

Argumentos contra la guerra

Consuelo Ramón

Fuerza benéfica, frente al Armageddon

Dos imágenes muy distintas, pero íntimamente relacionadas, se han disputado estas últimas semanas el *prime time* de las televisiones en todo el mundo. De un lado, las del cadillac de Ville de los Bush enfilando solemne la entrada de Buckingham Palace. De otro, las de los terribles y sucesivos atentados en Estambul, que han desplazado a su vez a las cotidianas de Bagdad, Faluya o Tikrit, y las de Gaza y Tel Aviv, pues hace mucho tiempo (una eternidad en términos televisivos) que desaparecieron las de Afganistán, por más que sepamos que los señores de la guerra dominan casi todo el país —el primero de los *liberados*— y que florece de nuevo la industria del opio de la que nutre sus arcas Al-Qaeda, según reconocen los servicios secretos occidentales.

En su comparecencia ante los medios de comunicación con motivo de esa visita oficial, pero también de los sangrientos atentados en Turquía, Bush y Blair recordaron solemnemente que estamos empeñados en una «guerra a muerte», de larga duración, contra el terrorismo. Bush subrayó la necesidad del recurso a lo que denominó *fuerza benéfica*, para hacer frente a terribles amenazas contra las que no tenemos otro recurso, para detener el horizonte apocalíptico de un Armageddon provocado por el terrorismo internacional. Mientras tanto, decenas de miles de manifestantes reiteraron por las calles de Londres lo que un polémico eurobarómetro del mes de octubre señalaba: en opinión de una amplia mayoría de europeos, el mayor peligro para la seguridad del mundo lo

representan hoy Israel y los EE UU. La amenaza del Armageddon provendría más verosímelmente de Sharon y Bush, incluso más que de los líderes de Al-Qaeda.

Lo cierto es que el mundo hoy, seis meses después de que Bush declarase acabada la campaña militar en Irak, y apenas dos años desde el 11 de septiembre de 2001, parece mucho más inseguro. Bien puede decirse que la evolución de los acontecimientos ofrece razones para pensar que el terrorismo internacional ha conseguido buena parte de sus objetivos. No sólo por esa incertidumbre, sino sobre

todo en términos de desestabilización de la comunidad internacional, de cuestionamiento de principios básicos del derecho internacional y de las reglas de juego del sistema de las Naciones Unidas, es decir, de pérdida del consenso en torno a esos principios. Probablemente el más pernicioso de esos efectos ha sido la recuperación del recurso a la guerra como un instrumento aceptable, incluso justo, en las relaciones internacionales.

Ese es el punto de partida del libro colectivo que comentamos. Se

trata de una iniciativa de Laura Bimbi, secretaria general de la Fundación Lelio Basso, creada en 1976 para estudiar y denunciar problemas relacionados con la autodeterminación de los pueblos y el valor de los derechos fundamentales, por encima de las limitaciones impuestas por desequilibrios económicos y políticos. La fundación reunió a 16 intelectuales, entre los que destacan los nombres de algunos juristas eminentes como Luigi Ferrajoli, Salvatore Senese, o Richard Falk. Su propósito común puede simbolizarse en el lema que congregó a centenares de miles de manifestantes en las principales ciudades de todo el mundo: «Not in my name». La respuesta de una ciudadanía que expresamente rechazaba que la guerra en Irak tuviera el respaldo de la opinión pública. Una respuesta eminentemente *políti-*



Varios Autores (edición de Linda Bimbi, epílogo de Luigi Ferrajoli)

No en mi nombre.

Guerra y derecho, Madrid, Trotta, 2003, 236 págs.

ca para desnudar las carencias de una vieja política, disfrazada de novedad. Una respuesta que es también una reivindicación del papel del derecho, del derecho internacional y de las organizaciones internacionales, y una denuncia del recurso a la guerra desde argumentos jurídicos, más incluso que políticos. Una alternativa frente a la aparente «nueva era de las relaciones internacionales», abierta no con la caída del muro, sino con la estrategia global desplegada por la administración Bush a partir del 12 de septiembre de 2001.

