

AMENAZA NUCLEAR Y USO DE LA FUERZA (REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA OPERACIÓN *RISING LION* DE ISRAEL CONTRA IRÁN)

SELF-DEFENSE AND NUCLEAR THREAT (ON ISRAEL'S "OPERATION RISING LION" AGAINST IRAN)

María José CERVELL HORTAL*

Resumen: Israel iniciaba el 13 de junio de 2025 la operación *Rising Lion*, atacando varias instalaciones nucleares iraníes y justificándose en la existencia de una amenaza nuclear inminente. Estados Unidos también intervendría en ayuda de Israel, invocando la legítima defensa colectiva. Este artículo examina la legalidad de esas acciones, bajo la perspectiva de la prohibición del uso de la fuerza y valorando si se cumplieron los requisitos de la legítima defensa. En particular, se analiza el criterio de la inmediatez del ataque, para intentar determinar si, a la luz de la práctica estatal actual, podría flexibilizarse en caso de amenaza nuclear. Asimismo, se valora si, como Israel sostuvo, existía ya un conflicto en curso entre los dos Estados que obligaba a trasladar el marco jurídico al *ius in bello*. Finalmente, se consideran las consecuencias colaterales del enfrentamiento, en especial el impacto sobre la vigencia del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones internacionales.

Palabras clave: uso de la fuerza, legítima defensa, proliferación nuclear, operación León Creciente.

Abstract: Israel launched Operation *Rising Lion* on June 13, 2025, attacking several Iranian nuclear facilities, and justifying its actions in the existence of an imminent nuclear threat. The United States also intervened in support of Israel, invoking collective self-defense. This article examines the legality of these actions, from the perspective of the use of force, and assessing whether the requirements of self-defense were met. In particular, it analyzes the criterion of imminence to determine whether, in light of current State practice, it could be interpreted more flexibly in the case of a nuclear threat. It also considers whether, as Israel maintained, there already existed an ongoing conflict between the two States that would require shifting the legal framework to *jus in bello*. Finally, it addresses the collateral consequences of the confrontation, especially its impact on the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) and the reimposition of international sanctions.

Keywords: use of force, self-defense, nuclear proliferation, Rising Lion operation.

SUMARIO: 1 INTRODUCCIÓN. 2. LEGÍTIMA DEFENSA, LA JUSTIFICACIÓN (APARENTEMENTE) MÁS OBVIA. 2.1. ¿Existía realmente un ataque inminente? 2.1.1. *La amenaza nuclear no es cualquier amenaza.* 2.1.2. *La "última ventana" de oportunidad.* 2.2. La ausencia de otros requisitos. 3. ¿UN "CONFLICTO EN CURSO"? (EL OTRO ARGUMENTO ISRAELÍ). 4. LA VÍCTIMA COLATERAL: EL PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL CONJUNTO. 5. CONCLUSIONES

* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Murcia, cervell@um.es. Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas por última vez el 15 de enero de 2026.

1. INTRODUCCIÓN

El 13 de junio de 2025, Israel bombardeaba varias instalaciones nucleares, bases militares e infraestructuras críticas en territorio de Irán. Daba así comienzo la operación *Rising Lion*, que causaba, además de importantes daños materiales, la muerte de líderes militares y científicos. La respuesta iraní fue rápida, atacando a su vez con misiles y drones a ciudades e instalaciones militares israelíes. Estados Unidos terminaría también interviniendo activamente, en apoyo de Israel, unos días más tarde. La denominada *Guerra de los Doce Días* tuvo un corto recorrido, pero volvió a demostrar la debilidad de la prohibición del uso de la fuerza y el peso de las armas nucleares en la estabilidad mundial.

Las declaraciones iniciales y la carta enviada al Consejo de Seguridad el 17 de junio reflejaron dos argumentos principales: en primer lugar, que el potencial nuclear iraní constituía una grave amenaza para Israel y, en segundo lugar, que los bombardeos no habían sido el inicio de un ataque, sino la continuación de un conflicto que ya existía (*ongoing conflict*) entre los dos Estados. Aunque la legítima defensa parecía estar presente, por ser la justificación obvia, en el trasfondo de todas sus acciones, Israel evitó en todo momento hacer referencia expresa a esa figura.

Los siguientes apartados pretenden analizar la legitimidad de los ataques israelíes y, por ende, la ayuda prestada por Estados Unidos, sobre todo para determinar cómo el trasfondo nuclear ha podido influir en los argumentos esgrimidos por los Estados. En particular, se valorará con más profundidad si las normas que rigen el uso de la fuerza y, más en concreto, la legítima defensa, deberían flexibilizarse en caso de amenaza nuclear. Asimismo, en un intento de analizar la crisis en su conjunto, se valorará si otras justificaciones del ataque empleadas por las partes eran factibles y cómo ha resultado afectado el ya de por sí difícil equilibrio nuclear en la zona.

2. LEGÍTIMA DEFENSA, LA JUSTIFICACIÓN (APARENTEMENTE) MÁS OBVIA

El ataque de junio de 2025 fue —hasta la fecha en que esto se escribe, al menos— el último episodio de la larga serie de enfrentamientos que Israel e Irán han protagonizado en los últimos años y que han incluido ataques a instalaciones militares o de producción de misiles y defensas aéreas, pero también sabotajes cibernéticos y asesinatos selectivos de líderes militares. Israel considera a Irán una amenaza a su existencia, como los continuos discursos de los líderes iraníes y los grupos armados a los que apoya (Hezbollah en el Líbano, Hamás en Gaza, y hutíes en Yemen, principalmente) se han encargado de demostrar.

Aunque otros elementos geoestratégicos están también presentes, no puede negarse que, en efecto, la cuestión nuclear se ha convertido en el eje central de la tensión entre los dos Estados y muchos de los enfrentamientos entre ambos han tenido como objetivo específico paralizar el programa nuclear iraní. Las continuadas sospechas de inobservancia del Tratado de No Proliferación (1968) por parte de Irán y las acusaciones de que está inmerso en la construcción de un arma nuclear fueron especialmente intensas en los primeros meses de 2025, pero el detonante directo del ataque del 13 de junio fue una resolución del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) del día anterior, en la que se insistía en la negativa continuada de Irán a cooperar con esa institución¹. Israel lanzaba sus ataques contra las instalaciones nucleares de Natanz, de Isfahan y de Fordow, y varios líderes de la Guardia Revolucionaria² y científicos que trabajaban en las instalaciones resultaron muertos. Ese mismo día, Irán solicitaba al Consejo de Seguridad una reunión de urgencia, calificando el ataque como un acto de agresión, una violación grave de su soberanía e integridad territorial y denunciando la comisión de crímenes de guerra. La respuesta iraní, justificada explícitamente en la legítima defensa³, incluyó ataques a varias ciudades israelíes (principalmente, Jerusalén, Haifa y Tel Aviv) y, aunque el 90% de los drones y misiles fueron interceptados, algunos sí lograron burlar las defensas israelíes. Los rebeldes hutíes apoyaron esta tanda de ataques, lanzando también ellos varios misiles balísticos contra Israel el 14 y 15 de junio. Otros grupos tradicionalmente aliados de Irán (Hezbollah y Hamás) no hicieron esta vez acto de presencia, prueba, acaso, de su creciente debilidad⁴.

Aunque en un primer momento Estados Unidos declaró su no implicación⁵, el noveno día del conflicto decidía acudir en ayuda de Israel (operación *Midnight Hammer*, con varios bombarderos B2 y varias bombas *antibúnker*, apoyados por un submarino provisto de misiles⁶), provocando daños aún mayores, que lograron, esta vez sí, alcanzar algunas de las dependencias subterráneas que el Estado israelí no había podido destruir por no contar con las capacidades necesarias.

¹ NPT Safeguards Agreement with the Islamic Republic of Iran, resolución de 12 de junio de 2025, doc. GOV/2025/38.

² Entre ellos, el general Mohammad Hossein Bagheri, el oficial militar de más alto rango después del líder supremo Ali Jameini.

³ Véase la carta de fecha de 13 de junio de 2025 dirigida al Secretario General y a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de la República islámica del Irán ante las Naciones Unidas, doc. S/2025/379, 13 de junio de 2025.

⁴ Vid. MILLS, Claire y CURTIS, John, "Israel-Iran 2025: developments in Iran's nuclear programme and military action", *Research Briefing, House of Commons Library*, 24 June 2025, p. 26, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10284/>.

⁵ De "acción unilateral" la calificó el Secretario de Estado Marco Rubio (<https://x.com/WhiteHouse/status/1933328486669697508>).

⁶ Sobre las dos operaciones (*Rising Lion* y *Midnight Hammer*), véase: CASTRO TORRES, Jose Ignacio, "La guerra de los doce días: el león de Judá contra el león del sol", *Documento de Análisis 51/2025*, julio de 2025, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

El Secretario de Defensa estadounidense declaró que la operación había tenido como fin neutralizar “las amenazas que el programa nuclear iraní supone para nuestros intereses nacionales”, mencionando explícitamente “la legítima defensa colectiva de nuestras tropas y de nuestro aliado Israel”. Aunque Irán respondió el 23 de junio con ataques a bases militares estadounidenses en Catar, ese mismo día Israel e Irán pactaron un alto el fuego.

Los primeros comentarios acerca de la acción israelí parecían asumir la legítima defensa como la principal causa de justificación del ataque. Parecía, *a priori*, una acción en ese sentido, algo que incluso podría desprenderse del comunicado emitido ese mismo día en las redes sociales de las IDF (*Israel Defence Forces*)⁷, en el que se declaraba haber lanzado “una ofensiva preventiva, precisa y combinada para atacar el programa nuclear de Irán”. Sin embargo, una lectura más cuidadosa permitía advertir la elusión expresa del término “legítima defensa”, y el recurso a expresiones más vagas, con referencias reiteradas al peligro nuclear. En concreto, en el documento se afirmaba que las armas nucleares “son una amenaza existencial para el Estado de Israel y para el mundo en general”, frente a la que no existía más opción que cumplir con la obligación “de actuar en defensa de sus ciudadanos”. Como se ha afirmado, “la carta de Israel [sonaba] como derecho internacional”, pero, y así se defenderá en los apartados siguientes, “no [era] derecho internacional”⁸.

Consideraciones similares se incluyeron algunos días después, el 17 de junio, en la carta enviada a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Ministro de Asuntos Exteriores israelí que, en sus cuatro primeros párrafos⁹, volvía a referirse al programa nuclear iraní como una “amenaza inminente”. Ahora bien, esta vez se introducía otro elemento para justificar la acción: Irán, y también sus *proxies* terroristas, llevan “décadas” protagonizando actos de hostilidad clandestina contra Israel y, por tanto, lo que existe entre los dos Estados es un conflicto “continuado” (*ongoing conflict*), que tiene como fin “aniquilar el Estado de Israel”. De nuevo, no se hace en esa carta mención expresa a la legítima defensa, confirmándose así que dicha omisión podía obedecer a una estrategia jurídica concreta: procurar que las acciones israelíes se vieran, no desde la óptica del *ius ad bellum*, sino del *ius in bello* (*vid infra*, apartado 3). De hecho, el comunicado dejaba claro que las normas aplicables a los conflictos armados habían sido “estrictamente” respetadas, pues los ataques se centraron en objetivos militares.

