un sector de la dirección de la OLP afincada en Túnez, de espaldas a otros dirigentes de la OLP y del equipo negociador palestino. Cuando se desvelaron los términos del acuerdo, Haidar Abdel Shafi, que había encabezado la delegación jordano-palestina en la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo en Madrid (1991) dimitió de su cargo; además de vaticinar que dichos acuerdos estaban condenados al fracaso porque no abordaban los temas centrales del conflicto. Por su parte, otro dirigente, Faisal al-Husseini, declaraba que la dirección del interior mostró ser más OLP que la propia OLP.

## VI. A modo de conclusión: ficción y realidad del proceso de paz

El proceso de paz palestino-israelí se mantiene más como una ficción diplomática y mediática que como una realidad social, política, económica y territorial. Un recuento de sus dos décadas de existencia arroja un saldo deficitario. Durante la mayor parte de su ambivalente existencia son más los períodos en los que las negociaciones han permanecido detenidas e interrumpidas que los avances registrados. Sin olvidar el carácter irrisorio y muchas veces meramente nominal

<sup>282</sup> Bichara KHADER: *El Mundo Árabe explicado a Europa. Historia, imaginario, cultura, política, economía, geopolítica*, Barcelona: Icaria & IEMed., 2010, 131.

<sup>283</sup> George GIACAMAN y Dag Jorund LONNING: *After Oslo. New Realities, Old Problems*, Londres: Pluto Press, 1998, 1.

de los pasos dados. En los círculos diplomáticos occidentales se sostiene la *tesis de la bicicleta*. Hay que mantenerla en constante circulación. De lo contrario, si se para, se produce la caída. Sin embargo, todo hace pensar que se trata de una bicicleta estática puesto que, por más que se pedalee, no se logra avanzar nunca, aunque se mantenga esa quimera y su esfuerzo roce la extenuación. De hecho, nada ni nadie ha impedido el agravamiento de las causas estructurales del conflicto al mismo tiempo que se mantiene vigente la ficción del proceso de paz. La ocupación (y colonización) israelí de los territorios palestinos no ha desaparecido ni disminuido. Por el contrario, se ha agravado e incrementado.

La asimetría de poder entre las partes es tan significativa como elocuente. No se comprende la dinámica negociadora sin advertir previamente desde qué posición y por qué razón se negocia. Si se negocia desde la fuerza y para consolidar, además de prolongar, esa posición de predominio geoestratégico; o bien si, por el contrario, se negocia desde la debilidad y por debilidad. La renuencia de las elites políticas y militares israelíes para llegar a un verdadero acuerdo de paz con los palestinos no deja lugar a ningún tipo de dudas. El conflicto parece haberse convertido en un fin en sí mismo, que otorga poder a ciertas elites.<sup>284</sup> Solo basta con remitirse a los hechos. A Israel le gustaría ver refrendada su política de hechos consumados en los territorios ocupados. Pretensión que es percibida, desde el lado opuesto, como un ejercicio de prolongación de la ocupación —aunque solo fuera parcial— por otros medios. Con independencia de los argumentos coyunturales aducidos (seguridad, ausencia de interlocutor, necesidades demográficas), su denominador común parte de una estrategia dilatoria que otorga la cobertura política y temporal necesaria para su expansión colonizadora. Su política de hechos consumados e irreversibles busca culminar su original proyecto colonial en Palestina, al mismo tiempo que intenta minar la moral y la base material de sus legítimos habitantes. Adheridos a la ficción del proceso de paz, los dirigentes israelíes utilizan su proyección mediática externa a modo de cortina de humo que oculte su ejercicio de poder en los territorios palestinos, donde socavan las únicas bases territoriales y políticas que restan para construir la paz.

La impotencia de la AP ante la intransigencia israelí, cuando no su subordinación a muchas de sus constantes exigencias, es el resultado de su debilidad y de la ausencia de contrapesos en sus alianzas externas para equilibrar las asimétricas relaciones de poder. La ficción del proceso de paz carece de credibilidad alguna en el seno de la sociedad palestina, que se enfrenta a la realidad cotidiana de la ocupación, sufre todo tipo de restricciones y constantes vejaciones. La deslegitimación de la AP es obvia. Sus cargos electos han rebasado con creces su mandato, prolongándolo sobre una controvertida interpretación constitucional, situación de emergencia

---

<sup>284</sup> V. Ferrán IZQUIERDO BRICHS: *Breve introducción al conflicto palestino-israelí*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2011, 127-130.

y apoyo exterior (de Estados Unidos y la Unión Europea). En contraposición, en aras de compensar su déficit democrático y cooptar a diferentes segmentos sociales, la AP ha centrado buena parte de sus esfuerzos en mejorar la situación socioeconómica de la población palestina bajo su administración (Cisjordania). La tesis de la paz económica, de construcción de una infraestructura previa al establecimiento de un Estado palestino, no goza por sí misma de efectividad si no va acompañada de las medidas políticas que permitan la viabilidad económica de esa futura entidad estatal, aunque ha permitido extraer ciertos réditos y amortiguar hasta cierto punto el descontento. No en vano la sociedad internacional admite desde la Carta de las Naciones Unidas, como uno de los propósitos básicos de la Organización, que es necesario fomentar «el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal» (art. 1.2). La paz es indudablemente incompatible con la dominación colonial como lo proclamó la Asamblea General en 1960 en la llamada *Carta Magna de la Descolonización* al afirmar que

la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.<sup>285</sup>

En esa misma línea, la AP carece de una base sólida de apoyo social, que amenaza con estrecharse aún más si sus diferentes sectores sociales se hicieran eco, por efecto de contagio, de la oleada de protesta y contestación política que recorre el mundo árabe. Previsiblemente, parece poco probable ese escenario, dado que la situación palestina difiere sustancialmente de la registrada en otros países árabes. Las primeras manifestaciones palestinas de solidaridad con el pueblo egipcio fueron respondidas, en un primer momento, y tanto por el Gobierno de Fatah/AP en Cisjordania como por el de Hamás en Gaza, de manera contraproducente. Pero pronto rectificaron sus medidas de prohibición y represión, temiendo un efecto contrario al deseado. La AP fue aún más lejos. Su Gobierno dimitió, quedándose en funciones hasta la anunciada celebración de elecciones. De hecho, las movilizaciones que siguieron en la sociedad palestina demandaban la unidad nacional, en concreto, que las dos principales fuerzas políticas acabaran con su dañina división.

En esta tesitura cabe advertir que la iniciativa palestina ante la ONU no solo respondía al cierre del proceso de paz y la necesidad de rebasar el inmovilismo israelí, intentando contrapesar su debilidad con el apoyo internacional. No menos importante era recuperar cierta credibilidad ante su propia sociedad. Ambos

---

<sup>285</sup> Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 14 de diciembre de 1960 (Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales).

aspectos, externo (interestatal) e interno (intraestatal), aparecen inexorablemente interrelacionados. La propia dinámica del proceso, en un sentido u otro, ha tenido su correspondiente impacto en la sociedad palestina.<sup>286</sup> Desde la primera *Intifada* (1987) la OLP no había tomado la iniciativa política. Su ofensiva diplomática ha otorgado un importante respiro a la AP, junto al acuerdo alcanzado entre Fatah y Hamás para poner fin a su infértil disputa.

La pregunta, por tanto, es la siguiente: después de la ONU, ¿qué? El revuelo político y mediático suscitado por la iniciativa palestina ante la ONU no ha logrado rebasar su Consejo de Seguridad, ni siquiera se logró votar la propuesta por ausencia de acuerdo en su Comité de Admisión de Nuevos Miembros. La presión estadounidense sobre algunos de sus quince miembros se ha mostrado eficaz. Ante la admisión de Palestina como Estado miembro en la UNESCO, Estados Unidos retiró su contribución económica obligando a esta agencia especializada de la ONU a suspender sus programas hasta final de año por falta de financiación. Previamente Washington había suspendido también sus aportaciones a la AP e Israel había retenido las transferencias a la AP, derivadas de los impuestos gravados a las importaciones palestinas vía Israel. Ante su previsible asfixia económica, y la presión recibida desde prácticamente todos los flancos, con las evidentes repercusiones negativas en su administración y sociedad, la AP ha decidido ralentizar su iniciativa ante las instituciones internacionales integradas en la ONU con objeto de eludir el castigo impuesto. Pese a que en su ámbito discursivo, la AP sostiene que seguirá solicitando su ingreso como Estado miembro de pleno derecho en la ONU, en la práctica resulta difícil contemplar cómo logrará rebasar las enormes presiones y dificultades para sostener su iniciativa.

A lo largo de su historia, la agenda nacional palestina ha sido diáfana. Su prioridad era la liberación de Palestina, concretada en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación, la creación de su Estado independiente y el retorno de los refugiados. No la creación de una entidad subestatal, supeditada a las exigencias de seguridad de Israel, a sus intereses económicos y a su apetito expansionista. La OLP/AP no ha logrado concretar ninguna de las prioridades de su agenda nacional: ni la independencia articulada en un mini-Estado palestino en el 22% de su territorio histórico; ni tampoco el desarrollo económico y el progreso social asociados a su proyecto de liberación nacional.

Ante este sombrío panorama se abren algunos interrogantes. ¿Debe la OLP/AP mantenerse en la ficción del proceso de paz pese a las reiteradas muestras de falta de voluntad política dadas por los sucesivos ejecutivos israelíes? ¿Debería la AP

---

<sup>286</sup> V. Khalil SHIKAKI: *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005*, Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz, 2006.

disolverse y, en consecuencia, devolver a Israel la responsabilidad de gestionar *directamente* su prolongada ocupación militar? ¿Es todavía viable la resolución del conflicto basada en la opción de los dos Estados? ¿Hasta cuándo? ¿No se ha devaluado esta opción hasta límites irrisorios y vacíos de contenido? ¿No dejaría esta opción otros tantos frentes abiertos y sin perspectivas de resolución? ¿No sería más pertinente que la OLP/AP asumiera la opción de un solo Estado, dado el agotamiento de su repertorio estratégico, imposibilidad de vertebrar la solución de los dos Estados y ofrecer una solución más justa para todas las partes? En caso contrario, ¿no corre el riesgo la OLP/AP de ser crecientemente percibida como un cuerpo intermedio entre la potencia ocupante y la población ocupada? ¿No está reproduciendo la OLP/AP la función de la denominada *clase compradora* de la más clásica era colonial? ¿No corre el riesgo la AP de ser percibida como una administración colaboracionista de la ocupación israelí?

El proceso de paz hace tiempo que entró en un callejón sin salida. Su naufragio es evidente. Pese a las enormes concesiones realizadas por la OLP/AP, puestas de relieve por «los papeles palestinos»,<sup>287</sup> Israel mantiene una posición intransigente e inmovilista, fruto tanto de su primacía geoestratégica en la región como de la protección e inmunidad que le brinda Estados Unidos en el sistema internacional. Por tanto, solo una intervención internacional encabezada por Washington tendría algún tipo de efectividad. Resulta difícil que otro actor internacional (ONU, Unión Europea, Rusia o China) pueda ejercer semejante presión. Pero no menos complejo resulta que Estados Unidos acometa ese ejercicio de equilibrio entre la fuerza y el derecho. Después de cosechar los dividendos de su triunfo tras el fin de la guerra fría, Estados Unidos no logró traducir su enorme influencia política en «la pacificación de Oriente Medio y Próximo», expresando con «total firmeza una definición más ambiciosa y explícita de los compromisos y las compensaciones mutuas centrales que implicaba el acuerdo de paz».<sup>288</sup> A diferencia de Tel Aviv, Washington vincula los desafíos regionales a la resolución de la *cuestión palestina*. Los vientos de cambio que recorren la región de un extremo al otro podrían propiciar una nueva oportunidad semejante a la del fin de la controversia bipolar, de renovación de la legitimidad en la que se asienta toda su arquitectura de seguridad regional. Pero todavía es demasiado pronto para semejante prospectiva; y al mismo tiempo es de temer que sea demasiado tarde para implementar la solución de los dos Estados.