La guerra contra el terrorismo y el nuevo orden internacional

En efecto, no conviene minimizar el alcance de lo que inicialmente parecía una respuesta a los atentados del 11-S, pues va mucho más allá de la respuesta a un ataque terrorista concreto, incluso mucho más allá de la lucha contra el terrorismo internacional, ya que pretende asentar las bases de otro orden mundial. Se trata, como se ha dicho, de un proyecto que, más allá del unilateralismo, parece próximo a una concepción imperial, que reclama los «derechos» de un nuevo *hegemon*, la potencia que estaría por encima de la propia ONU y, desde luego, de cualquiera de los estados que componen la comunidad internacional. Una visión que comporta sobre todo un riesgo, el del retorno del concepto de la guerra como instrumento en las relaciones internacionales, incluso de la guerra justa.

El trabajo de Danilo Zolo en este libro desnuda con precisión esa dimensión instrumental del retorno a la guerra, como pieza de la concepción imperial, la de la fuerza, la que correspondería según la lectura nietzscheana propuesta por R. Kagan para explicar el nuevo orden internacional ① Kagan a la visión pragmática (Marte) de los EE UU en política internacional, frente a la ingenua e irresponsablemente idealista de la vieja Europa, dormida en ensoñaciones kantianas (Venus), gracias a que cuenta con el apoyo irrestricto del primo americano. Un retorno que invade tam-

bién la política interna, pues supone la adopción de la lógica de la guerra en el orden interno. Zolo muestra el procedimiento seguido, que se inicia aparentemente en un orden meramente interno, con la aprobación de la USA Patriot Act («Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act»), pero salta de inmediato para lanzar la propuesta de un nuevo orden bajo el mandato de los EE UU, tal y como se define con toda claridad en el documento de 18 de septiembre de 2002 *National Security Strategy for the United States of America*, firmado por G. W. Bush, que algunos consideran, no sin razón, como la carta fundacional del nuevo orden a la par que el acta de defunción del sistema de la ONU, tantas veces dado por muerto por los *halcones* de su administración (aunque en ese gobierno la expresión parece un pleonismo), como por ejemplo Wolfowitz. El objetivo de la nueva agenda internacional resulta inequívoco incluso en la utilización de la sinécdoque reveladora: *America* (los EE UU son América, claro), *first!*

Ese nuevo orden empieza por debilitar las exigencias del estado de derecho en el ámbito estatal, en EE UU, pero también en otros países, incluso de la UE, como el Reino Unido. Supone la implantación de una lógica de Estado de excepción en no pocos ámbitos, mucho más allá del conocido limbo jurídico que sufren los prisioneros del Delta Camp, en Guantánamo. Una lógica de excepcionalidad, supuestamente justificada por la gravedad del peligro («estamos en guerra» y, de hecho, en los EE UU se vive en ese estado de guerra) que exige medidas excepcionales para poder combatir con eficacia. Un discurso que, insisto, no puede dejar de contaminar principios básicos del Estado de derecho, de la democracia, incluso de la política, pues significa que la lógica de la guerra sustituya paulatinamente al verdadero discurso político, más allá del viejo *dictum* de Clausewitz. En efecto, la lógica propuesta a partir del 12 de septiembre impli-

① Cfr. por ejemplo *Sobre las causas de la guerra y la preservación de la paz* (trad. de Josepina de Diego), Turner, Madrid, 2003. Con anterioridad, desarrolló las tesis enunciadas por Huntington acerca de la diferencia entre el modelo de EE UU y el de los europeos («The Loneley Superpower», *Foreign Affairs*, 1999) en su muy difundido ensayo *Power and Weakness. Of Paradise and Power* (trad. castellana *Poder y debilidad*, Taurus, 2003)

ca la imposición de la dialéctica maniquea amigo / enemigo (la concepción propuesta por Schmitt), como único discurso de la política, que contamina principios elementales de legitimidad democrática en el orden interno y en el internacional.

En el primero, en el orden interno, por su efecto de criminalización de la disidencia, de la libertad de expresión y crítica, del pluralismo. Un efecto criminalizador que ha afectado en primer lugar a los colectivos más vulnerables, los inmigrantes, los demandantes de refugio y asilo, a los que se ha extendido, en los EE UU pero también en Europa, la vieja doctrina nazi de los *Gemeinschaftsfremde*, los «extraños a la comunidad», que propicia el recurso a lo que se ha denominado «derecho penal del enemigo», incluso el recurso a un «derecho penal de guerra».