⁷ Israel Defense Forces. [@IDF]. (2025, 06. 13). The IDF launched a preemptive, precise, combined offensive to strike Iran's nuclear program [Tweet]. Publication on X. <https://x.com/IDF/status/1933324595471454495>.

⁸ Vid. HAQUE, Adil Ahmad, “Indefensible: Israel's unlawful attack on Iran”, *Just Security*, 19 June 2025, <https://www.justsecurity.org/115010/israel-unlawful-attack-iran-charter/>.

⁹ Cartas idénticas de fecha 17 de junio de 2025 dirigidas al Secretario General y a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Israel ante las Naciones Unidas, doc. S/2025/390, 19 de junio de 2025.

Como ya se adelantó, Estados Unidos sí empleó expresamente el término legítima defensa colectiva como justificación de los ataques llevados a cabo en apoyo de Israel:

“De conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, deseo informar en nombre de mi Gobierno de que, el 22 de junio de 2025, las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos ejercieron el derecho inmanente de legítima defensa colectiva y defendieron los intereses vitales de los Estados Unidos de eliminar el programa nuclear del Irán mediante un ataque aéreo de precisión contra tres instalaciones nucleares iraníes: Fordow, Natanz e Isfahan”¹⁰.

Se afirma, además, que se trataba de ataques necesarios para hacer frente al programa nuclear, para defender a Israel y sus ciudadanos, y que habían sido la única opción posible, pues el recurso a métodos pacíficos resultó imposible al renunciar Irán a negociar de buena fe.

2.1. ¿Existía realmente un ataque inminente?

Tres veces se menciona en la carta enviada por Israel al Consejo de Seguridad el 17 de junio que la operación *Rising Lion* había sido una medida de último recurso para responder “a la amenaza de ataques iraníes inminentes”¹¹.

¿Sería suficiente la *supuesta* existencia de programas de desarrollo de un arma nuclear para actuar en legítima defensa? ¿Podría decirse que Israel se enfrentaba a un ataque inminente solo por esa razón? La definición de lo inminente, en efecto, no está aún cerrada ni es uniforme la práctica en este sentido. Pero no corresponde ahora desgranar en profundidad el cisma durante años presente en la doctrina entre aquellos que consideraban absolutamente necesario un ataque armado *in actu* para activar el artículo 51 y quienes defendían lo contrario¹². Ni tampoco sería pertinente recrearse en los debates que, tras los ataques terroristas de 2001, proliferaron sobre la posibilidad de reaccionar sólo ante amenazas *inminentes* o si hacerlo también frente a las meramente *latentes*. La bibliografía respecto de estas cuestiones es notoria y extensa¹³, y a ella debo remitirme, aunque acaso algunas precisiones sí sean

¹⁰ Carta de fecha 27 de junio de 2025 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Encargada de Negocios Interina de la Misión de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, doc. S/2025/426, 27 de junio de 2025.

¹¹ Doc. S/2025/390, *op. cit.*

¹² Basándose, principalmente, en el asunto Caroline (1837) que defendía que actuar en legítima defensa es necesario cuando la amenaza es “inmediata, abrumadora y sin dejar otra opción ni tiempo para la deliberación”. El asunto puede consultarse en: Yale Law School, 19th Century Documents: 1800–1899, https://avalon.law.yale.edu/19th_century/br-1842d.asp

¹³ Aun a sabiendas de que resulta imposible ser exhaustivos, podrían mencionarse los siguientes autores: BERMEJO GARCÍA, Romualdo, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas, Madrid, 1993; ID., “El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 17, 2001, pp. 5-24; CERVELL HORTAL, M.^a José, *La legítima defensa en el Derecho Internacional contemporáneo (nuevos tiempos, nuevos actores, nuevos retos)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 169-

necesarias. Así, debe recordarse que, en 2004, el Grupo de Alto Nivel y, al año siguiente, el Secretario General de las Naciones Unidas, optaron por no rechazar la legítima defensa ante ataques inminentes¹⁴. El *Institut de Droit International*, por su parte, intentó en 2007 ajustar en todo lo posible las cosas, al añadir el adverbio *manifiestamente* al adjetivo *inminente*¹⁵. Por más que exista también la percepción general de que una parte importante de los Estados acepta esa posibilidad, las dudas persisten y el debate sigue sin aclararse de manera definitiva.

De poca ayuda ha sido en esta cuestión la Corte Internacional de Justicia, no sólo porque suele ser muy cauta en este tipo de pronunciamientos, sino también porque las controversias de las que ha tenido que conocer relacionadas con el uso de la fuerza han sido escasas y, sobre todo, más vinculadas a otros aspectos de la prohibición. Recordemos brevemente cómo en el asunto de las actividades armadas en y contra Nicaragua, descartó expresamente pronunciarse sobre la inminencia¹⁶, y algo similar ocurrió en el asunto sobre

207; CONDORELLI, Luigi: “Les attentats du 11 Septembre et leurs suites: où va le Droit International”, *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, pp. 829-848; CORTEN, Olivier, *Le droit contre la guerre. La interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Pédone, Paris, 2014, pp. 662 y ss.; CORN, Geoffrey, “Legal basis for the use of armed force”, en CORN, Geoffrey; SCHOETTLER, James A.; BRENNER-BECK, Dru; HANSEN, Victor M.; JACKSON, Dick; TALBOT JENSEN, Eric. y LEWIS, Michael W. (dirs.). *The war on terror and the law of war. A military perspective*, Oxford University Press, New York, 2005, pp. 1-33 (pp. 10-11); DINSTEIN, Yoram, *War, aggression and self-defence*, Cambridge University Press, Cambridge, 4.ª ed., 2005; GONZÁLEZ VEGA, Javier A., “Los atentados del 11 de septiembre, la operación Libertad duradera y el derecho de legítima defensa”, *REDI*, vol. 53, 1 y 2, 2001, pp. 247-272; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada? A propósito del 11 S”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 17, 2001, pp. 25-38; ID., “El uso de la fuerza en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XXI, pp. 13-50 (pp. 32-33); ID., *De la legítima defensa en el ciberespacio*, Comares, 2020; Myjer, Eric P. J. y White, Nigel D., “The twin towers attack: an unlimited right to self-defence”, *Journal of Conflict and Security Law*, 2002, 7, 1, pp. 5-17 (p. 7); OCHOA RUIZ, Natalia, “¿Puede la guerra de Ucrania poner fin al debate sobre la legalidad de la legítima defensa preventiva?”, en BOLLO AROCENA, M.ª Dolores, y JIMÉNEZ PINEDA, Eduardo (dirs.), *Tirant lo Blanch*, 2024, pp. 159-187; REISMAN, Michael y ARMSTRONG, Andrea: “The past and future of the claim of preemptive self-defence”, *American Journal of International Law*, vol. 100, 3, 2006, pp. 525-550; pp. 526-533; ROSCINI, Marco, “Threats of armed force and contemporary International Law”, *Netherlands International Law Review*, vol. 54, 2007, pp. 229-277; pp. 272-276; RUYSS, Tom, *Armed attack and article 51 of the UN Charter. Evolutions in Customary Law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 250-367; SZABÓ, Tibori K., *Anticipatory action in self-defence. Essence and limits under International Law*, TMC Asser Press, The Hague, 2011.

¹⁴ “Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos”, Informe del Grupo de Alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004, párr. 188, e Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, libertad y derechos humanos para todos”, doc. A/59/2005, 21 de marzo de 2005, párr. 124.

¹⁵ Resolución del IDI de 27 de octubre de 2007, en su sesión de Santiago de Chile: “El derecho de legítima defensa del Estado (...) emerge en caso de *ataque armado en curso o manifiestamente inminente*” (IDI, 10.ª resolución, 27 Octubre 2007, 10ème Commission, Problèmes actuels du recours à la force en droit International).

¹⁶ (...) “the issue of the lawfulness of a response to the imminent threat of armed attack has not been raised. Accordingly, the Court expresses no view on that issue”, case concerning *Military and paramilitary activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), *Judgment of 27 June 1986*, ICJ Reports 1986, párr. 194 (algo similar se afirma también en el párrafo 35).

la legalidad de las armas nucleares¹⁷ y en el relativo a las plataformas petrolíferas¹⁸. No hubo mayor suerte en la opinión sobre la legalidad del muro (2004)¹⁹ y en el asunto sobre actividades armadas en la República Democrática del Congo (2005)²⁰. En dos asuntos más recientes, los que han enfrentado a Ucrania con Rusia y a Sudáfrica con Israel²¹, si bien aún no hay sentencia sobre el fondo, resulta fácil intuir que, por su propia naturaleza, las conclusiones sobre uso de la fuerza y legítima defensa se vincularán a cuestiones distintas de la inminencia. La Corte ha tenido, en definitiva, un limitado papel a la hora de aclarar los límites actuales de la legítima defensa. Pero tampoco vamos a defender el, en mi opinión, endeble argumento de que ni siquiera está legitimada para pronunciarse sobre esa figura, al considerar que es un derecho inmanente de los Estados²² y que sólo ellos podrían invocarla. Como la propia Corte ha afirmado, no sólo es misión del Consejo de Seguridad pronunciarse sobre cuestiones de paz y seguridad internacionales²³. Si sus respuestas son más o menos satisfactorias y contribuyen en mayor o menor medida a aclarar dudas, es ya otra cuestión.

Sea como fuere, y volviendo al tema que nos ocupa, los ataques de junio han reabierto viejos debates y la división ha vuelto a manifestarse entre aque-

¹⁷ *Legality of the threat or use of nuclear weapons, Advisory Opinion of 8 July, ICJ Reports 1996*, párr. 38 (la Corte se limitó a insistir en la necesidad de un ataque previo).

¹⁸ *Case concerning oil platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment of 6 November 2003, ICJ Reports 2003*, párr. 57.

¹⁹ *Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, ICJ Reports 2004*, párr. 139.

²⁰ *Armed activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment of 19 December 2005, ICJ Reports 2005*; de hecho, en este asunto Uganda insistió en que la cuestión no versaba sobre inminencia (véase párr. 143).