---

<sup>287</sup> Los «papeles palestinos», publicados por Al-Yazira y *The Guardian*, confirman los análisis y las sospechas acerca del papel ambiguo que ha jugado la dirección de la AP durante el proceso negociador.

<sup>288</sup> Zbigniew BRZEZINSKI: *Tres presidentes. La segunda oportunidad para la gran superpotencia americana*, Barcelona: Paidós, 2010, 65 y 104.



# ANEXOS

---



## Anexo I

### **Moción sobre el derecho humano a la paz aprobada por el pleno del Cabildo de Gran Canaria (26 de marzo de 2010)<sup>289</sup>**

La Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), lidera la iniciativa consistente en impulsar ante las Naciones Unidas la codificación universal del Derecho Humano a la Paz a partir de un proyecto que apruebe la sociedad civil internacional en la «Conferencia sobre el Derecho Humano a la Paz» que se celebrará en Santiago de Compostela los días 9 y 10 de diciembre de 2010.

Habida cuenta de la vocación tradicional de Gran Canaria y de Canarias como puente de comunicación y entendimiento entre los pueblos de África, América Latina y Europa y su defensa de los valores enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que son universales, indivisibles, interdependientes e inalienables.

Convencidos de la necesidad de realizar efectivamente el objetivo constitucional de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra», que enuncia el Preámbulo de la Constitución española de 1978.

Conscientes de que es tarea de la Comunidad Autónoma de Canarias «el desarrollo equilibrado de las Islas y la cooperación con otros pueblos», según lo proclama el artículo primero del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Considerando que en un mundo globalizado y que afronta riesgos globales es un ejercicio de responsabilidad y un imperativo defender los valores de la solidaridad, la hospitalidad, el desarrollo y la paz mundial, lo que implica la erradicación de todo tipo de violencia, sea ésta armada, estructural o cultural.

Es por todo ello que los Grupos de NC-NGC y del PSC-PSOE del Cabildo de Gran Canaria proponen al Pleno de la Corporación la adopción de los siguientes

---

<sup>289</sup> Moción presentada por los Grupos Nueva Canarias-Nueva Gran Canaria y el Grupo Socialista, sobre el derecho humano a la paz, aprobada por unanimidad. En nombre de los Grupos proponentes, el portavoz del Grupo de Nueva Canarias-Nueva Gran Canaria, D. Carmelo Ramírez, expuso ante el pleno el contenido de la moción.

## ACUERDOS

1. Adherirse a la Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz y suscribir de manera integral sus contenidos, tanto en lo referente a su Preámbulo y su parte I (Contenido del Derecho Humano a la Paz), como en su parte 11 (Aplicación de la Declaración) y sus disposiciones finales.
2. Manifiestar su apoyo a la celebración en Santiago de Compostela los días 9 y 10 de diciembre de 2010 de la Conferencia sobre el Derecho Humano a la Paz, en la que los representantes de la sociedad civil internacional serán invitados a aprobar un «Proyecto de Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz». El citado proyecto será posteriormente sometido a la consideración de los órganos de las Naciones Unidas competentes en materia de derechos humanos, para que se inicie el proceso de codificación oficial del derecho humano a la paz.
3. Instar al Gobierno de Canarias a:
  - a) Prestar apoyo a las iniciativas de la sociedad civil a favor de la codificación del derecho humano a la paz, tanto ante el Gobierno de España como en su actuación exterior.
  - b) Trasladar al Gobierno de España su apoyo a la codificación oficial de este derecho por parte de los órganos de las Naciones Unidas competentes en materia de derechos humanos.
4. Invitar a otras instituciones autonómicas, insulares y municipales a adherirse a la «Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz» y al proceso que promueve su codificación oficial.

## Anexo II

### **Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz (10 de diciembre de 2010)**

*El Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz,*

*Reunido* los días 9 y 10 de diciembre de 2010 en Santiago de Compostela (España) con ocasión del Foro 2010 o Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz;

*Teniendo en cuenta* las declaraciones, conclusiones y recomendaciones formuladas en las conferencias y reuniones regionales de personas expertas sobre el derecho humano a la paz que ya se han celebrado en Ginebra (Suiza) —con ocasión de la Conferencia Mundial de ONG para la Reforma de las Instituciones Internacionales—, noviembre de 2006; México D.F. (México), diciembre de 2006; Bogotá (Colombia), Barcelona (España) y Adís Abeba (Etiopía), marzo de 2007; Caracas (Venezuela) y Santo Domingo (República Dominicana), abril de 2007; Morelia (México), Bogotá (Colombia), Oviedo (España) y Santa Fe (Estados Unidos), mayo de 2007; Washington (Estados Unidos), Nairobi (Kenia) y Ginebra (Suiza), junio de 2007; Feldkirch (Austria), agosto de 2007; Ginebra (Suiza) y Luarca (España), septiembre de 2007; Madrid (España), octubre de 2007; Monterrey (México), noviembre de 2007; México D.F. (México), Ginebra (Suiza), Las Palmas de Gran Canaria (España), Zaragoza (España) y Navia (España), diciembre de 2007; Nueva York (Estados Unidos) —con ocasión del período de sesiones de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las NU—, febrero de 2008; Parlamento de Cataluña, Barcelona (España), Ginebra (Suiza), Dakar (Senegal), Madrid (España), Valencia (España), abril de 2008; Roma (Italia) y Gwangju (República de Corea), mayo de 2008; Ginebra (Suiza) y Bilbao (España), junio de 2008; Ginebra (Suiza) y Cartagena (España), julio de 2008; París (Francia), Toledo (España), Ginebra (Suiza), Zaragoza (España) y Montevideo (Uruguay), septiembre de 2008; Oviedo (España), Alcalá (España), Turín (Italia), Nueva York (Estados Unidos) y Parlamento Vasco, Vitoria (España), octubre de 2008; La Plata (Argentina), Buenos Aires (Argentina) y Bosco Marengo (Italia), noviembre de 2008; Luxemburgo (Luxemburgo), Ginebra (Suiza) y Barcelona (España), diciembre de 2008; Ginebra (Suiza) y Barcelona (España), enero de 2009; Yaundé (Camerún), febrero de 2009; Ginebra (Suiza) y Nueva York (Estados Unidos), marzo de 2009; Johannesburgo (Sudáfrica), Sevilla (España),

Madrid (España), Santiago de Compostela (España), y Bangkok (Tailandia), abril 2009; Trevi (Italia), México D.F. (México) y Sevilla (España), mayo de 2009; Ginebra (Suiza), junio de 2009; México D.F. (México) y Morelia (México), julio de 2009; San Sebastián (España), agosto de 2009; Ginebra (Suiza) y Luarca (España), septiembre de 2009; Caso (España) y Cangas de Onís (España), Alcalá de Henares (España) y Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), octubre de 2009; Las Palmas de Gran Canaria (España), Universidad de California, Berkeley, (Estados Unidos) y Universidad de Ginebra (Suiza), noviembre de 2009; Alejandría (Egipto) y Ginebra (Suiza), diciembre de 2009; La Habana (Cuba) y Ginebra (Suiza), enero de 2010; Ginebra (Suiza), y Bilbao (España), febrero de 2010; Ginebra (Suiza) y Nueva York (Estados Unidos), marzo de 2010; Luarca (España), México D.F. (México) y Telde (España), abril de 2010; Nueva York (Estados Unidos), Congreso de los Diputados, Madrid (España), Bilbao (España) y Barcelona (España), mayo de 2010; Barcelona (España), Ginebra (Suiza), Kampala (Uganda) y Santiago de Compostela (España), junio de 2010; Las Palmas de Gran Canaria (España), julio de 2010; Ginebra (Suiza), Buenos Aires (Argentina) y Montevideo (Uruguay), agosto de 2010; Toledo (España), Ginebra (Suiza), Nueva York (Estados Unidos) y Barcelona (España), septiembre de 2010; Limassol (Chipre), Oviedo (España), Alcalá de Henares (Madrid) y Puerto del Carmen, Lanzarote (España), octubre de 2010; Soria (España), Bilbao (España), Berriz (España) y Caracas (Venezuela), noviembre de 2010;

*Destacando* el informe sobre los resultados del taller de personas expertas sobre el derecho de los pueblos a la paz (Ginebra, 15 y 16 de diciembre de 2009); la resolución 14/3, de 17 de junio de 2010, por la que el Consejo de Derechos Humanos pidió al Comité Asesor que preparase un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz; y la recomendación 5/2 del Comité Asesor, de 6 de agosto de 2010, por la que estableció un grupo de redacción de cuatro miembros;

*Destacando* igualmente las adhesiones al proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz recibidas del Parlamento de Cataluña (Barcelona, España, 26 de febrero de 2009); la Federación Asturiana de Concejos, que integra a los 78 municipios del Principado de Asturias (Sariego, España, 10 de julio de 2009); la Junta General del Principado de Asturias (Oviedo, España, 9 de octubre de 2009); el Cabildo de Gran Canaria (Las Palmas de Gran Canaria, España, 26 de marzo de 2010); los Ayuntamientos de Telde y Santa Lucía (Gran Canaria, España, abril y mayo de 2010); la Asamblea de Defensores del Pueblo de la República Argentina (Buenos Aires, Argentina, 11 de agosto de 2010); la Asociación Internacional de Ciudades Mensajeras de la Paz (Limassol, Chipre, 7 de octubre de 2010); la Declaración de Lanzarote sobre el Derecho Humano a la Paz (Puerto del Carmen, Lanzarote, España, 29 de octubre de 2010); los municipios vascos

reunidos en Berriz (Berriz, España, 12 de noviembre de 2010); y la Universidad Central de Venezuela (Caracas, Venezuela, 18 de noviembre de 2010);

*Teniendo especialmente en cuenta la Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz, de 30 de octubre de 2006; la Declaración de Bilbao sobre el Derecho Humano a la Paz, de 24 de febrero de 2010; así como la Declaración de Barcelona sobre el Derecho Humano a la Paz, de 2 de junio de 2010, aprobadas por tres Comités de redacción diferentes compuestos de personas expertas independientes; así como las Declaraciones regionales sobre el derecho humano a la paz formuladas por personas expertas de la sociedad civil internacional en La Plata (Argentina), noviembre de 2008, Yaundé (Camerún), febrero de 2009, Bangkok (Tailandia), abril de 2009, Johannesburgo (Sudáfrica), abril de 2009, Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), octubre de 2009, Alejandría (Egipto), diciembre de 2009, y La Habana (Cuba), enero de 2010;*

1. Acuerda, por consenso, aprobar en el lugar anteriormente indicado y con la intención de que la Asamblea General de las Naciones Unidas la haga suya en un futuro cercano, la Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz, cuyo texto figura en el Anexo de la presente resolución;
2. Pide a todas las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONG e instituciones asociadas, difundir, exponer y dar a conocer ampliamente la Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz por todo el mundo.