En el segundo, por la reducción de las relaciones internacionales a la lógica del vasallaje, en la que no existe más que la hiperpotencia representante del universalismo y, frente a ella, el enemigo, de forma que los aliados son, en realidad, súbditos o mercenarios. Desaparece así la autonomía de decisión de los agentes de las relaciones internacionales que no sean los EE UU, a quienes no les queda otra opción que el dilema cornudo de alinearse tras el imperio del bien, como súbditos, no como aliados (pues no se les trata como iguales, no se les consulta, sino que se les exige adhesión, como la que prestan Blair, Aznar y Berlusconi) o tras las fuerzas del mal.

Las repercusiones sobre la UE o sobre la misma OTAN, reducidas a una función de comarsa y ahora requeridas para escoltar la nueva estrategia de *intervención preventiva*, son elocuentes, como pudo comprobarse significativamente durante la celebración en Praga de una decisiva cumbre de la OTAN, que pasó a jugar un papel secundario en el curso de los acontecimientos a lo largo de 2002, y ahora se apresta a recobrar protagonismo como leal escudera de los EE UU, al incluir la noción de *defensa preventiva* como tarea primordial,

exigida por la prioridad de la guerra contra el terrorismo internacional y asumir la ampliación de su campo de acción (algo ya anunciado con ocasión de la cumbre de Washington en la que se celebró su cincuentenario) y sobre todo de su libertad de intervención, que relativiza el papel de la ONU y del propio Consejo de Seguridad.

Particularmente relevante, a ese propósito, es la posición del gobierno Aznar, ejemplificada en el importante discurso pronunciado por su presidente (ante la cúpula militar y 151 mandos de los tres ejércitos y de la guardia civil que siguen un curso de ascenso al generalato) en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), el 21 de octubre de 2003, y titulado «La política española de defensa en el mundo». En él, Aznar introdujo la noción de «ataques de carácter anticipatorio» frente a grupos terroristas que puedan suponer una seria amenaza (por ejemplo, por contar con armas de destrucción masiva). En su opinión, estas acciones cuentan con cobertura legal y son legítimas siempre que reúnan tres condiciones: «justicia en sus objetivos, proporcionalidad en los medios y respeto a los no combatientes». Esta noción de guerras preventivas es uno de los efectos más perversos de la concepción de guerra global y perpetua denunciada, entre otros, por Garzón Valdés o Ramonet, y de la que ya hemos tenido ocasión de hablar en estas mismas páginas ②.

La antinomia entre guerra y derecho. El error del debate sobre la guerra justa

Buena parte de los autores de *Not in my name* insisten precisamente en este eje de reflexión: la denuncia de una mixtificación conceptual, que es una de las más nefastas consecuencias de la estrategia de guerra global. Se trata del retorno del concepto de guerra justa, una tesis de enorme atractivo para filósofos morales, jurídicos y políticos y sin duda para los historiadores del pensamiento, pero desprovista de sentido si aceptamos el marco actual de legalidad y legitimidad internacio-

② «La guerra como discurso político del imperio», a propósito de Ignacio Ramonet, *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Mondadori (col. Arena Abierta), Barcelona, 2002 (190 págs.).

nales que todos dicen acatar. Digámoslo ya, con Ferrajoli, que desarrolla reflexiones propuestas hace sesenta años por Kelsen, como han señalado Latorre y García Pascual: en el actual estadio del derecho, desde la Carta de San Francisco –es decir, desde el momento de fundación de la actual etapa del derecho internacional– la noción de guerra justa es, jurídicamente hablando, una contradicción en los términos. Derecho y guerra constituyen una antinomia.

Esta tesis no es nueva. Desde el día siguiente a los atentados del 11 de septiembre, algunas voces –Ferrajoli, Falk, Held– insistieron en la necesidad de evitar el recurso a la noción de guerra, tanto por lo que se refería a los atentados en sí, como a la reacción frente a ellos. En el primer caso porque, por horrible que fuera la masacre, es evidente que se trataba de actos de terrorismo. Y precisamente esto hacía absolutamente inapropiado y, aún más, injustificado, lo segundo, es decir, hablar en términos de guerra como respuesta. Porque la respuesta legítima frente al terrorismo, en términos jurídicos, es absolutamente diferente del recurso a la guerra.