²¹ *Allegations of Genocide under the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation, 32 States intervening), Preliminary objections, Judgment of 2 February, ICJ Reports 2024*, p. 360 y *Application of the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the indication of provisional measures, Order of 26 January 2024, ICJ Reports 2024*, p. 3. En el primero, recuérdese que la legítima defensa surgía para justificar lo injustificable, la “operación especial” lanzada contra Ucrania para, según Rusia, defender del genocidio a la población del Donbás (véanse párrs. 33 y 34). En el segundo asunto, la Corte parecía incluso evitar expresamente el concepto de legítima defensa. *Vid. HENDERSON, Christian*, “The ICJ, provisional measures, and the right of self-defence: the unspoken relevance or jus cogens?”, *Opinio Juris*, 29 de febrero de 2024, <https://opiniojuris.org/2024/02/29/the-icj-provisional-measures-and-the-right-of-self-defence-the-unspoken-relevance-of-jus-cogens/>.

²² *Vid. LEMPEL, Jesse*, “Why the ICJ cannot order Israel to stop the war in Gaza as a provisional measure”, *EJIL Talk*, 8 January 2024, <https://www.ejiltalk.org/why-the-icj-cannot-order-israel-to-stop-the-war-in-gaza-as-a-provisional-measure/>

²³ Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua, *op. cit.*, párr. 95. Y es que como bien declara WELLER, Marc, “Does the ICJ have the legal authority to pronounce itself on the right to self-defence?”, *EJIL Talk*, 10 January 2024, <https://www.ejiltalk.org/does-the-icj-have-the-legal-authority-to-pronounce-itself-on-the-right-to-self-defence/>, en contra precisamente de las opiniones recogidas en la publicación de la nota anterior (LEMPEL, Jesse, *op. cit.*), si no hay resolución sobre una cuestión conforme al capítulo VII de la Carta, parece aún más fuera de toda lógica poner pegos a que la Corte actúe. Afirma también que, aunque el derecho de legítima defensa sea, en efecto, de los Estados, sólo lo detentan temporalmente, pues existe la obligación de informar al Consejo de Seguridad para que éste tome el relevo en las acciones.

llos inclinados a una interpretación laxa de la inminencia (que rozaría más bien, como veremos, la aceptación de la respuesta ante ataques “latentes”) y aquellos más cautelosos. Los argumentos que se han empleado podrían resumirse en dos: en primer lugar, la especial naturaleza de estas armas; en segundo lugar, la existencia de una última ventana de oportunidad para reaccionar ante el peligro. Veámoslo.

2.1.1. La amenaza nuclear no es cualquier amenaza

Para el gobierno israelí, el ataque fue legítimo en tanto en cuanto las instalaciones nucleares iraníes constituían una amenaza inminente. El argumento de que la especial peligrosidad de un arma nuclear sería suficiente para flexibilizar el requisito de la inminencia no es ciertamente nuevo: cuando son estas armas las que están en el tablero del juego, la línea entre lo inminente y lo meramente preventivo se vuelve más débil, y el debate resulta más complejo²⁴. No en vano, las primeras discusiones sobre la posible respuesta en legítima defensa frente a un ataque inminente (en general) surgieron precisamente respecto de las armas nucleares²⁵. Su mera tenencia podría, en efecto, ser una justificación más coherente para emplear la fuerza en supuestos en los que la inminencia del ataque no sea, digámoslo así, muy inmediata²⁶. Eso es lo que defiende Israel, artífice de la doctrina *Begin* (por el primer ministro israelí que la ideó, Menachem Begin), según la cual el Estado tiene el derecho de evitar preventivamente la adquisición de armas nucleares en manos de sus enemigos regionales. La acción que motivó su formulación fue la destrucción por Israel del reactor nuclear Osirak en territorio iraquí en 1981 (operación Ópera), en la que se alegó expresamente la legítima defensa. Pero su intento no tuvo éxito: el Consejo de Seguridad condenó duramente el ataque²⁷, al entender que violaba “claramente la Carta de las Naciones Unidas”, y pidió,

²⁴ O, como bien se ha afirmado, en estos casos entran en juego otros elementos, porque a veces se pretende evitar un cambio en el equilibrio estratégico y geopolítico (RUYS, Tom, *op. cit.*, p. 527).

²⁵ En 1946, la Comisión de Energía Atómica declaró en su primer informe al Consejo de Seguridad que, la violación del entonces aún solo borrador de tratado de control de las armas nucleares, si era grave, podría “activar el derecho inmanente de legítima defensa reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (General Findings and recommendations approved by the Atomic Energy Commission and incorporated in its First Report to the Security Council, 31 de diciembre de 1946, doc. AEC/18/Rev.1, 3 de enero de 1947, p. 24, recomendación 4.)”.

²⁶ WEISE, Rachel, A., “How nuclear weapons change the doctrine of self-defense”, *International Law and Politics*, vol. 44, 2012, pp. 1331-1398, esp. pp. 1337-1338, p. 1334.

²⁷ Consejo de Seguridad: S/RES/487(1981), 19 de junio de 1981. Véase, para la postura israelí, UN doc. S/PV.2280-8, “Carta, de fecha 8 de junio de 1981, dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Encargado de Negocios de la Misión Permanente del Iraq ante las Naciones Unidas (W14509)”, 12 de junio de 1981, párr. 96: “Israel no podía quedarse de brazos cruzados mientras un régimen irresponsable, cruel y belicoso como el del Iraq adquiría armas nucleares, creando así una pesadilla constante para Israel”. Defendiendo el ataque israelí, D’AMATO, Anthony, “Israel’s air strike upon the iraqi nuclear reactor”, *American Journal of International Law*, vol. 77, 1983, pp. 584-588, FISCHER, Georges: “Le bombardement par Israel d’un réacteur nucléaire irakien”, *Annuaire Française de Droit International*, vol. 27, 1981, pp. 147-167 y SARVARIAN, Arman, “The lawfulness of a use of force upon nuclear facilities in self-defence”, *Journal on the use of force and International Law*, vol. 1, 2014, 2, pp. 247-272.

incluso, a Israel, abstenerse en el futuro de cometer actos similares, alegando que era un derecho inalienable de Irak establecer programas de desarrollo tecnológico y nuclear. Ha habido más ejemplos después: la destrucción por Israel de un reactor nuclear en Siria (2007)²⁸, la *ciberoperación* Stuxnet (junto con Estados Unidos) contra la centrifugadora nuclear de Natanz en 2009 y 2010, los asesinatos selectivos de científicos vinculados al programa nuclear iraní (2010-2012 y 2020) y los ataques a centros de investigación en Siria (2018) o a instalaciones en Irán (2021).

¿Justificaría una amenaza de empleo de armas nucleares una reacción más temprana de lo habitual sobre la base de una interpretación más laxa de la inminencia? La contundencia de las declaraciones de Irán, afirman algunos²⁹, sería suficiente para entender que dicho Estado quiere la destrucción de Israel, con lo que permitir a la República Islámica de Irán que culmine su ciclo de fabricación del arma nuclear sería un riesgo inasumible.

Este argumento podría conectarse, además, con lo establecido por la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva sobre la legalidad de las armas nucleares en 1996: ¿actuar con tanta antelación sería imprescindible para preservar la supervivencia del Estado? Recordemos que esa fue razón de la Corte para defender que una respuesta (incluso nuclear) estaría justificada frente a un previo ataque con armas nucleares³⁰. Olvidan, sin embargo, quienes invocan este asunto que la Corte incluyó otras afirmaciones: cuando varios Estados nucleares defendieron que la mera posesión de armas nucleares podría ser una amenaza de uso de la fuerza, el tribunal lo rechazó, al entender que debía exigirse que la “intención de usar las armas nucleares fuera creíble”³¹. De hecho, toda la política de proliferación nuclear se basa en la tenencia de esas armas, con lo que permitir reaccionar ante una mera posesión como respuesta preventiva a un ataque que no se ha materializado en absoluto (entre otras cosas, porque ni siquiera hay pruebas fehacientes de que se cuente ya con el arma que lo perpetraría), es llevar a extremos insostenibles el concepto de inminencia en la legítima defensa³². Algunos Estados

²⁸ 6 de septiembre de 2007, bombardeo de la instalación Al Kibar. El reactor sirio había sido fabricado por Corea del Norte.

²⁹ Vid. TSAGOURIAS, Nicholas, “Assessing the Legality of Israel’s Action Against Iran Under International Law”, *Articles of War, Lieber Institute West Point*, 20 June 2025, <https://lieber.westpoint.edu/assessing-legality-israels-action-iran-international-law/>. Para una visión general de las rivalidades entre los dos Estados en el plano nuclear (y que ya apuntaba a la más que probable materialización de un ataque israelí a corto plazo) puede consultarse: PEÑA RUIZ, Emilia José, “El antagonismo entre Irán e Israel en un contexto nuclear”, *Cuaderno de Estrategia 229, Panorama nuclear global*, CESEDEN, 30 de abril de 2025, pp. 147-179, <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-229>.

³⁰ El párrafo 97 establecía, en concreto, que la Corte no podía llegar a una conclusión definitiva sobre la legalidad o ilegalidad del uso de armas nucleares por parte de un Estado en un caso extremo de legítima defensa, en el que estuviera en juego su propia supervivencia.

³¹ *Legality of the threat or use of nuclear weapons, Advisory Opinion of 8 July, ICJ Reports 1996*, párr. 48.

³² En esa línea, véase GILL, Terry D., “Israel (and the United States) vs. Iran: self-defence and forcible counterproliferation”, *Articles of War, Lieber Institute West Point*, 26 June 2025, <https://lieber.westpoint.edu/israel-united-states-iran-self-defence-forcible-counterproliferation>.

no comparten, claro, ese parecer. Israel es buena prueba de ello, pero no el único, pues recordemos que las Estrategias de Seguridad Nacional de los Estados Unidos aprobadas desde 2001 reflejan, en mayor o menor medida, una opinión en ese sentido³³.

Sea como fuere, la opinión de estos dos Estados no refleja aún el sentir de la mayoría. Las dudas, siguen planteándose y acaso la mejor prueba está en la omisión expresa del término legítima defensa en las declaraciones del propio Israel después del ataque de junio. La posibilidad, además de rechazada expresamente por el Consejo de Seguridad, no encuentra apoyo sólido en la práctica estatal. Recordemos también que, en su día, el Grupo de Alto Nivel, afirmó explícitamente que, en caso de que se actuara para prevenir una amenaza (nuclear) no inminente ni próxima, la acción correcta sería recurrir al Consejo de Seguridad y, si este no actuara, valorar “otras estrategias”, como la persuasión o la negociación, antes de volver a la opción militar. El riesgo de actuar individualmente, se afirmaba, era “demasiado grande”³⁴. Nada induce a creer que otra cosa deba defenderse en la actualidad.