Santiago de Compostela (España), 10 de diciembre de 2010

## Anexo

### DECLARACIÓN DE SANTIAGO SOBRE EL DERECHO HUMANO A LA PAZ

#### Preámbulo

*La Asamblea General,*

(1) *Considerando* que, de conformidad con el Preámbulo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y los propósitos y principios que la misma enuncia, la paz es un valor universal, la razón de ser de la Organización, así como precondition y consecuencia del disfrute de los derechos humanos por todos;

(2) *Considerando* que la aplicación adecuada, uniforme y no selectiva del derecho internacional es indispensable para la consecución de la paz; y recordando que la Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 1, identifica como propósito fundamental de la Organización el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a través, *inter alia*, del desarrollo económico y social de los pueblos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin ningún tipo de discriminación;

(3) *Reconociendo* la concepción positiva de la paz, que va más allá de la estricta ausencia de conflicto armado y que se vincula a la eliminación de todo tipo de violencia, ya sea directa, política, estructural, económica o cultural en los ámbitos público y privado, lo que exige el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos como condición para satisfacer las necesidades de los seres humanos, así como el respeto efectivo de todos los derechos humanos y de la dignidad inherente de todos los miembros de la familia humana;

(4) *Considerando* que la paz es inseparable de la diversidad de la vida y las culturas, siendo la identidad la base de la vida; y afirmando, por tanto, que el derecho a la vida es el más importante entre todos los derechos, del cual derivan otros derechos y libertades, especialmente el derecho de todas las personas a vivir en paz;

(5) *Recordando* que el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas estipula que los Estados Miembros arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia; y que los Estados miembros se abstendrán en sus relaciones internacionales 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 y principios enunciados en la Carta;

(6) *Considerando* que el sistema de las Naciones Unidas comparte en su conjunto este ideario, puesto que «la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social» (Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, OIT); aspira a elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos y erradicar del hambre (Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO); y afirma que «la salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad» (Constitución de la Organización Mundial de la Salud, OMS);

(7) *Consciente* de la vulnerabilidad y dependencia de todo ser humano, y de que determinadas circunstancias convierten en especialmente vulnerables a algunos grupos y personas; así como de la necesidad y el derecho que tienen todas las personas de vivir en paz y de que se establezca un orden social, interno e internacional, en el que la paz sea exigencia prioritaria, de manera que se hagan plenamente efectivos los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos;

(8) *Considerando* que la educación es indispensable para establecer una cultura universal de paz y que, conforme al Preámbulo de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), «puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz»; y teniendo en cuenta el Manifiesto de Sevilla sobre la Violencia (1986), recomendado y tomado en consideración por la Conferencia General de la UNESCO (1989);

(9) *Recordando* igualmente la prohibición de la propaganda a favor de la guerra y de la incitación al odio y a la violencia, de conformidad con el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que han de ser compatibles con el pleno respeto de la libertad de expresión;

(10) *Teniendo en cuenta* los principios y normas consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional del trabajo, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal y el derecho internacional de los refugiados; y que, conforme a estos principios y normas, los derechos humanos son inalienables, universales, indivisibles e interdependientes, y reafirman la dignidad y el valor de la persona humana, especialmente los niños y jóvenes, así como la igualdad de derechos de mujeres y hombres;

(11) *Recordando* igualmente las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, entre otras, la resolución 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970 sobre las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados; la resolución 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974 sobre la definición de la agresión; la resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974, por la que hace suya la «Declaración

universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición»; la resolución 3384 (XXX) de 10 de noviembre de 1975, titulada «Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad»; la resolución 33/73 de 15 de diciembre de 1978, titulada «Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz»; la resolución 39/11 de 12 de noviembre de 1984, titulada «Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz»; la resolución 53/243 de 13 de septiembre de 1999, titulada «Declaración y programa de acción sobre una cultura de paz»; la resolución 55/2 de 5 de septiembre de 2000, titulada «Declaración del Milenio», reiterada en la resolución 60/1 de 15 de septiembre de 2005, titulada «Documento Final de la Cumbre Mundial 2005»; y la resolución 55/282 de 7 de septiembre de 2001, por la que se invita a observar el Día Internacional de la Paz el 21 de septiembre de cada año;

(12) *Preocupada* por el deterioro constante y progresivo del medio ambiente y por la necesidad y la obligación de asegurar a las generaciones presentes y futuras una vida en paz y en armonía con la naturaleza, salvaguardando su derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano; y recordando, entre otros instrumentos, la Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, de 16 de junio de 1972; la Carta Mundial de la Naturaleza contenida en la resolución 37/7 de la Asamblea General, de 28 de octubre de 1982; la Convención sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 9 de mayo de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 11 de diciembre de 1997; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 14 de junio de 1992; la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 14 de octubre de 1994; la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos medioambientales, de 25 de junio de 1998; y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, de 4 de septiembre de 2002;

(13) *Constatando* que el compromiso a favor de la paz es un principio general del derecho internacional, de conformidad con el artículo 38.1.c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, según reconoció la Consulta internacional de expertos representantes de 117 Estados sobre el derecho humano a la paz, celebrada en París en marzo de 1998;

(14) *Recordado* la Declaración de Estambul, aprobada por la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja mediante su resolución XIX (1969), en la que se declara que el ser humano tiene derecho a disfrutar de una paz duradera; la resolución 5/XXXII (1976) de la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la que se afirma que toda persona tiene derecho a vivir en condiciones de paz y seguridad internacional; y las resoluciones 8/9 (18 de junio

de 2008) y 11/4 (17 de junio de 2009) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre la promoción del derecho de los pueblos a la paz;

(15) *Recordando* los compromisos asumidos por los Estados africanos en virtud del Acta Constitutiva de la Unión Africana, la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, el Protocolo de la Carta Africana relativa a los derechos de la mujer en África; los compromisos contraídos por los Estados en el ámbito interamericano en virtud de la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador; el Tratado constitutivo del Parlamento Latinoamericano y, en el ámbito iberoamericano, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes; los instrumentos asiáticos vinculados a la paz como la Declaración de Bangkok, la Carta de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático y la Carta Asiática de Derechos Humanos, así como los términos de referencia de la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático; el compromiso de los Estados árabes a favor de la paz expresado en la Carta de la Liga de Estados Árabes y en la Carta Árabe de Derechos Humanos; el compromiso de los Estados islámicos en favor de la paz expresado en la Carta de la Organización de la Conferencia Islámica; así como los compromisos adquiridos en el marco del Consejo de Europa en virtud de su Estatuto, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de la Carta Social Europea y de otras convenciones; y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea;

(16) *Preocupada* por la producción de armas, la carrera de armamentos y su tráfico desmesurado e incontrolado, que ponen en peligro la paz y seguridad internacionales; por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados sectoriales en materia de desarme y, en especial, del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares; lo cual obstaculiza la realización del derecho al desarrollo;

(17) *Considerando* que la comunidad internacional requiere la codificación y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz como derecho con entidad propia, vocación universal y carácter intergeneracional;

(18) *Preocupada* por las violaciones flagrantes y sistemáticas cometidas en tiempos de paz, e invitando a la Asamblea de Estados Parte en el Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional a considerar este tipo de violaciones como crímenes contra el derecho humano a la paz;

(19) *Reconociendo* las aportaciones de las mujeres a los procesos de paz y subrayando la importancia de su participación en todos los niveles de adopción de

decisiones, como ha sido reconocido por la Asamblea General, en sus resoluciones 3519 de 1975 y 3763 de 1982, y por el Consejo de Seguridad, en sus resoluciones 1325 (2000), 1820, 1888 y 1889 (2009); así como enfatizando la implementación plena y efectiva de la resolución 1325 sobre las mujeres y la paz y seguridad;

(20) *Afirmando* igualmente que el logro de la paz es responsabilidad compartida de las mujeres y los hombres, pueblos y Estados, organizaciones internacionales, sociedad civil, empresas y otros actores sociales y, en general, de toda la comunidad internacional;

(21) *Considerando* que la promoción de una cultura de paz, la redistribución mundial de los recursos y la realización de la justicia social deben de contribuir al establecimiento de relaciones globales económicas más justas que facilitarán el cumplimiento de los propósitos de esta Declaración, al eliminar las desigualdades, la exclusión y la pobreza, porque generan violencia estructural que es incompatible con la paz a nivel interno e internacional;

(22) *Afirmando* que la paz debe estar basada en la justicia y que, por tanto, todas las víctimas sin discriminación tienen derecho a su reconocimiento como tales, a la justicia, a la verdad, así como a una reparación efectiva de conformidad con lo dispuesto en la resolución 60/147 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2005, que aprueba los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, contribuyendo así a la reconciliación y al establecimiento de una paz duradera;

(23) *Consciente* de que la impunidad es incompatible con la paz y la justicia; y considerando que toda institución militar o de seguridad debe estar plenamente subordinada al estado de derecho, al cumplimiento de las obligaciones que derivan del derecho internacional, al respeto de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, y a la consecución de la paz; y que, por tanto, la disciplina militar y el cumplimiento de órdenes superiores deben estar subordinados al logro de esos objetivos;

(24) *Preocupada* por la impunidad y por las actividades cada vez más frecuentes de mercenarios y compañías privadas militares y de seguridad; la atribución al sector privado de las funciones de seguridad que son propias del Estado, así como por la creciente privatización de la guerra;

(25) *Afirmando* que la paz implica el derecho de todas las personas a vivir y permanecer en sus respectivos países; conscientes de que los éxodos en masa y

los flujos migratorios son frecuentemente involuntarios y obedecen a peligros, amenazas y quebrantamientos de la paz; y convencida de que, para asegurar el derecho a la seguridad humana y el derecho de toda persona a emigrar y establecerse pacíficamente en el territorio de otro Estado, la comunidad internacional debe definir con urgencia un régimen internacional de las migraciones;

(26) *Convencida* igualmente de que la paz ha sido y continúa siendo un anhelo constante de todas las civilizaciones a lo largo de la historia de la humanidad, por lo que todas las personas debemos unir nuestros esfuerzos a favor de la realización efectiva de la paz;

(27) *Rindiendo tributo* a todos los movimientos, iniciativas e ideas por la paz que han marcado la historia de la humanidad y que han cristalizado recientemente en importantes contribuciones, incluyendo el Programa de La Haya por la Paz y la Justicia para el siglo XXI, aprobado en 1999 por la Conferencia del Llamamiento de La Haya por la Paz;<sup>290</sup> la Carta de la Tierra adoptada en La Haya en junio de 2000 y la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra, adoptada en Cochabamba en abril de 2010, en el marco de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra;

(28) *Afirmando* que el derecho humano a la paz no será efectivo sin la realización de la igualdad de derechos y el respeto de las diferencias basadas en el género; sin el respeto de los diferentes valores culturales y creencias religiosas que sean compatibles con los derechos humanos universalmente reconocidos; y sin la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia;

(29) *Convencida* de que es urgente y necesario que todos los Estados reconozcan la paz como un derecho humano y aseguren su disfrute por todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sin ninguna distinción, independientemente de la raza, la descendencia, el origen nacional, étnico o social, el color, el sexo, la orientación sexual, la edad, el idioma, la religión o la convicción, la opinión política o de otra índole, la posición económica o el patrimonio, la diversidad funcional física o mental, el estado civil, el nacimiento o cualquier otra condición;

*Proclama* la siguiente *Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*:

---

<sup>290</sup> Doc. A/54/98, de 20 de mayo de 1999.