El primer y fundamental argumento a favor de una respuesta jurídica frente al terrorismo, a pesar de las dificultades, es que de esa forma resulta fácil comprobar si se respetan los límites de legitimidad, porque la referencia al derecho es clara, es decir no hay combate legítimo frente al terrorismo fuera de las reglas que el derecho, el Estado de derecho, impone a esa respuesta. Sin embargo, en el caso de la guerra sólo metafóricamente cabe hablar de legitimidad y sólo de forma muy relativa puede decirse que el derecho aspire a gobernar la guerra, a someterla. Ya hemos visto cómo los acontecimientos se han deslizado por la pendiente resbaladiza que lleva de uno a otra.

A ese deslizamiento ha contribuido, entre otras cosas, el concurso inestimable de la OTAN que, invocando la aplicación del artículo 5 de su Carta Fundacional, es decir, la existencia de una *agresión armada exterior* contra uno de los

estados parte, puso a disposición del principal socio todos los recursos militares y diplomáticos de los estados miembros. Se cumplía así un riesgo que ya se señaló apenas se celebró la cumbre de Washington que sancionaba el nuevo concepto y la nueva estrategia de la OTAN y hacía de ésta un gendarme o una fuerza armada con *patente de corso* para acudir a cualquier conflicto en el globo.

Sin embargo, las críticas al lenguaje de guerra fueron descalificadas por quienes veían en ellas un ejemplo de la consabida actitud académica de quienes viven encerrados en sus torres de marfil y, sobre todo, por quienes inmediatamente se sumaron al coro del «prietas las filas» que ha arrasado como un huracán la opinión pública y trata de obligar a cada quien a tomar posición en términos maniqueos, tal y como los formuló explícitamente el presidente Bush en una de sus primeras intervenciones ante el Congreso de los EE UU: «con nosotros, o contra nosotros». Senese, Falk, Ferrajoli, insisten en que ése es uno de los peores *efectos colaterales* de la crisis, una nueva manifestación de pensamiento único que constituye una amenaza letal para la democracia.

Aunque canse, hay que volver sobre la evidencia: no hay guerras justas. Incluso en el supuesto de defensa inmediata contra la agresión, las actuales condiciones de la guerra hacen imposible en la práctica atribuirle el calificativo en cuestión. Por mucho que filósofos y moralistas, juristas y politólogos se embarcaran de nuevo a desempolvar ese viejo concepto a raíz de la necesidad de legitimar la guerra del Golfo, y los supuestos denominados de «intervención humanitaria», es claro que se trata de fenómenos diferentes, y ello no significa, desde luego, que la cuestión de la intervención humanitaria sea a su vez fácil de argumentar. De nuevo Ferrajoli es quien, a mi juicio, ofrece más claramente los argumentos.

El problema estriba en que los cambios que afectan tanto a los elementos conceptuales de la guerra como a las circunstancias de su ejercicio y desarrollo son de tal calibre que las gue-

rras resultan hoy irreconocibles en el molde de la teoría clásica de la guerra y aún más en los intentos de someterla a reglas, para «civilizarla»: el *ius ad bellum*, el derecho a la guerra que estuvo en el origen moderno del derecho internacional, es cuestionado en su raíz.

En ese ya aludido momento fundacional de la etapa contemporánea del derecho y las relaciones internacionales, la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, los autores de la Carta Fundacional dejan claro en su preámbulo que la ONU tiene como razón de ser «acabar con el flagelo de la guerra», y enuncian así la incompatibilidad conceptual entre derecho y guerra. Incluso el sector del derecho humanitario que se corresponde con un auténtico *ius in bello*, aparece cada vez más como relativizado, pues las experiencias más recientes muestran la dificultad de proteger a la protección civil en conflictos bélicos en los que se busca ante todo la seguridad de las fuerzas armadas (los bombardeos a gran altura y con «bombas inteligentes» en Irak y sobre todo en Kosovo), con la coartada de la supuesta «precisión quirúrgica» de esas operaciones. El sueño de practicar una guerra limpia y rápida es una pesadilla.

Ya hemos dicho que la lucha contra el terrorismo internacional no es un cheque en blanco para el recurso a la fuerza, y no debe justificar, ni siquiera con el argumento de mal menor, de *efectos colaterales*, consecuencias letales para la democracia, como la criminalización de la disidencia, la reducción de los principios y reglas de juego del Estado de derecho, la suspensión de garantías básicas de los derechos fundamentales como el *habeas corpus*. No se mejora la guerra si no es acabando con el recurso a la guerra. Eso está muy lejos, pese a que las condiciones del proceso de globalización de la justicia parecen situarnos en mejor posición que nunca antes para avanzar decididamente hacia ese objetivo. Por eso, no basta con decir no, aunque ésa es la condición *sine qua non*.