En definitiva, la aceptación de la legítima defensa por la mera existencia de una amenaza de origen nuclear (no inminente) no puede declararse aún como consolidada. No existe, no, lo que algunos han denominado “derecho de contraproliferación forzosa”³⁵ y no bastaría, por tanto, con que un Estado (Irán) tuviera armas nucleares en su poder. Frente a esto podría argumentarse, y no sin razón, que la amenaza nuclear no es cualquier cosa, y que sería razonable, si no flexibilizar los requisitos de la legítima defensa, sí al menos tener en cuenta otros parámetros que permitieran una respuesta legal a tiempo. La opción no es ciertamente nueva. Ya hace algunos años R. A. Weise apuntó claramente hacia esa tendencia³⁶. La especial naturaleza de estas armas obligaría, en efecto, a interpretar la inmediatez con mayor margen, pero deberían darse algunas condiciones mínimas para evitar abusos:

³³ Las de la Administración Obama (2010 y 2015), aunque sin mencionarla de manera expresa, tampoco renegaba de ella. *Vid.* United States Government, *National Security Strategy*, 2010, p. 22 y *National Security Strategy*, 2015, pp. 2 y 7, ambas disponibles en: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>. La *National Security Strategy* del primer mandato de Trump adoptaba también un lenguaje moderado, pero dando por hecho la opción de responder ante amenazas (*vid. ad. ex.*: “the United States is deploying a layered missile defense system focused on North Korea and Iran to defend our homeland against missile attacks. This system will include the ability to defeat missile threats prior to launch...”, United States Government, *National Security Strategy*, December 2017, p. 8). También la Estrategia aprobada con el presidente Biden, aunque quizás menos explícita, se declaraba dispuesta a usar la fuerza “where it is necessary to protect our national security interests” y abría la puerta a una disuasión integrada contra la amenaza de armas nucleares. *Vid.* United States Government, *National Defense Strategy*, 2022, pp. 43 y 10, y mencionaba expresamente a Irán afirmando que, aunque aún no tuviera armas nucleares, sí continuaba desarrollando capacidades que le podrían permitir tenerla en un futuro (2022 Nuclear Posture Review, p. 12).

³⁴ Informe del Grupo de Alto Nivel..., *óp. cit.*, párrs. 189-191.

³⁵ GILL, Terry, *óp. cit.* (el autor también está en contra de ese supuesto derecho).

³⁶ WEISE, Rachel A., *óp. cit.*, pp. 1337-1338.

- Que el Estado sobre el que se ciernen las sospechas de un posible ataque no sea parte en el Tratado de No Proliferación Nuclear o que, aun siéndolo, incumpla reiteradamente los controles a los que está obligado.
- Que la supuesta amenaza sea de cierta entidad, y que existan pruebas fehacientes de que hay una intención específica de emplear el arma nuclear contra un Estado en cuestión.
- Que la cuestión se plantee previamente ante el Consejo de Seguridad, que es a quien correspondería declarar que, efectivamente, existe una situación de amenaza a la paz y seguridad internacionales. De hecho, hasta la fecha el Consejo ha declarado en varias ocasiones que sólo a él corresponde la decisión en cuestiones nucleares³⁷.

En realidad, los requisitos son tan estrictos que socavan su posible efectividad³⁸. En el caso que nos ocupa, sólo la primera condición se cumpliría. No había pruebas claras de que Irán empleara un arma nuclear, entre otras cosas porque ni siquiera se ha comprobado aún que la tenga. Y no hubo reenvío previo al Consejo de Seguridad. Podría decirse que esta última exigencia carece de sentido cuando lo previsible es que el Consejo no actúe. ¿Hay que consultarle todo, a sabiendas de su incapacidad de reacción? Nos convenzan más o menos, de momento esas son las normas, y por eso los Estados, que conocen bien las dinámicas internas del Consejo de Seguridad, buscan respuestas alternativas y recursos legales para vestir de legalidad su acción sin pasar previamente por él.

2.1.2. La “última ventana” de oportunidad

La existencia de una “última ventana de oportunidad” ha sido otro de los argumentos esgrimidos para intentar justificar el ataque israelí³⁹. El término aboga por una legítima defensa preventiva en la que determinar si va a decidirse o no la acción *defensiva* dependería de si se está ante la última oportunidad posible (*last window*) de reaccionar ante un ataque que iba a producirse. El elemento temporal es aquí, una vez más, poco claro, y de nuevo las opiniones se dividen entre quienes creen que esa ventana seguiría abierta hasta

³⁷ Afirmando que la proliferación de armas de destrucción masiva es una amenaza a la paz y seguridad internacionales; *ad. ex.* resolución 1540 (2004) o resolución 1887 (2009).

³⁸ CERVELL HORTAL, M.^a. José, *óp. cit.*, p. 274.

³⁹ En 2003, Michael SCHMITT lo empleó, defendiendo la poca lógica que tendría exigir a un Estado recibir “el primer golpe” cuando podría evitarlo. *Vid.* SCHMITT, Michael N., “Preemptive strategies in International Law, *Michigan Journal of International Law*, vol 24, 2, 2003 pp. 513-548, p. 535. Unos años más tarde (2012), el Fiscal General de Estados Unidos, Eric HOLDER, recurrió también a esa expresión. *Vid.* HOLDER, Eric (2012, March 5) Attorney General Eric Holder Speaks at Northwestern School of Law, Chicago, <https://www.justice.gov/archives/opa/speech/attorney-general-eric-holder-speaks-northwestern-university-school-law>.

que la inminencia del ataque se fuese acercando en el tiempo⁴⁰ y quienes (los menos) opinan lo contrario.

Respecto de la crisis de junio entre Irán e Israel, la existencia de esa *última ventana* ha sido defendida por una minoría,⁴¹ que se basaba sobre todo en las continuas amenazas de Irán (desde 2012, Israel proclama periódicamente su temor a que Irán emplee armas nucleares contra su país⁴²). A mi juicio, el argumento no parece sostenerse por sí solo. En primer lugar, porque las amenazas de Irán no pueden ser consideradas suficientes para justificarlo (si así fuera, amenazas similares de otros Estados darían lugar continuamente a reacciones estatales) y, además, los enfrentamientos entre ambos Estados han sido constantes en los últimos años (¿por qué ahora sería distinto?). En segundo lugar, porque en realidad lo que subyace no es sino una interpretación muy amplia de la inminencia, algo aún muy discutido y que no puede considerarse, en todo caso, como *lex lata*⁴³. Estados Unidos, lo apoya, sí, al igual que, obviamente, Israel, que en la carta enviada al Consejo de Seguridad el 17 de junio mencionaba expresamente que el ataque había sido “un último recurso” adoptado “en la última ventana de oportunidad para evitar que Irán adquiriera armas nucleares”.

¿Dónde queda la opinión del resto de Estados? Por más que otros (Australia o Reino Unido) se muestren abiertos a un concepto de inminencia más amplio, no parece que quieran aplicarlo a casos concretos de existencia de programas nucleares en manos hostiles. Ningún Estado (salvo Estados Unidos, que también terminaría implicándose), dio el visto bueno a los ataques. El conjunto de los pertenecientes al Movimiento de No Alineados, especial-

⁴⁰ Véase, por ejemplo, O'MEARA, Chris, *Necessity and proportionality and the right of self-defence in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 25-96, esp. pp. 66-67. También, AKANDE, Dapo y LIEFLÄNDER, Thomas, “Clarifying necessity, imminence, and proportionality in the law of self-defense”, *American Journal of International Law*, vol 107, n.º3, julio 2013, pp. 563-570, esp. pp. 565-566, y CORTEN, Olivier, “La nécessité et le Jus ad Bellum”, *La nécessité en Droit international. Colloque de Grenoble, Société Française pour le Droit International*, Pédone, París, 2007, pp. 127-150.

⁴¹ En esa línea, SCHMITT, Michael N., “Israel's operation Rising Lion and the right of self-defense”, *Articles of War, Lieber Institute, West Point*, 16 June 2025, <https://lieber.westpoint.edu/israels-operation-rising-lion-right-of-self-defense/>. En realidad, este autor deja la cuestión un tanto abierta: “Israel's situation on June 13 was not a paradigmatic example of those that the window of opportunity approach was meant to address, but neither was it unambiguously inapplicable”. También apoyando esta posibilidad, TSAGOURIAS, Nicholas, *óp. cit.*, y CORN, Geoffrey y KITTRIE, Orde. F., “Israel's attack on Iran's nuclear weapons program is fully justified under international law”, June 18, 2024, <https://www.pennncr.org/the-rule-of-law-post/israels-attack-on-irans-nuclear-weapons-program-is-fully-justified-under-international-law/>

⁴² *UN General Debate, Israeli Leader Calls for 'Red Line' for Action on Iran's Nuclear Plans*, UN News Center, 27 September 2012.

⁴³ Y así lo han defendido en el caso de los ataques contra Irán, MILANOVIC, Marko, “Is Israel's Use of Force Against Iran Justified by Self-Defence?”, *EJIL Talk*, 13 June 2025, <https://www.ejiltalk.org/israels-use-of-force-against-iran-justified-by-self-defence/>; ID, “The Illegal Israeli-American Use of Force Against Iran: A Follow-Up”, *EJIL Talk*, 23 June 2025, <https://www.ejiltalk.org/the-illegal-israeli-american-use-of-force-against-iran-a-follow-up/>. También, HAQUE, Adil Ahmad, *óp. cit.* y HELLER, Kevin Jon, “The last window of opportunity test is not the law – and shouldn't be”, *Opinio Juris*, 24 de junio de 2025, <https://opiniojuris.org/2025/06/24/the-last-window-of-opportunity-test-is-unlawful-and-dangerous/>.

mente reticentes a cualquier ampliación del principio de no intervención, en general, y de la legítima defensa en particular, volvió a demostrarlo en esta ocasión, con duras críticas al ataque⁴⁴. Rusia y China, como era de esperar, también lo condenaron⁴⁵, al igual que la Organización para la Cooperación Islámica⁴⁶. Entre los Estados occidentales, la prudencia fue la tónica dominante. En la Cumbre del G7 se afirmó el derecho (en general y abstracto) de Israel a ejercer la legítima defensa, pero sin justificar en ningún momento el ataque⁴⁷. La Unión Europea⁴⁸ también evitó pronunciarse expresamente y, dentro de ella, esa fue la posición oficial asimismo de España⁴⁹, Francia⁵⁰ o Alemania⁵¹. El Reino Unido, por más que sea uno de los que abrazan un concepto algo más amplio de inminencia, mantuvo esa misma línea⁵². En el seno de la Organización de las Naciones Unidas, el Secretario General recordó lacónicamente la necesidad de los Estados de actuar conforme a la Carta⁵³ y

⁴⁴ The communiqué of the Non-Aligned Movement on the recent heinous attack of Israel against the Islamic Republic of Iran, 13 June 2025, disponible en <https://voelkerrechtsblog.org/wp-content/uploads/2025/07/NAM-COMMUNIQUE-13-JUNE-2025-1.pdf>. El párrafo 3 es claro: “this reprehensible attack constitutes a flagrant violation of the Charter of the United Nations, the fundamental principles of international law, including sovereignty, territorial integrity and the prohibition of threat or use of force against the territorial integrity of States”.