## Parte I

### Elementos del derecho humano a la paz

#### *Sección A. Derechos*

##### ARTÍCULO 1

##### TITULARES Y DEUDORES

1. Las personas, los grupos, los pueblos y toda la humanidad tienen el derecho inalienable a una paz justa, sostenible y duradera. En virtud de ello, son titulares de los derechos y libertades reconocidos en esta Declaración.
2. Los Estados, individualmente, en conjunto o como parte de organizaciones multilaterales, son los principales deudores del derecho humano a la paz. Este derecho se realizará sin distinción alguna y sin discriminación por razón de raza, descendencia, origen nacional, étnico o social, color, sexo, orientación sexual, edad, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro tipo, posición económica o patrimonio, diversidad funcional física o mental, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.
3. Todas las personas y los pueblos sujetos a agresión, genocidio, racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, así como al *apartheid*, colonialismo y neocolonialismo, merecen una atención especial como víctimas de violaciones del derecho humano a la paz.

##### ARTÍCULO 2

##### DERECHO A LA EDUCACIÓN EN Y PARA LA PAZ Y LOS DEMÁS DERECHOS HUMANOS

1. La educación y socialización por la paz es condición *sine qua non* para desaprender la guerra y construir identidades desligadas de la violencia.
2. Toda persona tiene derecho a recibir, en condiciones de igualdad de trato, una educación en y para la paz y los demás derechos humanos. Esta educación debe ser el fundamento de todo sistema educativo; generar procesos sociales basados en la confianza, la solidaridad y el respeto mutuo; incorporar una perspectiva de género; facilitar la resolución no violenta de los conflictos; y ayudar a pensar las relaciones humanas en el marco de una cultura de la paz.
3. Toda persona tiene derecho a solicitar y adquirir competencias útiles con el fin de participar en la transformación o prevención y resolución creativa y no violenta de los conflictos a lo largo de su vida. Estas competencias deberán ser adquiridas a través de la educación formal y no formal.

## ARTÍCULO 3

## DERECHO A LA SEGURIDAD HUMANA Y A VIVIR EN UN ENTORNO SEGURO Y SANO

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad humana, lo que incluye la libertad frente al miedo y frente a la necesidad, ambos elementos de la paz positiva.
2. Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a vivir en un entorno privado y público que sea seguro y sano, así como a recibir protección contra cualquier acto de amenaza o de violencia física o psicológica, con independencia de su procedencia estatal o no estatal.
3. Los pueblos y los seres humanos tienen derecho a exigir a sus gobiernos que apliquen efectivamente el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en particular el principio de arreglo pacífico de controversias, con pleno respeto a las normas del derecho internacional, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
4. La libertad frente a la necesidad implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
  - a. el derecho a la alimentación, agua potable y saneamiento, salud, abrigo, vivienda y educación;
  - b. el derecho al trabajo y a disfrutar de condiciones laborales y sindicales dignas; el derecho a la igualdad de remuneración entre las personas que desarrollen la misma ocupación o prestación; el derecho a acceder a prestaciones sociales en condiciones de igualdad de trato; así como el derecho al descanso.

## ARTÍCULO 4

## DERECHO AL DESARROLLO Y A UN MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE

1. La realización del derecho humano a la paz y la erradicación de la violencia estructural requieren que toda persona y todo pueblo tengan el derecho inalienable a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.
2. Toda persona y todo pueblo tienen derecho a que se eliminen los obstáculos que impiden la realización del derecho al desarrollo, tales como el servicio de la deuda externa injusta o insostenible y sus condicionalidades, o el mantenimiento de un orden económico internacional injusto, porque generan pobreza y exclusión social.
3. Toda persona y pueblo tienen derecho a vivir en un medio ambiente sostenible y seguro, como base para la paz y para la supervivencia de la humanidad.

4. El uso de armas que dañen el medio ambiente, en particular las armas radiactivas y de destrucción masiva, es contrario al derecho internacional humanitario, al derecho al medio ambiente y al derecho humano a la paz. Tales armas deben ser urgentemente prohibidas y los Estados que las utilicen tienen la obligación de restaurar el medio ambiente al estado en que se encontraba anteriormente, reparando todos los daños ocasionados.

#### ARTÍCULO 5

##### DERECHO A LA DESOBEDIENCIA Y A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

1. Las personas y los pueblos tienen derecho a no ser considerados como enemigos por ningún Estado.
2. Toda persona, individualmente o en grupo, tiene el derecho a la desobediencia civil y a la objeción de conciencia frente a actividades que supongan amenazas contra la paz.
3. Toda persona, individualmente o en grupo, tiene el derecho a obtener el estatuto de objeción de conciencia frente a las obligaciones militares.
4. Los miembros de toda institución militar o de seguridad tienen derecho a no participar en guerras de agresión, operaciones militares no autorizadas por las Naciones Unidas u otras operaciones armadas, internacionales o internas, que violen los principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Tienen también el derecho de desobedecer órdenes manifiestamente contrarias a los principios y normas citados. Además, tienen la obligación de desobedecer órdenes de cometer o participar en genocidios, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra. La obediencia debida no exime del cumplimiento de estas obligaciones, y la desobediencia de esas órdenes no constituirá en ningún caso delito militar.
5. Toda persona, individualmente o en grupo, tiene derecho a no participar en —y a denunciar públicamente— la investigación científica para la producción o el desarrollo armamentístico.
6. Toda persona, individualmente o en grupo, tiene el derecho a la objeción laboral y profesional, así como a la objeción fiscal al gasto militar, ante operaciones de apoyo a conflictos armados que sean contrarias al derecho internacional de los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Los Estados proporcionarán alternativas aceptables a los contribuyentes que se oponen a la utilización de sus impuestos para fines militares.
7. Toda persona, individualmente o en grupo, tiene derecho a ser protegida en el ejercicio efectivo de su derecho a la desobediencia y a la objeción de conciencia.

## ARTÍCULO 6

## DERECHO DE RESISTENCIA CONTRA LA OPRESIÓN

1. Toda persona y todo pueblo tienen derecho a resistir y oponerse a todos los regímenes que cometan crímenes internacionales u otras violaciones graves, masivas o sistemáticas de los derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación de los pueblos, de acuerdo con el derecho internacional.
2. Las personas y los pueblos tienen derecho a oponerse a la guerra; a los crímenes de guerra, genocidio, agresión, *apartheid* y otros crímenes de lesa humanidad; a las violaciones de otros derechos humanos universalmente reconocidos; a toda propaganda a favor de la guerra o de incitación a la violencia; y a las violaciones del derecho humano a la paz, según se define en la presente Declaración. La glorificación de la violencia y su justificación como necesaria para construir el futuro y permitir el progreso será prohibida por ley.

## ARTÍCULO 7

## DERECHO AL DESARME

1. Las personas y los pueblos tienen derecho a exigir a todos los Estados que procedan, conjuntamente y coordinadamente y dentro de un plazo razonable, a un desarme general y completo, bajo estricto y eficaz control internacional. En particular, los Estados deben eliminar urgentemente todas las armas de destrucción masiva o de efecto indiscriminado, incluidas las armas nucleares, químicas o biológicas. Además, los Estados adoptarán medidas eficaces y coordinadas con el fin de eliminar gradualmente sus ejércitos y bases militares extranjeras.
2. Las personas y los pueblos tienen derecho a que los recursos liberados por el desarme sean destinados al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y a la justa redistribución de las riquezas, atendiendo especialmente a las necesidades de los países más pobres y de los grupos en situación de vulnerabilidad, de manera que se ponga fin a las desigualdades, la exclusión social y la pobreza extrema.
3. Los Estados deben prohibir y abstenerse de atribuir a contratistas privados funciones militares y de seguridad propias del Estado.

## ARTÍCULO 8

## LIBERTADES DE PENSAMIENTO, OPINIÓN, EXPRESIÓN, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

1. Las personas y los pueblos tienen derecho a recibir y a acceder a una información procedente de diversas fuentes y sin censura, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, con el fin de no verse manipulados a favor de objetivos bélicos o agresivos.

2. Las personas y los pueblos tienen derecho a denunciar cualquier hecho que amenace o viole el derecho humano a la paz, y a participar libremente en actividades o iniciativas políticas, sociales y culturales pacíficas para la defensa y promoción del derecho humano a la paz, sin interferencias de los poderes públicos o de intereses privados.
3. Las personas y los pueblos tienen derecho a ser protegidos contra cualquier forma de violencia cultural. Con este fin, las personas deben gozar plenamente de sus libertades de pensamiento, conciencia, expresión y religión, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

#### ARTÍCULO 9 DERECHO AL REFUGIO

1. Toda persona tiene derecho a solicitar refugio y a disfrutar de él sin discriminación, en los supuestos siguientes:
  - a. En caso de sufrir persecución por actividades a favor de la paz y los demás derechos humanos, o por reclamar su derecho a la objeción de conciencia en contra de la guerra o del servicio militar;
  - b. En caso de temor fundado de persecución por agentes estatales o no estatales, por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, orientación sexual, pertenencia a un determinado grupo social, opiniones políticas, estado civil o cualquier otra condición;
  - c. En caso de tener que huir de su país o lugar de origen o procedencia porque su vida, seguridad o libertad hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
2. El estatuto del refugiado debe incluir, entre otros, el derecho a retornar voluntariamente a su país o lugar de origen o procedencia, de forma digna y con las debidas garantías, una vez extinguidas las causas de persecución y, en su caso, finalizado el conflicto armado.

#### ARTÍCULO 10 DERECHO A EMIGRAR Y A PARTICIPAR

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a emigrar si están seriamente amenazados su derecho a la seguridad humana o su derecho a vivir en un entorno seguro y sano, en los términos enunciados en el Artículo 3 de la presente Declaración.

2. A fin de promover la inclusión social y evitar la violencia estructural que genera la discriminación en el disfrute de los derechos humanos, las personas migrantes tienen derecho a participar, individualmente o colectivamente, en los asuntos públicos del país donde tengan su residencia habitual, así como a beneficiarse de mecanismos e instituciones específicos de participación, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

#### ARTÍCULO 11

##### DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

1. Todas las víctimas de violaciones de los derechos humanos tienen derecho, sin discriminación, a su reconocimiento como tales, a la justicia, a la verdad, y a una reparación efectiva que les proteja ante violaciones de los derechos humanos, particularmente del derecho humano a la paz.
2. Toda persona tiene el derecho imprescriptible e irrenunciable a obtener justicia ante violaciones de sus derechos humanos, lo que comprenderá la investigación y determinación de los hechos, así como la identificación y sanción a los responsables.
3. Las víctimas de violaciones de los derechos humanos, sus familiares y la sociedad en general tienen el derecho imprescriptible de conocer la verdad.
4. Toda víctima de una violación de derechos humanos tiene derecho, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, a que se restablezcan sus derechos conculcados; a obtener una reparación integral y efectiva, incluido el derecho a rehabilitación e indemnización; a medidas de satisfacción o reparación simbólica; y a garantías de no repetición. Estos remedios no serán obstáculo para recurrir a tribunales populares o de conciencia y a instituciones, métodos, tradiciones o costumbres locales de resolución pacífica de conflictos, que sean admitidos por la víctima como medios aceptables de reparación.

#### ARTÍCULO 12

##### GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

1. Todas las personas comparten la misma dignidad humana y tienen igual derecho a la protección. No obstante, existen grupos en situación de particular vulnerabilidad que merecen una protección especial. Entre ellos figuran las mujeres en determinadas situaciones, los menores de edad, las víctimas de desaparición forzada o involuntaria, las personas con diversidad funcional física o mental, las personas mayores, las personas desplazadas, los migrantes, las minorías, los refugiados y los pueblos indígenas.

2. Los Estados garantizarán la evaluación de los efectos específicos que producen las diferentes formas de violencia en el disfrute de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad. Los Estados también tienen la obligación de asegurar la adopción de medidas correctoras, incluido el reconocimiento del derecho de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad a participar en la adopción de tales medidas.
3. Los Estados, las organizaciones internacionales, en particular Naciones Unidas, y la sociedad civil facilitarán la aportación específica de las mujeres en la prevención, gestión y resolución pacífica de controversias, y promoverán su contribución en la construcción, la consolidación y el mantenimiento de la paz después de los conflictos. Con este fin, velarán para que, en todos los niveles de toma de decisiones en esos ámbitos, aumente la representación de las mujeres en las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales.
4. Todas las personas legalmente privadas de la libertad por razones penales o de otra índole tienen derecho a ser tratadas humanamente y a condiciones de vida digna y segura, lo cual será garantizado mediante un debido proceso ante autoridad judicial. Estas personas serán consideradas como sujetos de derechos y obligaciones y nunca como objeto de tratamiento. En el caso de los niños y las niñas, la detención se impondrá exclusivamente como último recurso y se limitará a casos excepcionales. La prisión preventiva solo se justificará en casos estrictamente necesarios y por un tiempo razonable.<sup>291</sup>
5. La desaparición forzada o involuntaria de personas constituye un crimen contra la humanidad. Sus víctimas tienen derecho al reconocimiento de su detención, a recuperar la libertad y a obtener una reparación íntegra, efectiva, justa y adecuada.
6. Los pueblos indígenas tienen todos los derechos que les garantiza el derecho internacional de los derechos humanos, particularmente el derecho a vivir en sus tierras, a disfrutar de sus riquezas naturales y a la protección efectiva de su patrimonio cultural.

### *Sección B. Obligaciones*

#### ARTÍCULO 13

#### OBLIGACIONES PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA PAZ

1. La realización efectiva y práctica del derecho humano a la paz comporta necesariamente deberes y obligaciones para los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, los pueblos, las personas, las empresas,

---

<sup>291</sup> Enmendado el 23 de febrero de 2012 por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (SPT).

los medios de comunicación y otros actores sociales y, en general, toda la comunidad internacional.

2. La responsabilidad esencial para la preservación de la paz y la protección del derecho humano a la paz incumbe a los Estados y también a las Naciones Unidas como el organismo más universal que armoniza los esfuerzos concertados de las naciones para realizar los propósitos y principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas.
3. Los Estados adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar el desarrollo y la protección del medio ambiente, incluidas las estrategias de preparación ante las catástrofes, cuya ausencia constituye una amenaza a la paz. Los Estados tienen la obligación de cooperar en todos los ámbitos necesarios para la consecución del derecho humano a la paz, en particular aplicando los compromisos existentes para promover y proveer de mayores recursos la cooperación internacional para el desarrollo.
4. Los Estados tienen también la obligación de adoptar medidas para construir y consolidar la paz y tienen la responsabilidad de proteger a la humanidad del flagelo de la guerra. No obstante, esto no podrá ser interpretado por ningún Estado como derecho para intervenir en el territorio de otros Estados.
5. La Organización de las Naciones Unidas debe ser fortalecida en su doble función de prevenir las violaciones y proteger los derechos humanos y la dignidad humana, incluido el derecho humano a la paz. En particular, corresponde a la Asamblea General, al Consejo de Seguridad, al Consejo de Derechos Humanos y a otros órganos competentes, la adopción de medidas efectivas para proteger los derechos humanos frente a violaciones que puedan constituir un peligro o una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.
6. El sistema de las Naciones Unidas debe implicarse de manera plena y efectiva, a través de la Comisión de Consolidación de la Paz, en cooperación con otras entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, en la elaboración de estrategias integrales para la paz y por la reconstrucción de países afectados tras el fin de los conflictos armados. Tales estrategias deben asegurar fuentes estables de financiación y la coordinación efectiva dentro del sistema las Naciones Unidas. En este contexto, debe aplicarse efectivamente el Programa de Acción para una Cultura de Paz, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas.
7. Toda acción militar fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas es inaceptable, constituye una gravísima violación de los principios y propósitos de la Carta y es contraria al derecho humano a la paz. La denominada *guerra preventiva* constituye un crimen contra la paz.
8. A fin de garantizar mejor el derecho humano a la paz y reflejar y asegurar mejor la representación de la comunidad internacional actual, la composición y los procedimientos del Consejo de Seguridad deberán ser revisados. Los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad deben ser transparentes y permitir la participación significativa en sus debates de la sociedad civil y otros actores.

## Parte II

### Aplicación de la Declaración

#### ARTÍCULO 14

##### ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO HUMANO A LA PAZ

1. Se establecerá un Grupo de Trabajo sobre el Derecho Humano a la Paz (denominado, en adelante, *el Grupo de Trabajo*). Estará compuesto por diez miembros y asumirá las funciones que establecidas en el Artículo 15.
2. El Grupo de Trabajo estará compuesto de expertos nacionales de los Estados miembros de las Naciones Unidas, quienes realizarán sus funciones con completa independencia y a título personal.
3. En su elección se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
  - a. Los expertos habrán de tener una alta consideración moral, imparcialidad e integridad, así como acreditar una experiencia prolongada y suficiente en cualquiera de los ámbitos enunciados en la Parte I de la presente Declaración;
  - b. Distribución geográfica equitativa y representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos del mundo;
  - c. Asegurar una representación equilibrada de géneros; y
  - d. No podrá haber dos expertos nacionales de un mismo Estado.
4. Los miembros del Grupo de Trabajo serán elegidos mediante una votación secreta en una sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a partir de una lista de candidatos propuestos por los Estados miembros y por organizaciones de la sociedad civil. Resultarán elegidos los diez candidatos que obtengan el mayor número de votos y una mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes. La elección inicial tendrá lugar, a más tardar, tres meses después de la fecha de aprobación de la presente Declaración.
5. Los expertos serán elegidos por cuatro años y podrán ser reelegidos una sola vez.
6. El Grupo de Trabajo se renovará por mitades cada dos años.

#### ARTÍCULO 15

##### FUNCIONES DEL GRUPO DE TRABAJO

1. El Grupo de Trabajo tienen la función principal de promover la observancia y la aplicación de la presente Declaración. En el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones:

- a. Promover mundialmente el respeto y la conciencia del derecho humano a la paz actuando con discreción, objetividad e independencia, y adoptando un enfoque integral que tenga en cuenta la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y la imperiosa necesidad de conseguir la justicia social internacional;
- b. Recabar, reunir y reaccionar eficazmente ante toda información pertinente que proceda de los Estados, organizaciones internacionales y sus órganos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, particulares interesados y cualquier otra fuente fidedigna;
- c. Realizar investigaciones *in loco* sobre violaciones del derecho humano a la paz e informar a los órganos pertinentes;
- d. Dirigir, cuando lo considere apropiado, recomendaciones, llamamientos y acciones urgentes a los Estados miembros de las Naciones Unidas, para que adopten medidas adecuadas para la realización efectiva del derecho humano a la paz, de acuerdo con lo establecido en la Parte I de esta Declaración. Los Estados darán la debida consideración a dichas recomendaciones y llamamientos;
- e. Elaborar, por iniciativa propia o a petición de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos, los informes que considere necesarios en caso de amenaza inminente o violación grave al derecho humano a la paz, en los términos definidos en la Parte I de la presente Declaración;
- f. Presentar un informe anual de actividades a la Asamblea General, al Consejo de Seguridad y al Consejo de Derechos Humanos, en el que incluirá las recomendaciones y conclusiones que estime necesarias para la promoción y protección efectiva del derecho humano a la paz, prestando una atención especial a las situaciones relacionadas con los conflictos armados;
- g. Preparar, a la atención de la Asamblea General, un proyecto de convención internacional sobre el derecho humano a la paz, que incluya un mecanismo procesal de verificación y control de su aplicación plena y efectiva. El futuro mecanismo convencional y el Grupo de Trabajo coordinarán sus funciones, evitando la duplicación de funciones;
- h. Contribuir a la elaboración de definiciones y normas relativas al crimen de agresión y a los límites de la legítima defensa;
- i. Remitir al Fiscal de la Corte Penal Internacional o a cualquier otra jurisdicción penal internacional competente toda información fidedigna sobre cualquier situación en que parezcan haberse cometido crímenes de la competencia de la Corte o de la jurisdicción penal internacional de que se trate;
- j. Aprobar por mayoría de sus miembros los métodos de trabajo para el funcionamiento ordinario del Grupo de Trabajo, los cuales habrán de incluir, entre otras, reglas aplicables a la designación de la Mesa, así como a la adopción de sus decisiones, recomendaciones e informes.

2. Si bien el Grupo de Trabajo tendrá su sede en Nueva York y se reunirá durante tres períodos ordinarios de sesiones cada año, así como en períodos extraordinarios de sesiones, podrá reunirse en otros lugares que se determinen de conformidad con sus métodos de trabajo. El Grupo de Trabajo dispondrá de una Secretaría permanente que será proporcionada por el Secretario General de las Naciones Unidas. Su financiación, incluyendo las investigaciones *in loco* y sus períodos de sesiones, correrá a cargo del presupuesto regular de las Naciones Unidas.

### **Disposiciones finales**

1. Ninguna disposición de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere a cualquier Estado, grupo o persona derecho alguno para emprender o desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto contrario a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, o tendente a suprimir o violar cualquiera de las disposiciones de la presente Declaración, del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional del trabajo, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal o el derecho internacional de los refugiados.
2. Las disposiciones de esta Declaración se entenderán sin perjuicio de cualquier otra disposición más propicia para la realización efectiva del derecho humano a la paz, enunciada en virtud de la legislación interna de los Estados o resultante del derecho internacional en vigor.
3. Todos los Estados deben aplicar de buena fe las disposiciones de la presente Declaración, adoptando las medidas pertinentes de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo o de otra índole, que fueran necesarias para promover su realización efectiva.

### **Anexo III**

#### **Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz (10 de diciembre de 2010)**

*El Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz,*

*Reunido* los días 9 y 10 de diciembre de 2010 en Santiago de Compostela (España) con ocasión del Foro 2010 o Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz;

*Teniendo en cuenta* la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano la Paz*, de 10 de diciembre de 2010, que representa las aspiraciones de la sociedad civil ampliamente consultada en las cinco regiones del mundo durante más de cuatro años de Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz, conducida por la AEDIDH en asociación con más de 800 ONG y numerosas instituciones públicas;

*Deseando* dotar a la sociedad civil internacional de un mecanismo institucional permanente que vele por la promoción y la implementación de la *Declaración de Santiago* en todo el mundo;

*Habiendo debatido* sobre el proyecto de Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz, que ha sido elaborado por la AEDIDH en consulta con las ONG asociadas;

1. Decide aprobar los Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz que figuran en el anexo a esta resolución.
2. Pide a todas las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONG e instituciones asociadas, difundir, exponer y dar a conocer ampliamente los Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz por todo el mundo.