⁴⁵ Para Rusia, véase: The Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation (2025, June 13). Foreign Ministry statement in connection with Israel’s strikes on Iran, https://mid.ru/en/foreign_policy/news/2025920/, y para China, véase: Reuters. (2025, June 13). Israel’s attacks on Iran, urges de-escalation, <https://www.reuters.com/world/china/china-expresses-deep-concern-about-israels-attacks-iran-urges-de-escalation-2025-06-13/>.

⁴⁶ Istanbul Declaration adopted by the 51st Session of OIC Council of Foreign Ministers (Under the Theme: the OIC in a Transforming World) (21–22 June 2025) (25th – 26th Dhu’l-Hijjah 1446H), <https://new.oic-oci.org/SitePages/NewsDetail.aspx?Item=2856>.

⁴⁷ G7 Kananaskis (2025, June 17). G7 Leaders’ Statement on Recent Developments Between Israel And Iran, <https://g7.canada.ca/en/news-and-media/news/g7-leaders-statement-on-recent-developments-between-israel-and-iran/>

⁴⁸ De hecho, parecía abogar por una solución pacífica: “The EU has always been clear that Iran must never be allowed to acquire a nuclear weapon and is concerned about the IAEA’s recent report (...). We believe that diplomacy must prevail. The EU will continue to contribute to all diplomatic efforts to reduce tensions and to find a lasting solution to the Iranian nuclear issue which can only be through a negotiated deal, Council of the EU (2025, June 14). Israel/Iran: Statement by the High Representative on behalf of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/14/israeliran-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>.

⁴⁹ Gobierno de España. (2025, junio 22). *El gobierno de España expresa su máxima preocupación por la situación en Oriente Próximo* [Comunicado de Prensa], https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2025_COMUNICADOS/El-Gobierno-de-Espana-condena-la-escalada-militar-en-Oriente-Medio-tras-los-ataques-de-Israel-contra-Iran.aspx.

⁵⁰ Ministry of Foreign Affairs. (2025, September 8). *Israel/Palestinian Territories – Terrorist attack in Jerusalem* [Comunicado de prensa], <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/israel-palestinian-territories/news/2025/article/israel-palestinian-territories-terrorist-attack-in-jerusalem-september-8-2025>.

⁵¹ Federal Foreign Office of Germany (2025, June 19). *Interview with Foreign Minister Waidephul for WELT TV on the current situation in the Near and Middle East* [Comunicado de prensa], <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2723378-2723378>.

⁵² Government of United Kingdom (2025, June 16). *Iran-Israel conflict: Foreign Secretary’s statement* [Comunicado], <https://www.gov.uk/government/speeches/iran-israel-conflict-foreign-secretary-statement>. El Gobierno afirmó “We have always supported Israeli security”, pero tampoco dio su bendición expresa a los ataques.

⁵³ Secretary General of United Nations (2025, June 12). *Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General – on Israeli strikes against the Islamic Republic of Iran* [Discurso], <https://>

los debates en el Consejo de Seguridad, como era de esperar, dejaron patente la división de opiniones⁵⁴.

El silencio de estos Estados no permite hablar, en definitiva, de una *opinio iuris* en el sentido de una nueva excepción al uso de la fuerza en caso de amenaza nuclear *aún latente*. La no condena expresa podría, en todo caso, ser indicio de que tal actuación se considerase, si no *legal*, sí meramente *aceptable*, aunque por razones distintas a las estrictamente jurídicas⁵⁵.

Por otro lado, podría añadirse respecto de la inminencia, que los Estados han aceptado en el pasado más reciente algunas operaciones en las que sólo se podía hablar de meras amenazas, pero también debe dejarse claro que lo han hecho en un contexto diferente: cuando provenían de un concreto grupo terrorista (no de cualquiera), el Estado Islámico, que puso en jaque la estabilidad internacional y que, por su peculiaridad, exigía respuestas ajustadas y precisas⁵⁶. No es algo que debiera generalizarse a otras situaciones.

El *test* de la última ventana de oportunidad encierra, además, muchas interrogantes: ¿cuándo puede entenderse que, efectivamente, se ha cerrado?, ¿qué condiciones deben darse?, ¿qué nivel de certeza es exigible? Aceptar esta teoría, aunque con ella quisiera obrarse con la mejor voluntad para defender a Estados bajo amenaza nuclear real, traería consecuencias probablemente negativas.

Y acaso debería recordarse también que Irán, por más trabas que haya puesto, no ha dejado de estar sometido a una fuerte presión internacional y al control de la OIEA, lo que dificulta que se produzcan avances importantes en la fabricación de un arma nuclear. ¿Fueron acaso los últimos informes negativos del OIEA los que propiciaron el ataque israelí? En mayo, había puesto de manifiesto varios incumplimientos de Irán, apuntando que su producción de uranio

www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2025-06-12/statement-attributable-the-spokesperson-for-the-secretary-general-%E2%80%93%93%C2%A0-israeli-strikes-against-the-islamic-republic-of-iran.

⁵⁴ United Nations (2025, June 13). *Meeting in Wake of Israeli Air Strikes on Iran, Delegates in Security Council Urge De-escalation, Diplomacy to Prevent Further Strain in Conflict-Ridden Region* [Comunicado de prensa], <https://press.un.org/en/2025/sc16087.doc.htm>. Para un seguimiento posterior de la cuestión ante el Consejo, véase <https://press.un.org/en/2025/sc16093.doc.htm>.

⁵⁵ GILL, Terry, *op. cit.*

⁵⁶ En 2012, Daniel BETHLEHEM ya había recogido algo en esa línea en el principio 4 que proponía sobre la legítima defensa de un Estado contra un ataque armado de los actores no estatales (“Notes and comments. Principles relevant to the scope of a State’s right of self-defense against an imminent or actual armed attack by nonstate actors”, *AJIL*, vol. 106, 2012, pp. 1-8, esp. p. 6). También acogió ese punto de vista el máximo asesor jurídico del Departamento de Estado, Brian Egan, en una intervención de abril de 2016 ante la *American Society of International Law* (ASIL) sobre los aspectos jurídicos de la lucha de la Administración estadounidense contra el Daesh, en la que aclaraba cuáles eran los aspectos que el Gobierno tenía en cuenta para evaluar si un ataque debe considerarse inminente (<https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/04/Egan-ASIL-speech.pdf>). También en esa línea, un Informe bajo la presidencia de B. Obama en diciembre de 2016 (Report on the legal and policy frameworks guiding the United States’ use of military force and related national security operations, December 2016, The White House, p. 9, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/Report-to-Congress-on-legal-and-policy-frameworks-guiding-use-of-military-force-.pdf>).

enriquecido se situaba en un 60%⁵⁷. Un día antes del ataque, como ya se apuntó, una resolución dejaba constancia de la falta de cooperación de Irán declarando también el incumplimiento de varias obligaciones del Acuerdo de Salvaguardias desde 2019 (material nuclear y ubicaciones no declaradas...), recordando de nuevo su Director General que no podía asegurarse que el programa nuclear iraní fuera “exclusivamente pacífico”⁵⁸. ¿Suficiente para pasar a la acción? Pues lo cierto es que el contenido de la resolución tampoco era nuevo y que las sospechas expresadas no iban más allá. No se había probado que Irán estuviera realmente cerca de tener el arma nuclear ni, mucho menos aún, que existieran planes reales de emplearla. Pero Israel consideró que ya había dado margen suficiente y que, esta vez sí, esa era su *última ventana de oportunidad*, así que tomando seriamente el aviso “viene el lobo”, optó por proteger a sus ovejas.

Es, en definitiva, discutible afirmar que el momento para atacar Irán era “ahora o nunca”. Las amenazas iraníes, ciertamente desafortunadas y poco diplomáticas, no bastan por sí solas para defender el argumento⁵⁹. El desarrollo continuado del programa nuclear iraní es una realidad, sí, y si lo dejáramos actuar libremente, seguramente el arma nuclear sería una realidad en unos años. Pero una cosa es poseer esas armas como elemento de disuasión y otra bien distinta sopesar en serio la conveniencia de su uso.

En suma, la inminencia no se cumplía, salvo para quienes abogan por una interpretación más amplia para casos de amenaza real nuclear que, en mi opinión, resulta más que discutible a la luz de la práctica actual.

Y esto nos lleva a la siguiente conclusión: si el ataque de Israel fue ilegal, también lo sería el de Estados Unidos en ejercicio de un supuesto derecho de legítima defensa colectiva. Es más, acaso resulte también conveniente recordar que Estados Unidos estaba, en el momento de los ataques, negociando con Irán la cuestión nuclear (*vid infra* apartado 4) y que la siguiente ronda de conversaciones se había previsto para el 15 de junio, con lo que parece que aún había margen para que la diplomacia actuara⁶⁰.

2.2. La ausencia de otros requisitos

El ataque de Israel contra Irán constituyó, según lo argumentado en los apartados anteriores, un abuso del artículo 51 de la Carta de las Naciones

⁵⁷ Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015), doc. GOV/2025/24, 31 de mayo de 2025, disponible en <https://www.iaea.org/sites/default/files/25/06/gov2025-24.pdf>, párr. 80. Es, de hecho, como se señala en el informe, el único estado no nuclear que alcanza ese nivel.

⁵⁸ Doc. GOV/2025/38, 12 de junio de 2025, <https://www.iaea.org/sites/default/files/25/06/gov2025-38.pdf>, párrs. 1 y 5, respectivamente.

⁵⁹ O, como señala MILANOVIC, Marko, “The illegal ...”, *óp. cit.*, también los oficiales israelíes han dicho muchas cosas sobre Irán.

⁶⁰ Michael SCHMITT cree, de hecho, que la condena de Irán por la falta de cooperación iraní “could be seen as likely to generate further diplomatic exchanges” (Israel’s operation Rising..., *óp. cit.*).

Unidas, porque la inminencia del ataque previo no resultó probada. Pero dos condiciones más de la legítima defensa tampoco se darían en este caso: necesidad y proporcionalidad.

En realidad, ambos están intrínsecamente unidos, pues la proporcionalidad exige que la fuerza empleada en repeler el ataque no sea mayor de la estrictamente necesaria⁶¹. Medir la necesidad resulta más complejo cuando nos enfrentamos a un supuesto en que el ataque no ha tenido lugar, a lo que se añade que, en este caso, el lapso de tiempo fue especialmente amplio. La acción no era necesaria, en el sentido de no ser el único medio de Israel para hacer frente a lo que consideraba una amenaza⁶². Es cierto que la interpretación del término necesidad no ha sido estricta, con lo que hubiera bastado que la respuesta fuera *conveniente* o *adecuada* para el fin propuesto⁶³, pero ni siquiera así parece que pueda defenderse la necesidad del ataque israelí, sobre todo cuando aún estaban sobre la mesa negociaciones para intentar que Irán cumpliera sus compromisos o cuando otras acciones que no implicaran el uso de la fuerza podrían haberse intentado. Es más, el ataque no era *necesario* porque la amenaza no era aún *inminente*.