Santiago de Compostela (España), 10 de diciembre de 2010

## Anexo

### ESTATUTOS DEL OBSERVATORIO INTERNACIONAL DEL DERECHO HUMANO A LA PAZ

#### ARTÍCULO I EL OBSERVATORIO

1. Se constituye el Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz (en adelante: OIHP) en el seno de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante: AEDIDH).
2. El OIHP iniciará sus trabajos el 1 de enero de 2011 y funcionará ininterrumpidamente hasta el cumplimiento pleno de sus objetivos.
3. El OIHP dispondrá de una estructura orgánica permanente y coordinará electrónicamente una red mundial de organizaciones no gubernamentales –de carácter internacional, regional, nacional o local–, interesadas en la promoción y defensa del derecho humano a la paz.
4. Las organizaciones de la sociedad civil y en particular las ONG de derechos humanos que forman parte de la Alianza Mundial a favor del Derecho Humano a la Paz serán especialmente invitadas a formalizar su ingreso en el OIHP.

#### ARTÍCULO II OBJETIVOS

Los objetivos del OIHP son:

1. Promover la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* y difundir sus principios y normas en todo el mundo.
2. Velar por que el proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz, ya iniciado por el Consejo de Derechos Humanos y su Comité Asesor, llegue a buen término mediante la aprobación por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas de una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz, que tenga debidamente en cuenta la *Declaración de Santiago* y sus trabajos preparatorios.
3. Desarrollar indicadores fiables para medir el respeto del derecho humano a la paz en cualquier parte del mundo por parte de los Estados y otros actores internacionales, conforme al contenido normativo de la *Declaración de Santiago*.
4. Elaborar un informe anual sobre la situación del derecho humano a la paz en el mundo, en estrecha colaboración con las organizaciones de la

sociedad civil y, en particular, con las ONG de derechos humanos nacionales y locales integradas en la red del OIDHP.

5. Establecer un mecanismo de prevención y alerta temprana, que actúe eficazmente en situaciones de conflicto que puedan desembocar en violaciones graves del derecho humano a la paz.
6. Presentar estudios e informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, en especial al Consejo de Seguridad, a la Asamblea General, al Consejo Económico y Social; al Consejo de Derechos Humanos y a sus órganos subsidiarios, en particular al sistema de procedimientos especiales y al Comité Asesor; a los órganos establecidos en tratados internacionales de derechos humanos; y al mecanismo de supervisión que eventualmente se establezca para supervisar la implementación de la *Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz* que en su día apruebe la Asamblea General de las Naciones Unidas.
7. Representar a las personas y pueblos víctimas de violaciones graves del derecho humano a la paz, ante los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.
8. Dar seguimiento a la aplicación de las medidas de prevención y a las recomendaciones formuladas por las misiones de investigación de situaciones de violaciones graves, masivas y sistemáticas del derecho humano a la paz.
9. Dar seguimiento al cumplimiento de las decisiones, observaciones y recomendaciones adoptadas por los órganos internacionales competentes en materia de derecho humano a la paz.
10. Capacitar y fortalecer a los miembros de la Red y personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad sobre los contenidos del derecho humano a la paz, los medios para su defensa y aplicación y los mecanismos internacionales de reclamación.

### ARTÍCULO III COMPETENCIAS

El OIDHP asumirá, *inter alia*, las siguientes competencias:

1. Diseñar, organizar o participar en cursos, reuniones, foros, talleres y cualquier otra actividad internacional relacionada con la promoción y la protección del derecho humano a la paz.
2. Capacitar a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las ONG de derechos humanos, y a otros actores interesados en los principios propios del derecho humano a la paz como medio de transformación y superación de las causas y consecuencias de los conflictos.

3. Prestar asesoramiento jurídico y favorecer el acceso a la justicia a las víctimas de violaciones del derecho humano a la paz.
4. Presentar ante los órganos competentes de las Naciones Unidas las acciones urgentes específicas que le hagan llegar las organizaciones de la sociedad civil miembros de la Red a favor de personas o pueblos que denuncien violaciones graves del derecho humano a la paz, para ser dirigidas a los órganos competentes de las Naciones Unidas.
5. Despachar misiones de investigación y elaborar, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, con las ONG de derechos humanos de la Red, informes específicos sobre situaciones de violaciones graves, masivas y sistemáticas del derecho humano a la paz.
6. Contribuir al arreglo pacífico de controversias, mediante la aplicación del derecho humano a la paz.
7. Promover la investigación del derecho humano a la paz en coordinación con especialistas de todo el mundo.
8. Editar y difundir materiales para la formación práctica en el derecho humano a la paz.
9. Desarrollar una sección especializada en el derecho humano a la paz en el seno de la biblioteca de la AEDIDH, tanto en soporte material (libros, monografías, revistas, documentación de organizaciones internacionales, etc.) como electrónico ([www.aedidh.org](http://www.aedidh.org)).
10. Favorecer sinergias de cooperación con las organizaciones de la sociedad y, en particular, con las de derechos humanos e instituciones que trabajen a favor del derecho humano a la paz de manera objetiva e imparcial.

#### ARTÍCULO IV DERECHO APLICABLE

1. El derecho material aplicable por el OIDHP será el contenido en la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* de 10 de diciembre de 2010. Subsidiariamente, las Declaraciones sobre el derecho humano a la paz aprobadas en Luarca (30 de octubre de 2006), Bilbao (24 de febrero de 2010) y Barcelona (2 de junio de 2010).
2. Complementariamente, serán de aplicación las normas y principios que son propios del derecho internacional de los derechos humanos (*Código Internacional de Derechos Humanos*).
3. Desde el punto de vista procesal el OIDHP se regirá por los presentes Estatutos y el Reglamento interno que en su día establezca el propio OIDHP.

## ARTÍCULO V ESTRUCTURA

1. El OIDHP se constituirá en el marco de la AEDIDH, beneficiándose así de sus desarrollos institucionales y experiencia acumulada en el ámbito del derecho humano a la paz.
2. El OIDHP tendrá una estructura propia y diferenciada de la AEDIDH, asegurando así su autonomía interna.
3. La estructura del OIDHP constará de la Asamblea General de todos sus miembros; estará dirigido por el Comité Ejecutivo y su Mesa; y sus actividades serán realizadas por el Secretariado Internacional permanente.

## ARTÍCULO VI LA ASAMBLEA GENERAL. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

1. Serán miembros de la Asamblea General del OIDHP las organizaciones de la sociedad civil y en particular las ONG de derechos humanos interesadas en la promoción y defensa del derecho humano a la paz que sean aceptadas por el Comité Ejecutivo, en consulta con el Secretariado Internacional.
2. Cada organización miembro de la Asamblea General designará un representante en la misma y tendrá un voto.
3. Se invitará a las más de 800 organizaciones de la sociedad civil y, en particular, a las ONG de derechos humanos que se hayan asociado al proceso de codificación del derecho humano a la paz en el seno de la sociedad civil, a solicitar su ingreso en el OIDHP en calidad de miembros fundadores de la Asamblea General.
4. Las organizaciones candidatas a la calidad de miembros fundadores dispondrán de un plazo de 12 meses para formalizar su candidatura ante el Secretariado Internacional.
5. El Secretariado Internacional evaluará las candidaturas recibidas, atendiendo a los criterios de independencia, profesionalismo y objetividad que demuestren las organizaciones candidatas.
6. Las organizaciones candidatas deberán ser totalmente independiente de los gobiernos o grupos de interés. No se aceptarán organizaciones de la sociedad civil que apoyen a grupos de oposición cuyo objetivo sea derrocar por medios violentos un régimen establecido.
7. Las organizaciones candidatas deberán demostrar capacidad para evaluar la situación de las víctimas de violaciones del derecho humano a la paz sin discriminación de ningún tipo, incluida la afiliación política, la orientación sexual o las convicciones religiosas de la víctima, sea ésta un pueblo o un individuo.
8. Las organizaciones candidatas deberán tener como actividad principal la defensa de los derechos humanos y, en especial, del derecho humano a la paz.

También deberán mostrar experiencia en recoger testimonios e información veraz, así como informar con objetividad e independencia sobre las violaciones a los derechos humanos y, en particular, al derecho humano a la paz que hayan podido verificar.

9. No serán invitadas en ningún caso a formar parte de la Asamblea General las organizaciones que apoyen la lucha armada al margen del derecho internacional, la propaganda en favor de la guerra, así como la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia contra los individuos o los pueblos.
10. Se excluirá la candidatura de organizaciones que deliberadamente hayan transmitido al Secretariado Internacional información falsa, no contrastada, o hayan manipulado dicha información en función de intereses ajenos a la defensa del derecho humano a la paz.
11. El Secretariado Internacional elevará candidaturas de organizaciones seleccionadas al Comité Ejecutivo, quien decidirá por mayoría cualificada de sus miembros.
12. Transcurrido el plazo de 12 meses, las organizaciones de la sociedad civil que lo soliciten podrán ser invitadas a formar parte de la Asamblea General en calidad de miembros ordinarios, conforme al procedimiento previsto en los párrafos 4 a 10 *supra*. El Comité Ejecutivo propondrá las candidaturas seleccionadas según el párrafo 11 *supra* a la Asamblea General, cuyos miembros decidirán igualmente por mayoría cualificada.
13. Toda organización de la sociedad civil miembro de la Asamblea General podrá ser expulsada de la misma si incurriera en una de las causas de inadmisibilidad indicadas en los párrafos 4 a 10 *supra* y siguiendo un procedimiento similar al descrito en el párrafo 11 *supra*, previa audiencia de la parte interesada por el Comité Ejecutivo y la Asamblea General.

## ARTÍCULO VII

### LA ASAMBLEA GENERAL. COMPETENCIAS

Las competencias de la Asamblea General son las siguientes:

1. Ejercer como órgano soberano del OIDHP, aprobar las líneas directrices del mismo que le proponga el Comité Ejecutivo y asegurar que sean las más idóneas para alcanzar los objetivos del OIDHP establecidos en los presentes Estatutos.
2. Aprobar por mayoría simple el informe anual de actividades que le presente el Comité Ejecutivo.
3. Debatir y aprobar por mayoría simple el proyecto de Reglamento interno del OIDHP que someta a su consideración el Comité Ejecutivo.

4. Debatar y aprobar por mayoría cualificada las candidaturas a miembros ordinarios de la Asamblea General del OIDHP que le presente el Comité Ejecutivo, una vez transcurridos doce meses de vigencia de los presentes Estatutos.
5. Aprobar o, en su caso, censurar la gestión del Comité Ejecutivo del OIDHP.
6. Aprobar la incorporación de nuevos miembros al Comité Ejecutivo a partir de su primera renovación, de acuerdo con lo establecido en el Artículo VIII. 5, *infra*.
7. Examinar y aprobar el informe anual del Comité Ejecutivo.
8. Aprobar el acta de la reunión precedente de la Asamblea General;
9. Examinar y aprobar las cuentas anuales, conforme al informe que le presente el Comité Ejecutivo.
10. Establecer las cuotas ordinarias o extraordinarias que los miembros de la Asamblea General del OIDHP deban satisfacer para contribuir a los gastos ordinarios del OIDHP.
11. Acordar la apertura en España, o en el extranjero, de oficinas temporales o permanentes del OIDHP, a propuesta del Comité Ejecutivo, para la consecución de los objetivos estatutarios del OIDHP.
12. La Asamblea General se reunirá en sesión ordinaria una vez al año. Será convocada por el Presidente del Comité Ejecutivo.
13. Las reuniones extraordinarias de la Asamblea General podrán ser instadas por el Comité Ejecutivo a través de su Presidente, o a iniciativa de un tercio de los miembros de la Asamblea General.
14. Las reuniones de la Asamblea General serán presenciales. No obstante, cabe su realización por videoconferencia cuando las circunstancias así lo aconsejaran. Los miembros no presentes podrán delegar su voto en miembros presentes de su elección. La delegación de voto se hará por escrito dirigido al Presidente del Comité Ejecutivo. Se respetará el quórum de mayoría absoluta para que la reunión de la Asamblea General se considere válidamente constituida.

#### ARTÍCULO VIII

##### EL COMITÉ EJECUTIVO. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

1. El Comité Ejecutivo estará integrado por 15 personas expertas de las que cinco serán españolas y diez, de cualquier otro lugar del mundo; se reconoce así el liderazgo mostrado por la AEDIDH desde 2005 a lo largo de su Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz.
2. En la selección de los integrantes del Comité Ejecutivo se tendrá en cuenta el equilibrio de género y una equitativa representación de las cinco regiones del mundo.

3. Los miembros del Comité Ejecutivo deberán gozar de una alta consideración moral, imparcialidad e integridad, así como acreditar una experiencia prolongada y suficiente en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y, especialmente, del derecho humano a la paz.
4. Las organizaciones miembros fundadores del OIDHP podrán proponer en escrito razonado dirigido al Secretariado Internacional personas candidatas al primer Comité Ejecutivo dentro de los tres primeros meses de establecido el OIDHP. La AEDIDH velará por que la constitución del primer Comité Ejecutivo se ajuste a las reglas establecidas en los presentes Estatutos.
5. En las elecciones sucesivas, los miembros del Comité Ejecutivo serán elegidos directamente por la Asamblea General del OIDHP. Todo miembro de la Asamblea General podrá proponer una persona candidata al Comité Ejecutivo en escrito razonado dirigido al Secretariado Internacional. El Comité Ejecutivo saliente velará por que se respeten las reglas de admisibilidad de candidaturas arriba establecidas.
6. El mandato de los miembros del Comité Ejecutivo tendrá una duración de cinco (5) años. Podrán ser reelegidos una sola vez por otros cinco años.
7. El Comité Ejecutivo elegirá entre sus miembros cada cinco años a un presidente, tres vicepresidentes y un tesorero pertenecientes a grupos geográficos distintos. Las cinco personas así elegidas se constituirán en la Mesa del Comité Ejecutivo, que gozará de competencia para gestionar los asuntos ordinarios del OIDHP en nombre del Comité Ejecutivo.
8. El Comité Ejecutivo se reunirá tantas veces como se consideren necesarias por convocatoria de su Presidente, previa consulta a la Mesa del mismo. También puede instar una reunión extraordinaria del Comité Ejecutivo la mayoría de sus miembros, en escrito razonado dirigido al Presidente del mismo.
9. Las reuniones del Comité Ejecutivo serán presenciales. No obstante, si las circunstancias así lo aconsejaren y previo acuerdo de la Mesa, el Presidente podrá convocar reuniones por videoconferencia. Se respetará el quórum de mayoría absoluta para que la reunión del Comité Ejecutivo se considere válidamente constituida. Los miembros no presentes podrán delegar su voto en miembros presentes de su elección. La delegación de voto se hará por escrito dirigido al Presidente del Comité Ejecutivo.

#### ARTÍCULO IX

#### EL COMITÉ EJECUTIVO. COMPETENCIAS

Las competencias del Comité Ejecutivo son las siguientes:

1. Como órgano ejecutivo del OIDHP, dirigirá los trabajos del Secretariado Internacional, diseñará en estrecha colaboración con el Secretariado Internacional las prioridades y estrategias del OIDHP para alcanzar los

objetivos estatutarios, y solicitará la aprobación de la Asamblea General en todas las materias que así lo requieran, de conformidad con el Artículo VII de los presentes Estatutos.

2. Nombrar a los miembros de su Mesa, que supervisará las actividades del Secretariado Internacional, incluida la gestión administrativa y financiera del OIDHP.
3. Seleccionar a los miembros del Secretariado Internacional en consultas con la AEDIDH.
4. Seleccionar a los miembros fundadores del OIDHP en consultas con la AEDIDH.
5. Proponer a la Asamblea General la incorporación de nuevos miembros ordinarios una vez transcurridos doce meses de vigencia de los presentes Estatutos.
6. Proponer a la Asamblea General la aprobación de las líneas directrices generales del OIDHP.
7. Proponer a la Asamblea General la aprobación del informe anual de actividades del OIDHP.
8. Proponer a la Asamblea General la aprobación del Reglamento interno del OIDHP.
9. Proponer a la Asamblea General la aprobación de las cuentas anuales del OIDHP.
10. Proponer a la Asamblea General la aprobación de cuotas ordinarias o extraordinarias de las organizaciones miembros de la Asamblea General del OIDHP.
11. Determinar la sede principal del OIDHP y proponer a la Asamblea General la apertura en España o en el extranjero de oficinas temporales o permanentes del OIDHP.
12. Aprobar el acta de la reunión precedente del Comité Ejecutivo.
13. Ejercer cualquier otra facultad que no sea competencia exclusiva de la Asamblea General o del Secretariado Internacional.

## ARTÍCULO X

### EL SECRETARIADO INTERNACIONAL. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

1. Bajo la supervisión directa del Comité Ejecutivo y su Mesa, el Secretariado Internacional implementará las decisiones adoptadas por la Asamblea General y el Comité Ejecutivo en sus respectivas áreas de competencia.
2. Al frente del Secretariado Internacional en la sede principal del OIDHP estará un Secretario General, auxiliado en las cuestiones administrativas por un Secretario General Adjunto. Las Oficinas de apoyo en el terreno que se requieran (Ginebra, Nueva York, etc.) estarán a cargo de un Director.

3. El Secretariado Internacional contará con las personas investigadoras sustantivas que se requieran para el cumplimiento de los objetivos estatutarios del OIDHP.
4. Todo el personal del Secretariado Internacional será seleccionado por el Comité Ejecutivo. A estos efectos, se tendrá en cuenta la igualdad de género y una correcta representación de las cinco regiones del mundo. Las personas candidatas deberán gozar de una alta consideración moral, imparcialidad e integridad, así como acreditar experiencia suficiente en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y, especialmente, del derecho humano a la paz.
5. El Secretariado Internacional colaborará estrechamente con el Comité Ejecutivo y su Mesa en la elaboración de las prioridades y estrategias del OIDHP para alcanzar los objetivos estatutarios.
6. El Secretariado Internacional elevará al Comité Ejecutivo propuestas de adhesión de nuevas organizaciones de la sociedad civil al OIDHP.
7. El Secretariado Internacional rendirá informe al Comité Ejecutivo y a su Mesa de la gestión administrativa y financiera, incluidas las cuentas anuales del OIDHP.
8. El Secretariado Internacional preparará para el Comité Ejecutivo y su Mesa los informes anuales de actividades del OIDHP.
9. El Secretariado Internacional preparará para el Comité Ejecutivo y su Mesa un proyecto de Reglamento interno del OIDHP.
10. El Secretariado Internacional someterá a la consideración del Comité Ejecutivo y su Mesa propuestas para su propia estructura interna y métodos de trabajo.

## ARTÍCULO XI FINANCIACIÓN

1. El OIDHP deberá gozar de una amplia fuente de financiación, tanto pública como privada.
2. Se solicitará a las agencias regionales, nacionales e internacionales de cooperación al desarrollo, gobiernos pertenecientes al Grupo de Estados Amigos, fundaciones públicas y privadas, ONG internacionales de derechos humanos, pacifistas, religiosas y otras, que contribuyan al presupuesto general del OIDHP.
3. Se guardará un equilibrio entre las contribuciones financieras recibidas, de manera que ninguna fuente particular de financiación pueda ejercer una influencia indebida que ponga en peligro la independencia y objetividad del OIDHP.

ARTÍCULO XII  
ENTRADA EN VIGOR Y ENMIENDAS

1. Los presentes Estatutos entrarán en vigor tres meses después de su aprobación.
2. No se aceptarán enmiendas a los presentes Estatutos durante los doce primeros meses de existencia del OIDHP.
3. Transcurrido el plazo señalado en el párrafo (2) anterior, los Estatutos del OIDHP podrán ser revisados por la Asamblea General con el voto a favor de la mayoría cualificada de sus miembros.
4. El Comité Ejecutivo, en consultas con el Secretariado Internacional, podrá proponer a la Asamblea General el estudio de las enmiendas a los presentes Estatutos que considere necesarias.
5. La aprobación del Reglamento interno del OIDHP no implicará enmienda a ninguna de las disposiciones de los presentes Estatutos.



## Anexo IV

### **Proposición no de Ley de apoyo al derecho humano a la paz aprobada por la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (14 de septiembre de 2011)<sup>292</sup>**

#### Exposición de motivos

Conscientes de que, de conformidad con la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, es la voluntad del Estado español y de las nacionalidades y regiones que lo integran garantizar la convivencia democrática conforme a un orden económico y social justo, proteger el ejercicio de los derechos humanos, asegurar a todos una digna calidad de vida, establecer una sociedad democrática avanzada y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra;

Inspirándose en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por España, en los que encuentra su fundamento el emergente derecho humano a la paz;

Teniendo presentes los trabajos de codificación del derecho humano a la paz avanzados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la década de los noventa, en particular la Declaración sobre el Derecho Humano a la Paz del entonces Director General Federico Mayor Zaragoza, de enero de 1997;

Reconociendo la importante contribución que la sociedad civil española realiza desde 2005 al debate mundial sobre la definición de la paz como derecho humano;

Encomiando el papel pionero de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), cristalizado en la Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz, aprobada el 30 de octubre de 2006 por un Comité de personas expertas e independientes;

---

<sup>292</sup> Cf. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, IX Legislatura, 28 de junio de 2011, serie D, núm. 595, pp. 3-6, así como CORTES GENERALES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 2011, IX Legislatura, núm. 831, pp. 19-22.