Al ser una reacción excesiva, tampoco la proporcionalidad sería predicable. Una respuesta en legítima defensa siempre debe ir destinada a repeler la agresión⁶⁴, agresión que en este supuesto era más que hipotética. Es cierto que la proporcionalidad no debería interpretarse de manera rígida en un contexto como el actual, en el que las formas de los actores (estatales y no estatales) de ejercer la fuerza han cambiado y, quizás, incluso, cuando el elemento nuclear está presente y en el que la legítima defensa frente a ataques no *in actu* se abre paso, pero llevarlo al extremo es arriesgado. Recordemos: en este caso, el peligro aún no era real y existía aún margen de actuación y, sobre todo, la posibilidad de intentar otras opciones, sobre todo teniendo en cuenta que había negociaciones en marcha.

⁶¹ Aunque según AKANDE, Dapo y LIEFLÄNDER, Thomaas, *op. cit.* p. 564 y p. 566) el requisito de necesidad sería el menos problemático, mientras que el realmente complejo sería la proporcionalidad.

⁶² O, en palabras de Roberto Ago, Relator de la CDI, nunca podría defenderse la respuesta armada como necesaria “si se hubiera podido lograr el mismo resultado mediante medidas que no implicaran el uso de la fuerza armada”, *Addendum – Eighth report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility* (part 1), doc. A/CN.4/318/Add.5-7, p. 69, párr. 120. Es más, el relator reconoce que el concepto de necesidad resultaría especialmente relevante en caso de que se admitiera la legítima defensa preventiva.

⁶³ En este sentido, el asunto Nicaragua (case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States), *op. cit.*, párr. 237), el asunto sobre las plataformas petrolíferas (case concerning oil platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), *op. cit.*, párr. 76) y el asunto sobre las actividades armadas en territorio del Congo (case concerning armed activities on the territory of the Congo, *op. cit.*, párr. 147). Hay quien incluso llega más lejos y defiende la existencia de dos tipos de necesidad: la general, que analizaría si el uso de la fuerza es realmente imprescindible y la específica, en la que, una vez ya se ha optado por emplear la fuerza, obligaría a ajustarse a ciertos límites, conectados ya con el derecho internacional humanitario, incluso (O'MEARA, Chris, *op. cit.*, pp. 30-38).

⁶⁴ *Addendum – Eighth report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur...*, *op. cit.*, párr. 121.

Puede también argumentarse que muchas han sido ya las oportunidades que se han dado a Irán en los últimos años de ser transparente con su programa nuclear. Sí, es cierto, y quizás por eso Israel optó, simplemente, por intentar zanjar de una vez la situación. Pero también lo es que el Derecho y sus normas están, precisamente, para contener a los Estados cuando se dan esas circunstancias. La actitud de Irán puede ser recriminable, sospechosa e, incluso, agotadoramente persistente, pero aún había margen. Y no está de más aprovechar ocasiones como esta para recordar que el uso de la fuerza siempre debe ser la última opción.

3. ¿UN “CONFLICTO EN CURSO”? (EL OTRO ARGUMENTO ISRAELÍ)

Israel, en su declaración de 17 de junio ante el Consejo de Seguridad afirmaba lo siguiente:

“En este *conflicto armado en curso*, Israel está cumpliendo estrictamente con el derecho de los conflictos armados y llevando a cabo ataques precisos contra objetivos militares, al tiempo que toma todas las medidas posibles para minimizar los daños colaterales a la población civil.” (cursiva añadida)

El argumento, aunque interesante, no deja de ser discutible⁶⁵. La idea había sido, de hecho, previamente apuntada (15 de junio) por algunos académicos israelíes⁶⁶, que sostenían que el conflicto entre los dos Estados existía desde abril de 2024, fecha del primer ataque iraní directo con drones y misiles contra territorio israelí en décadas (en octubre de ese mismo año, tendría lugar un nuevo ataque con misiles). A todo ello habría que añadir los ataques llevados a cabo por las milicias apoyadas por Irán contra Israel⁶⁷. De acuerdo con esta premisa, no habría necesidad de justificar, de manera independiente y conforme al artículo 51 de la Carta, cada uno de los diferentes ataques que a partir de esas fechas hubieran tenido lugar entre las partes.

Las hostilidades entre ambos Estados, en efecto, han sido repetidas en los últimos años⁶⁸ y también es cierto que, como reflejan esos autores, Irán ha

⁶⁵ Para una crítica, MILANOVIC, Marco “The ilegal...”, *óp. cit.* y HAQUE, Adil Ahmad, *óp. cit.*

⁶⁶ COHEN, Amichai. y SHANY, Yuval, “A new war or a new stage in an ongoing war: Observations on June 13 Israeli attack against Iran”, *Just Security*, 15 June 2025, <https://www.justsecurity.org/114641/israel-iran-un-charter-jus-ad-bellum/>. Defendiendo también la existencia previa de conflicto, CORN, Geoffrey y KITRIE, Orde F., “Israel attack on Iran’s nuclear weapons program is fully justified under international law”, *The Rule of Law Post*, 18 June 2024, <https://www.pennccerl.org/the-rule-of-law-post/israels-attack-on-irans-nuclear-weapons-program-is-fully-justified-under-international-law/>.

⁶⁷ En realidad, los autores son conscientes de la debilidad de argumento de que todo ataque de esas milicias sea directamente atribuible a Irán: “While it is not clear whether the level of control exercised by Iran over each of its proxies amounts to effective control under the Nicaragua test (see para. 115), there are strong indications that it supports and exercises considerable influence over their military operations” (COHEN, Amichai y SHANY, Yuval, *óp. cit.*).

⁶⁸ Ataque de Israel a un edificio del Consulado iraní en Damasco en abril de 2024, respondido por Irán con ataques de drones sobre territorio Israel, asesinato por Israel de un líder de Hamás en Teherán en septiembre de 2024 (y lanzamiento de un misil balístico por Irán como respuesta), apoyo reiterado en diversas operaciones contra Israel de los grupos afines al Gobierno iraní...

clamado varias veces por la eliminación del Estado israelí. Eso impediría, a los defensores de esta teoría, hablar de un cese de operaciones militares y, por tanto, de un fin del conflicto. Se basan para así afirmarlo en los *Comentarios del Comité Internacional de la Cruz Roja de 2016 a las Convenciones de Ginebra*. Un conflicto, según lo recogido por el artículo 6 de la cuarta Convención de Ginebra terminaría con el cese general de las operaciones militares y, según esos comentarios,

“El cese general de las operaciones militares incluiría no solo el fin de las hostilidades activas, sino también el fin de los movimientos militares de carácter belicoso, incluidos aquellos que reforman, reorganizan o reconstituyen, de modo que se pueda descartar razonablemente la posibilidad de que se reanuden las hostilidades.”⁶⁹

Aun aceptando que, en efecto, en los últimos tiempos han existido varios ataques entre los dos Estados, ¿no es cierto también que el lapso de tiempo entre ellos (varios meses) fue suficiente para entender que la posibilidad de reanudar las hostilidades era *razonablemente descartable*? ¿Alguien hubiera afirmado, por ejemplo, en mayo o a principios de junio de 2025, que había un conflicto armado *declarado y formal* entre los dos Estados? Y, sobre todo, ¿no es cierto que la entidad del ataque de 13 de junio, muy por encima, en naturaleza y resultados, de los anteriores, no sería suficiente como para entender que es, por sí mismo, un acto de agresión independiente?

Partir de la existencia de un conflicto previo en curso obligaría, *a priori*, a trasladar los argumentos jurídicos al ámbito del Derecho de los conflictos armados (y aplicar sus principios básicos) y dejar así relegada la aplicación de normas de uso de la fuerza, lo que pondría a Israel en una situación jurídica más sencilla. Pero esta formulación rompería claramente con la absoluta separación entre *ius ad bellum* e *ius in bello*⁷⁰, algo que no parece en absoluto generalmente aceptado. La propia Corte Internacional de Justicia ha defendido su existencia independiente:

“La Corte considera que las normas y principios del derecho internacional general y de la Carta de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza en territorio extranjero (*jus ad bellum*) deben distinguirse de las normas y principios que se aplican a la conducta de la Potencia ocupante en virtud del derecho internacional humanitario (*jus in bello*) y el derecho internacional de los derechos humanos.”⁷¹

En otro orden de ideas, cabría plantearse qué alternativas manejar para calificar esos repetidos momentos de tensión entre Israel e Irán. ¿Podrían (y

⁶⁹ Comentarios al artículo 2, párr. 277, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949/article-2/commentary/2016?activeTab=1949GCS-APS-and-commentaries>.

⁷⁰ Que tan fervientemente fuera defendida por otro académico israelí: DINSTEIN, Yoram, *War, Aggression and Self-Defence*, 3rd ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp. 140-147.

⁷¹ Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, *óp. cit.*, párr. 251.

soy consciente de que volvemos ahora al terreno del *ius ad bellum*) ser usos menores de la fuerza que, apreciados de manera cumulativa, llegaran a tener entidad suficiente para hablar de ataque armado? Es más, los ataques continuos como excusa para ejercer una legítima defensa, han sido defendidos por algunos, sobre todo frente al terrorismo internacional. Pero ni lo uno ni lo otro ha sido admitido abiertamente por la jurisprudencia⁷², y tampoco goza de aceptación plena por los Estados⁷³. Incluso si se analiza el conjunto general de declaraciones israelíes, parece que los ataques a las plantas nucleares no se concibieron como una acción más que encadenar a otras del pasado, sino que, además de ser de mayor entidad, tenían un fin específico y propio: paralizar la construcción de una eventual bomba nuclear.

La existencia de un conflicto continuado como excusa no parece tener la solidez suficiente por las razones apuntadas, pero también (y quizás, sobre todo) por una circunstancia añadida: si rechazamos movernos en el *ius ad bellum* y, por tanto, eludimos la legítima defensa, ¿qué justificación reservamos para las acciones de Estados Unidos en apoyo de Israel? Porque en la carta enviada por ese Estado al Consejo de Seguridad, recordemos, el argumento fue, claramente, la legítima defensa colectiva:

“En estrecha coordinación con el Gobierno de Israel, Estados Unidos ha tomado las medidas necesarias y proporcionadas —dirigidas exclusivamente contra el programa nuclear iraní— para defender a Israel y también para proteger nuestra propia seguridad, a nuestros ciudadanos y nuestros intereses, *de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.*”⁷⁴ (cursiva añadida).