Celebrando la Campaña mundial a favor del derecho humano a la paz conducida con éxito por la AEDIDH (2007-2010), por medio de la cual la Declaración de Luarca ha sido compartida y debatida por personas expertas e independientes en veinte reuniones celebradas en las cinco regiones del mundo;

Celebrando las aportaciones regionales internacionales a la Declaración de Luarca que se recogen en las Declaraciones sobre el derecho humano a la paz aprobadas por personas expertas de la sociedad civil en La Plata (Argentina), el 5 de noviembre de 2008; Yaoundé (Camerún), el 2 de febrero de 2009; Johannesburgo (Sudáfrica), el 17 de abril de 2009; Bangkok (Tailandia), el 24 de abril de 2009; Sarajevo (Bosnia y Herzegovina), el 30 de octubre de 2009; Alejandría (Egipto), el 7 de diciembre de 2009; y La Habana (Cuba), el 6 de enero de 2010;

Encomiando la Declaración de Bilbao sobre el Derecho Humano a la Paz aprobada el 24 de febrero de 2010 por un Comité técnico de redacción compuesto de personas expertas españolas, en la que se incorporaron las aportaciones procedentes de las sensibilidades culturales de todas las regiones del mundo;

Encomiando a la AEDIDH por haber organizado en el Parlamento de Cataluña, junto a otras entidades, la reunión del Comité Internacional de Redacción (diez personas expertas procedentes de las cinco regiones del mundo), que revisó la Declaración de Bilbao y aprobó el 2 de junio de 2010 la Declaración de Barcelona sobre el Derecho Humano a la Paz, con la que se legitimó internacionalmente el proceso de codificación privada representada por las Declaraciones de Luarca y de Bilbao;

Celebrando la resolución 406/viii del Parlamento de Cataluña, aprobada por la Comisión de Cooperación y Solidaridad el 26 de febrero de 2009; la Declaración Institucional del pleno de la Junta General del Principado de Asturias 13/vii, de 9 de octubre de 2009; el Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Federación Asturiana de Concejos de 10 de julio de 2009; el Acuerdo del pleno del Cabildo de Gran Canaria, de 26 de marzo de 2010; las Declaraciones de los Ayuntamientos de Telde y Santa Lucía, de abril y mayo de 2010; la Declaración de Lanzarote sobre el Derecho Humano a la Paz, de 29 de octubre de 2010; la Declaración de los municipios vascos reunidos en Berriz, de 12 de noviembre de 2010; y la Declaración sobre el Derecho Humano a la Paz del Ayuntamiento de Gijón, de 21 de diciembre de 2010; por las que estas instituciones manifiestan su adhesión —por consenso de todas las fuerzas políticas en ellas representadas—, al texto de la Declaración de Luarca de 2006 y solicitan al Gobierno de la Nación que apoye en la esfera internacional el proceso de codificación del derecho humano a la paz;

Celebrando la Declaración de la Asamblea de Defensores del Pueblo de la República Argentina, de 11 de agosto de 2010, por la que se adhirió a la Alianza

mundial a favor del derecho humano a la paz; instó a otras Asociaciones similares del Continente a mostrar su solidaridad y adhesión a tan valiosa y necesaria iniciativa de la sociedad civil internacional; y pidió al Gobierno argentino que se incorpore al Grupo de Estados Amigos a favor del proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz;

Celebrando también la Declaración de Caracas sobre el Derecho Humano a la Paz, de 18 de noviembre de 2010, por la que numerosas Universidades y organizaciones de la sociedad civil venezolanas felicitaron a la AEDIDH y a las 800 OSC asociadas por su Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz; declararon a la R. B. de Venezuela como Zona Internacional para la Cultura de Paz y Derechos Humanos; e instaron al Gobierno de la R. B. de Venezuela a apoyar resueltamente la codificación oficial del derecho a la paz que se ha iniciado en las Naciones Unidas;

Celebrando igualmente la Declaración de Morphou sobre el Derecho Humano a la Paz, aprobada el 7 de octubre de 2010 por la Asamblea de la Asociación Internacional de Ciudades Mensajeras de la Paz reunida en Limassol (Chipre), en la que se manifestó total apoyo a las Declaraciones de Luarca, Bilbao y Barcelona sobre el Derecho Humano a la Paz; pidió a todos los actores internacionales que se adhirieran a la Alianza Mundial a favor del Derecho Humano a la Paz; e invitó a todas las Ciudades miembros a enviar representantes al Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz, que se celebró en Santiago de Compostela los días 9-10 de diciembre de 2010;

Acogiendo con agrado la campaña de sensibilización que ha desarrollado la AEDIDH desde 2007 ante el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas a favor del derecho humano a la paz; reconociendo en particular la importancia de las catorce declaraciones conjuntas, escritas y orales, sobre aspectos concretos del contenido del derecho humano a la paz, que han sido suscritas por más de 800 OSC de todo el mundo, y que forman parte de los documentos oficiales del Consejo de Derechos Humanos y de su Comité Asesor;

Felicitando a la AEDIDH por haber animado la constitución en Ginebra (noviembre de 2007) del Grupo de Estados Amigos del proceso de codificación del derecho humano a la paz;

Encomiando a la AEDIDH por haber convocado el 21 de septiembre de 2008, con ocasión del Día Internacional de la Paz, a todos los actores internacionales en torno a la Alianza Mundial a favor del proceso de codificación del derecho humano a la paz;

Celebrando que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos haya organizado en Ginebra, los días 15 y 16 de diciembre

de 2009, el taller de personas expertas sobre el derecho de los pueblos a la paz, así como su principal recomendación dirigida al Consejo de Derechos Humanos de que estableciera un grupo de trabajo que iniciara la codificación oficial del derecho humano a la paz en el seno de las Naciones Unidas;

Celebrando también que el Consejo de Derechos Humanos haya adoptado la resolución 14/3, de 17 de junio de 2010, en la que reconoció explícitamente la «... importante labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil para promover el derecho de los pueblos a la paz y para codificar ese derecho»; por lo que «apoya la necesidad de continuar promoviendo la efectividad del derecho de los pueblos a la paz»; y a esos efectos «pide al Comité Asesor que, en consulta con los Estados Miembros, la sociedad civil, el mundo académico y todos los interesados pertinentes, prepare un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz e informe de los progresos realizados al respecto al Consejo en su 17.º período de sesiones;

Celebrando igualmente la recomendación 5/2 del Comité Asesor, de 6 de agosto de 2010, por la que estableció un grupo de redacción de cuatro miembros que presentó en enero de 2011 un informe de progreso relativo a sus trabajos de redacción de la declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz;

Celebrando también la recomendación 6/3 del Comité Asesor, de 21 de enero de 2011, por la cual tomó nota del informe de progreso preparado por el grupo de redacción sobre el derecho a la paz; amplió a seis los miembros del grupo de redacción; le pidió que preparase un cuestionario para ser distribuido a todos los actores interesados; y que, a la luz de los comentarios recibidos, elabore un proyecto de declaración que el Comité Asesor estudiará en enero de 2012;

Celebrando que el informe de progreso preparado por el grupo de redacción haya reconocido la importante contribución de la sociedad civil al proceso de codificación del derecho a la paz en las Naciones Unidas; y rindió tributo a la Campaña mundial sobre el derecho humano a la paz liderada por la AEDIDH con el apoyo de más de 800 OSC;

Encomiando a la AEDIDH y OSC asociadas por haber presentado la Declaración de Barcelona al Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz, que se celebró los días 9-10 de diciembre de 2010 en Santiago de Compostela, con ocasión del Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz («Foro 2010»); Congreso de la sociedad civil internacional que aprobó el 10 de diciembre de 2010 la Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz, así como los Estatutos del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz, que se ha constituido en el seno de la AEDIDH para asegurar la promoción e implementación de la Declaración de Santiago;

Notando que la Declaración de Santiago fue presentada por la AEDIDH y las OSC asociadas en enero de 2011 a la consideración del Comité Asesor y en marzo de 2011 ante el Consejo de Derechos Humanos, con la intención de instar a los Estados miembros a proseguir el proceso de codificación oficial del derecho humano a la paz, iniciado el 17 de junio de 2010 con la ya citada resolución 14/3;

los Grupos Parlamentarios firmantes presentan la siguiente

#### Proposición no de Ley

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Felicitar a la AEDIDH y a las organizaciones de la sociedad civil asociadas por su exitosa Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz, cuyos hitos más sobresalientes son la Declaración de Luarca de 2006 y las Declaraciones de Bilbao, Barcelona y Santiago, de 2010.
2. Agradecer a todas las instituciones de España y del extranjero que se han adherido a la Declaración de Luarca y a la Campaña Mundial de la AEDIDH a favor del derecho humano a la paz; y mostrar su solidaridad y adhesión a tan valiosa y necesaria iniciativa legislativa conducida por la sociedad civil española.
3. Instar al Gobierno de la Nación a:
  - a) Prestar un apoyo decidido en su actuación exterior a las iniciativas de la sociedad civil española e internacional a favor de la codificación del derecho humano a la paz.
  - b) Apoyar resueltamente la codificación oficial del derecho de los pueblos a la paz que se ha iniciado en el Consejo de Derechos Humanos y su Comité Asesor (grupo de redacción), con el fin de que se incluya igualmente el derecho de las personas a la paz, dando así paso a la codificación y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz
  - c) Incorporarse al Grupo de Estados Amigos a favor del proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz.
4. Dar traslado de esta declaración a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, al Parlamento Europeo, a la Asamblea de la OSCE, a la Unión Interparlamentaria y a la Confederación de Parlamentos Europeos Regionales, con el fin de invitarles a adherirse al proceso de codificación internacional del derecho humano a la paz.

5. Dar traslado igualmente de esta Declaración al Secretario General de las Naciones Unidas y a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, instando a la Organización de las Naciones Unidas a contribuir activamente al proceso de codificación internacional y desarrollo progresivo del derecho humano a la paz, en el marco de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.»

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de junio de 2011. —**María Soraya Sáenz de Santamaría Antón**, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular. —**Josu Iñaki Erkoreka Gervasio**, Portavoz del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). —**Gaspar Llamazares Trigo**, Portavoz del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya Verds. —**M.<sup>a</sup> Olaia Fernández Davila**, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.<sup>293</sup>

---

<sup>293</sup> Posteriormente el Grupo Socialista se adhirió a los patrocinadores.

Se terminó de editar este libro  
el 21 de mayo de 2012,  
Día Mundial de la Diversidad Cultural  
para el Diálogo y el Desarrollo

*Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos* tiene su origen en las Jornadas que la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) celebró los días 21 y 22 de julio de 2010 en la Casa de Colón de Las Palmas de Gran Canaria con el mismo título de esta obra. Las Jornadas fueron patrocinadas por el Cabildo de Gran Canaria.

Durante las Jornadas los representantes de la AEDIDH explicaron a las organizaciones de la sociedad civil y académicos presentes los desarrollos más recientes en el ámbito de la codificación internacional del derecho humano a la paz, poniendo de relieve el protagonismo de la sociedad civil internacional representado por la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* y los Estatutos del *Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz*, ambos aprobados el 10 de diciembre de 2010 en el Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz, que se celebró en Santiago de Compostela en el marco del Foro Social Mundial sobre Educación para la Paz.

Además, las Jornadas se dedicaron al estudio de dos cuestiones que afectan gravemente al ejercicio del derecho humano a la paz en el ámbito de las relaciones internacionales, como ya se había puesto de relieve en el curso de la Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz, que la AEDIDH lidera desde el año 2007 y en asociación con el Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz desde 2011, a saber:

En primer lugar, la cuestión migratoria y, lo que es más importante, el reconocimiento tanto de los derechos humanos inherentes a todos los migrantes como su contribución decisiva al desarrollo de las mal llamadas *sociedades de acogida*.

En segundo término, se analizaron dos situaciones específicas (Sáhara Occidental y Palestina) para ilustrar dos conflictos enquistados y sin horizonte de solución inmediata que indudablemente ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en dos regiones del mundo diferentes, identificándose el origen de ambos conflictos en la violación del derecho de los pueblos a la libre determinación.