En caso de aceptar el argumento de Israel sobre la existencia de un conflicto en curso, también han sido muchos los debates en torno al respeto real de las normas del Derecho internacional humanitario. No es objetivo de este artículo ahondar en esa cuestión, pero sí apuntaremos a que giraron en torno a dos cuestiones principales. De un lado, si atacar una planta nuclear violaba el Protocolo Adicional I y, en concreto, su artículo 56, que protege ciertas obras e instalaciones críticas. En ese artículo sólo se incluyen las cen-

⁷² Recuérdese que en el asunto sobre las actividades armadas en territorio del Congo, la Corte no negaba la posibilidad de apreciar de manera cumulativa actos menores de uso de la fuerza, aunque sí es cierto que su interpretación de qué debía entenderse por tales fue tan estricta que acabo rechazando la existencia de ataque armado (case concerning armed activities on the territory of the Congo ..., *óp. cit.*, párrs. 146 y 147 de la sentencia).

⁷³ Véase al respecto, CERVELL HORTAL, M.^a J., *óp. cit.*, pp. 105-110. También OBREGÓN FERNÁNDEZ, Aritz, “Las condiciones consuetudinarias del ejercicio de la legítima defensa a la luz de la práctica antiterrorista”, *Revista Ius et Praxis Talca*, Chile, 2024, pp. 22-42, p. 31.

⁷⁴ Carta a la presidenta del Consejo de Seguridad, doc. S/2025/426, 27 de junio de 2025. Véanse también las declaraciones de la embajadora ante el Consejo de Seguridad, *Remarks by Ambassador Dorothy Shea at a UNSC Briefing on Threats to International Peace and Security*, 22 de junio, <https://usun.usmission.gov/remarks-by-ambassador-dorothy-shea-at-a-uns-c-briefing-on-threats-to-international-peace-and-security/>: “This operation sought to eliminate a longstanding but rapidly escalating source of global insecurity, and to aid our ally Israel in our inherent right of collective self-defense consistent with the UN Charter”.

trales nucleares de generación de energía eléctrica, con lo que, siempre según el razonamiento israelí, si lo que se pretendía fabricar era, realmente, una bomba nuclear, el objetivo sería claramente militar y, por tanto, susceptible de ataque. De otro lado, también ha suscitado debate la condición de combatiente o civil de los científicos que resultaron muertos en los ataques, porque determinar la naturaleza de su relación con el Estado iraní y su implicación directa en la contienda sería determinante⁷⁵. Pero ese, insistimos, es otro debate en el que ahora no corresponde entrar y a quienes sí lo han hecho nos remitimos.⁷⁶

4. LA VÍCTIMA COLATERAL: EL PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL CONJUNTO

Más allá de las reflexiones de los apartados anteriores, enfocadas principalmente en el uso de la fuerza, el conflicto obligaba a repensar otra cuestión de fondo, cuya inclusión en este artículo, aunque fuera como mera referencia final y consciente de que se aleja un poco de su objetivo principal, parecía conveniente: el programa nuclear iraní. No en vano, fue este el principal detonante de lo acaecido en junio de 2025.

En efecto, la víctima colateral de la Guerra de los Doce Días ha sido el proceso de conversaciones nucleares con Irán. Su programa nuclear, reactivado en la década de los noventa, suscitó en 2002 las primeras sospechas del OIEA sobre irregularidades en el cumplimiento de varias obligaciones impuestas por el Tratado de No Proliferación y el Acuerdo de Salvaguardias firmado con Irán. El país fue sometido a partir de 2006 a una serie de sanciones por el Consejo de Seguridad, a las que se sumarían otras de diferentes Estados y organizaciones internacionales⁷⁷. La llegada al poder de Hassan Rohani propició la apertura de conversaciones nucleares con el llamado grupo P5+1 (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia, China y Alemania,

⁷⁵ La Guía interpretativa de la noción de participación directa en las hostilidades conforme al derecho internacional humanitario (Nils Melzer) del CICR (p. 46, <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>.) podría ser útil para dilucidar la cuestión (véanse los tres criterios que se incluyen para determinar si, efectivamente, hay participación directa de civiles, aunque las dudas serían aún muchas).

⁷⁶ Inclinado a pensar que sí que debieran considerarse civiles, ZWANENBURG, Marten, "Select IHL Issues Arising from the Israel-Iran Conflict", *Articles of War, Lieber Institute*, 19 de junio de 2025, <https://lieber.westpoint.edu/select-ihl-issues-arising-israel-iran-conflict/>. Defendiendo lo contrario (y considerando, pues, que los científicos participaban activamente en las hostilidades y, por tanto, perdían el estatus de civiles, TSAGOURIAS, Nicholas, *óp. cit.* También considerando que, respecto de esta cuestión, se respetó el Derecho internacional humanitario (aunque con más cautelas en la argumentación), SCHMITT, Michael, "Attacking scientists and the law of armed conflict", *Articles of War, Lieber Institute*, 18 de junio de 2025, <https://lieber.westpoint.edu/attacking-scientists-law-armed-conflict/>.

⁷⁷ Embargo de material nuclear, congelación de activos financieros de individuos y entidades relacionadas con el programa nuclear, suspensión de la cooperación técnica y financiera en ámbitos vinculados a ese sector, impuestos por la resolución 1373, de 23 de diciembre de 2006, la primera de las muchas que vendrían después. De hecho, a partir de 2011 las sanciones se hicieron especialmente duras, ya no sólo por Naciones Unidas, sino también por la Unión Europea.

con la Unión Europea como coordinadora) que culminaron con la retirada de las sanciones y la firma, el 14 de julio de 2015, del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)⁷⁸, refrendado por la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad. Su objetivo era controlar que el programa nuclear iraní se destinara a fines puramente pacíficos, para lo que se exigió, entre otras cosas, una reducción de las cantidades de uranio existentes, enriquecerlo a un nivel muy bajo⁷⁹ y hacerlo sólo en una planta, la de Natanz. Todo el proceso sería controlado por inspecciones periódicas del OIEA. El acuerdo, aunque generó opiniones diversas⁸⁰, logró al menos controlar parcialmente lo que Irán hacía en el terreno nuclear.

La situación cambió radicalmente con la retirada de Estados Unidos del Plan en mayo de 2018 y el restablecimiento de sus sanciones. Aunque el PAIC continuaba con el resto de Estados involucrados, Irán volvía a la opacidad, las inspecciones se paralizaron y el Gobierno fue más libre para reforzar sin control alguno sus capacidades nucleares⁸¹. Bajo la administración Biden, Estados Unidos intentó retomar las negociaciones sobre el pacto, pero la insistencia de Irán en condicionarlo al cierre por el OIEA de sus investigaciones sobre uranio enriquecido (algo que era una obligación derivada del TNP y no del Pacto en sí) provocó que las conversaciones se frustraran. Israel, contrariamente a muchos Estados, vio con buenos ojos el fin de un acuerdo que nunca había apoyado por considerar que sólo ayudaba a reforzar el régimen iraní. El programa nuclear fue incluso reforzado después del asesinato en Bagdad del general Qasem Soleimani en enero de 2020 por un dron estadounidense, tras el que Irán anunció que “continuaría su enriquecimiento de uranio sin límites”⁸².

La segunda administración Trump se mostró más favorable a reabrir un pacto con Irán sobre la cuestión nuclear⁸³ y, de hecho, se celebraron varias negociaciones en los meses de abril y mayo de 2025. Aunque Irán rechazaba

⁷⁸ Puede consultarse en European Union, *Joint Comprehensive Plan of Action*, 14 July 2015, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf>

⁷⁹ Se impuso como límite el 3,67% (se necesita un 90% para fabricar un arma nuclear).

⁸⁰ La doctrina se ha ocupado activamente de la cuestión. Véase, entre otros, ASADA, M., *Iran, nuclear weapons and International Law*, Nomos, Baden-Baden, 2024, pp. 43-73; BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 31, 2015, pp. 7-63; GARRIDO REBOLLEDO, Vicente “La (des) iranización de la política exterior de Estados Unidos: el futuro del acuerdo nuclear con Irán bajo la presidencia de Trump”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, pp. 371-396, esp. pp. 374-381; POZO SERRANO, Pilar, “La retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones a Irán: aspectos jurídicos y políticos”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 35, 2019, pp. 219-259 y ROSENTHAL, Michael D., “United Nations Security Council resolution 2231&Joint Comprehensive Plan of Action”, *International Legal Materials*, vol. 55, 1, 2016, pp. 98-105.

⁸¹ Aumentando y ampliando la producción de uranio enriquecido más allá de los límites permitidos para uso pacífico. *Vid.* Field, Matt, “A simple timeline of Iran’s nuclear program”, *Bulletin of the Atomic Scientist*, June 19, 2025, <https://thebulletin.org/2025/06/a-simple-timeline-of-irans-nuclear-program/>

⁸² BBC, 6 de enero de 2020.

⁸³ En abril de 2025 se iniciaron nuevas conversaciones (The Washington Post, 11 de abril de 2025).

el 9 de junio la propuesta de crear un consorcio nuclear en Oriente Medio, los intentos de negociación no se dieron por cerrados y, de hecho, la siguiente ronda de consultas se había previsto para el 15 de junio. Dos días antes tenía lugar el ataque israelí, después de, ya se apuntó, una resolución del OIEA de 12 de junio en la que insistía en la falta de transparencia y en los incumplimientos reiterados.

La resolución del Consejo de Seguridad que había bendecido el PAIC contemplaba, en sus párrafos 11 y 12, un mecanismo de restablecimiento automático de sanciones pensado para que, en su caso y tras detectarse un incumplimiento de Irán, las sanciones pudieran reactivarse (“*snapback process*”). Ese procedimiento establecía también que en el plazo de los 30 días siguientes a la recepción de una notificación de un miembro del PAIC sobre un incumplimiento, el Consejo de Seguridad podría aprobar una resolución para que las sanciones continuaran sin aplicarse pero, de no hacerse así, se reactivarían⁸⁴.

Dos meses después del conflicto armado entre Israel e Irán, el 28 de agosto de 2025, Francia, Alemania y Reino Unido emitieron un comunicado conjunto⁸⁵, manifestando su decisión de activar ese mecanismo, y dando a Irán el plazo previsto para reconducir su conducta y cumplir con varios requisitos (la reanudación de las negociaciones con Estados Unidos, el cumplimiento por parte de Irán de sus obligaciones con el OIEA y la adopción de medidas de control de las reservas de uranio altamente enriquecido⁸⁶). En concreto, declaraba lo siguiente:

“Desde 2019, Irán ha superado todos los límites de su programa nuclear a los que se había comprometido libremente en virtud del JCPOA. Según el informe del OIEA del 4 de septiembre de 2025, Irán posee una cantidad de uranio enriquecido que equivale a 48 veces el límite establecido por el JCPOA. En la actualidad, las reservas de Irán están completamente fuera de la supervisión del OIEA. (...) Irán no tiene absolutamente ninguna justificación civil creíble para su reserva de HEU [uranio altamente enriquecido]. Ningún otro país sin un programa de armas nucleares enriquece uranio a esos niveles y a esa escala.”⁸⁷

La decisión se materializaba en una carta enviada al Consejo de Seguridad ese mismo día⁸⁸. En un intento de contrarrestarla y evitar esa reimposición,

⁸⁴ El mecanismo, que aparece en los párrafos 11-13 de la resolución, se configuró de manera específica para sortear el veto en el Consejo de Seguridad, porque este no puede aplicarse. Sobre el mismo, BERMEJO GARCÍA, Romualdo y GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, *op. cit.*, pp. 56-61.

⁸⁵ France Diplomacy, Country Files: Iran, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/activation-of-the-snapback-joint-statement-by-the-foreign-ministers-of-france>.

⁸⁶ *Vid.* COVILL, Thierry, “Accord sur le nucléaire iranien: vers une réactivation des sanctions contre Téhéran?”, IRIS, 2 Septembre 2025, <https://www.iris-france.org/accord-sur-le-nucleaire-iranien-vers-une-reactivation-des-sanctions-contre-teheran/>.

⁸⁷ Véase la declaración de la nota 85.

⁸⁸ Doc. S/2025/538, 28 de agosto de 2025.

una propuesta de resolución de China y Rusia se presentó entonces en ese órgano, proponiendo además extender el PAIC seis meses más (su finalización había sido fijada por la resolución 2231 el 18 de octubre) y evitar así el *snapback*, pero encontró el rechazo del Consejo de Seguridad por nueve votos en contra⁸⁹. De esta manera, Naciones Unidas optaba por reimponer las sanciones contra Irán que se habían interrumpido tras la puesta en marcha del PAIC. El 29 de septiembre de 2025, el Consejo de la Unión Europea anunciaba también la reimposición de ciertas medidas restrictivas⁹⁰.

Las consecuencias fueron las esperables: el gobierno iraní no tardó en declarar la suspensión del acuerdo que, el 9 de septiembre, en El Cairo, había negociado con el OIEA para la implementación de salvaguardias⁹¹. Aunque los inspectores del OIEA lograron llevar a cabo una serie de visitas en septiembre de 2025, ese mismo día el Ministro de Asuntos Exteriores anunciaba su intención de rescindirlas en el futuro.⁹²

¿Fueron efectivos los ataques de junio para paralizar el programa iraní? Todo apunta a que Irán resultó herido de gravedad, aunque quizás no de muerte. Le llevará tiempo alcanzar la reconstrucción total, pero ha sido rápido en buscar alternativas: el 26 de septiembre firmaba con Rusia un acuerdo para construir cuatro plantas nucleares que, se afirma, serán de pequeño tamaño y, en principio, destinadas a la producción de energía eléctrica⁹³. El Informe del OIEA de 12 de noviembre, además, seguía advirtiendo de la imposibilidad de aplicar las salvaguardias⁹⁴. La siguiente preocupación es si Irán cumplirá su tantas veces anunciada amenaza de que, en caso de reactivarse las sanciones internacionales, se retiraría del TNP. El portavoz del Comité de Seguridad Nacional y Política Exterior de su Parlamento afirmaba a finales de septiembre: “Irán no permanecerá en acuerdos en los que tenga que asumir todas las obligaciones pero no recibir ninguno de los derechos”⁹⁵.

⁸⁹ United Nations. (2025, September 2026). UN Security Council blocks China-Russia resolution on Iran sanctions (Press release), <https://news.un.org/en/story/2025/09/1165974>.

⁹⁰ Reglamento del Consejo 2025/1975, de 29 de septiembre de 2025. Véase también: Council of the European Union (2025, September 29). Iran sanctions snapback: Council reimposes restrictive measures (Press release), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/29/iran-sanctions-snapback-council-reimposes-restrictive-measures/>.

⁹¹ El texto nunca se hizo público. Sobre el anuncio de suspensión: Arms Control Association (2025, October). Iran to Suspend IAEA Deal After UN Sanctions Return (Press release), <https://www.armscontrol.org/act/2025-10/news/iran-suspend-iaea-deal-after-un-sanctions-returnca>.

⁹² Reuters (2025, September 26). UN sanctions on Iran loom after vote to delay fails (New), <https://www.reuters.com/world/europe/netanyahu-calls-un-prevent-irans-nuclear-resurgence-2025-09-26/>.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ NPT Safeguards Agreement with the Islamic Republic of Iran, GOV/2025/65, 12 November 2025.

⁹⁵ Hay un proyecto legislativo en marcha en ese sentido: <https://www.tehrantimes.com/news/518498/What-good-has-NPT-done-us-Iranian-MPs-push-for-NPT-exit-at>. La teoría nos inclina a afirmar que, en efecto, Irán podría retirarse del Tratado (con dificultades, pero podría) pero la cuestión sería (y ya se afirmó hace unos años) si realmente le resultaría rentable. Véase EVANS, Christopher P., “Going, going, gone? Assessing Iran’s possible grounds for withdrawal from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol 26, n.º 2, 2021, pp. 309-345, p. 341. Otros también han estudiado las consecuencias jurídicas de esa retirada: JOYNER, Dan, “What

No puede descartarse, no: el tratado no lo impide y ya hay precedentes (Corea del Norte se retiró del TNP en 2003), pero es difícil saber si materializará la amenaza. ¿Es el momento de hacerlo y correr el riesgo de quedar más aislada? ¿O, por el contrario, nada tiene que perder? En todo caso, la cautela debería extremarse y dejar la puerta abierta a seguir negociando con Irán sería lo más sensato. Mantenerlo dentro del tratado, con problemas o no, es más conveniente que alejarlo definitivamente de él, porque un mal acuerdo, ya se sabe, es siempre mejor que ninguno.

5. CONCLUSIONES

Los ataques contra Irán de junio de 2025 han supuesto un golpe más para el ya frágil estado de la prohibición del uso de la fuerza y el respeto de los límites de la figura de la legítima defensa. Es cierto que en las últimas décadas se han consolidado algunas interpretaciones más flexibles de la figura, lo que ha permitido aceptarla ante ataques inminentes (incluso con el respaldo expreso de Naciones Unidas), pero siempre de manera restrictiva y con límites claros, que sólo se han difuminado cuando la amenaza ha sido *tremendamente* excepcional (defenderse de un movimiento terrorista de especial entidad, el Estado Islámico). Abrir la puerta a interpretaciones más amplias no concuerda aún con el sentir generalizado de la mayoría de Estados. Las justificaciones de Israel acerca de la existencia de una amenaza nuclear que ponía en peligro su supervivencia no encuentran, en definitiva, apoyo en la práctica actual: las meras sospechas de que las instalaciones nucleares iraníes albergaban en realidad programas de construcción de un arma de esa naturaleza no son suficientes para admitir sin más la inminencia de un ataque real y factible.

Tampoco las continuas declaraciones de Irán en el sentido de buscar la aniquilación de su rival justifican las acciones armadas llevadas a cabo. Por más que seamos conscientes de que las normas han de adaptarse a los tiempos (prueba viva es la mencionada aceptación de la legítima defensa frente ataques inminentes), otra cosa es dejar que cada cual las interprete a su voluntad. Los intentos de los Estados de cruzar las líneas básicas de la prohibición del uso de la fuerza, algo que desafortunadamente ha proliferado más que nunca en los últimos conflictos, sólo pueden ser rechazados de plano mientras no exista una práctica consolidada que confirme lo contrario.

if Iran Withdraws from the Nuclear Nonproliferation Treaty? Part I: Can They Do That?", *ESIL Reflections*, vol 1, 5, <https://esil-sedi.eu/fr/what-if-iran-withdraws-from-the-nuclear-nonproliferation-treaty-part-i-can-they-do-that-2/> y, del mismo autor, "What if Iran Withdraws from the Nuclear Nonproliferation Treaty? Part II: What Would the Legal Implications Be?", *ESIL Reflections*, vol 1, 6, https://esil-sedi.eu/post_name-630/. También, AKANDE, Dapo, "Dan Joyner on "What if Iran withdraws from the Nuclear Non-Proliferation Treaty?", *EJIL Talk*, 9 de enero de 2013, <https://www.ejiltalk.org/dan-joyner-on-what-if-iran-withdraws-from-the-nuclear-non-proliferation-treaty/comment-page-1/>.

Argumentar, por otro lado, que las acciones israelíes habían sido ajustadas a Derecho porque, en realidad, llevaba meses inmersa en un conflicto armado con Irán, es una confirmación más de cómo algunos Estados están dispuestos a retorcer los argumentos jurídicos a su favor. Pero acaso lo más inquietante, al menos para el Derecho internacional, es la omisión expresa de la justificación de la legítima defensa de las declaraciones israelíes, pues son prueba de que ya ni siquiera existe un mínimo esfuerzo de justificarse refugiándose en una figura que, por sus imprecisos límites, había sido en otras ocasiones la candidata favorita para intentar eludir responsabilidades.

La amenaza nuclear es importante y no debe minusvalorarse y, sí, Irán sigue en el punto de mira. ¿Está en juego la supervivencia de Israel? Su Gobierno lo tiene claro, pero debiera recordarse que asegurar esa supervivencia no equivale a dar carta blanca para actuar. Hay reglas del juego que es necesario cumplir y que deben aplicarse a todos por igual. Sobre todo, en los tiempos que padecemos*.

* Nota de la autora (10 de marzo de 2026): Este artículo se finalizó el 31 de octubre de 2025. El 28 de febrero de 2026, Estados Unidos e Israel volvían a bombardear territorio iraní. Los ataques han sido, cuando esto se escribe, más graves y todo indica que se prolongarán en el tiempo. Los argumentos esgrimidos para justificarlos reproducen, en esencia, los ya invocados en junio de 2025, por lo que su calificación jurídica continúa siendo la que ya sostuve: Israel y Estados Unidos han llevado a cabo un ataque armado contrario a las normas que prohíben el uso de la fuerza. Irán estaría, por tanto, legitimado para actuar en legítima defensa. Ahora bien, algunos de los ataques con los que este Estado ha respondido, dirigidos contra varios países de su entorno, desbordarían los límites del ejercicio de la legítima defensa y su legalidad sería también cuestionable. Esa cuestión merecería, sin duda, una reflexión más amplia de la que estas líneas pueden ofrecer, pero dado que el conflicto se adivina largo y complejo, habrá ocasión de hacerlo en el futuro.