Nuestro problema fundamental es la vuelta atrás en la antinomia. Tras la Segunda Gue-

rra Mundial, y aún más, tras las guerras mediáticas (la del Golfo, la de Kosovo, la de Afganistán, la de Somalia), la experiencia de la guerra es una experiencia común al género humano y por eso nadie de nosotros puede escapar a ese horrible patrimonio común. Todos hemos visto a los niños mutilados, como Alí, nadie puede ignorar que la guerra es *el mal*. Y sin embargo, entramos en una era que ha roto ese tabú. Hemos roto también el principio básico de universalidad de los derechos humanos, que vuelven a la dicotomía de los derechos de los ciudadanos (del imperio) frente a los derechos humanos de quienes sólo son seres humanos, y que se convierten en la coartada para la guerra justa, siempre de doble rasero. De esa forma, como recuerdan S. Senese y R. Falk, hemos quebrado las piedras angulares del modelo de orden internacional en el que vivíamos.

Pero el balance de las consecuencias de la guerra de Irak para el futuro del derecho y de las relaciones internacionales no es sólo negativo. Como ha recordado entre otros de Lucas, citando a Hölderlin, en estos momentos de máximo peligro es cuando llama a nuestras puertas la esperanza, y, como alguno de los autores del libro, pone el acento en la importancia del fenómeno que evocaba al comienzo, ese contrapoder global, según la expresión acuñada por el *New York Times*, que es la opinión pública mundial, que ha utilizado de forma innovadora los medios de la globalización de la información y las telecomunicaciones –Internet– para dar un paso quizá decisivo hacia otra ciudadanía, la que necesita como sustrato un modelo de comunidad mundial como el propuesto por quienes sostienen que la cosmópolis no depende tanto de los esfuerzos de los Estados sino de la conciencia de los ciudadanos de que son cada uno de ellos los sujetos de ese nuevo sujeto político internacional: es decir, que la vía al cosmopolitismo empieza por los ciudadanos cosmopolitas.

La pregunta es si ello basta para sostener que la ONU y el actual sistema de relaciones internacionales, incluido el derecho in-

ternacional, tienen futuro. Mi respuesta, frente a tantos «realistas» enterradores de todo el orden anterior a esta guerra, al que consideran caduco, es que creo que se impone justamente la consideración opuesta. La alternativa a esta ONU, a este derecho internacional, no puede ser el orden imperial de la superpotencia al que se pliegan quienes aspiran a obtener sus concesiones, a repartirse migajas. Si la opción más visible para el futuro en el orden internacional es el imperio norteamericano y sus protectorados, el rasgo básico de ese orden global hegemonizado por la potencia global será la guerra civil global, la ley del más fuerte, la negación de la idea de democracia, de Estado de derecho y de paz, porque al soberano absoluto –y eso es el imperio, *solutus a(b) legibus*–, no le gusta la idea del control, del derecho. Eso supone también, como ha subrayado Ferrajoli, la abdicación de la razón.

Parece evidente, también con Ferrajoli, que la alternativa a ese futuro de las relaciones internacionales construido a medida del imperio, no puede ser otra que la afirmación de la democracia y el derecho. Por eso, la opción *real* es profundizar en esa ONU, en ese derecho internacional, en la garantía. Profundizar supone transformar, sí, pero aceptando que las modificaciones se hacen para adaptar el espíritu original a las nuevas necesidades, pero no para abandonar ese espíritu. ¿Y cuál es? El mismo que nos recuerdan reiteradamente los autores de estas páginas y que se resume en dos principios: la prohibición del recurso a la guerra, que, desde la Carta, es un ilícito jurídico internacional, y la igual dignidad de todos los seres humanos.

Desde esa raíz, la ONU es la instancia apropiada para desarrollar esos dos principios, y, en todo caso, debe dotársele de medios más eficaces, lo que es un problema de voluntad política, no de naturaleza jurídica de la institución. Las reformas de las competencias del Consejo de Seguridad, de su composición, de la institución del veto, de las competencias de la Asamblea General y del Secretario Gene-

ral, la puesta en acción del Comité de Estado Mayor dependiente del Consejo, el desarrollo de agencias como la FAO o la OMS, la institucionalización de otra agencia dependiente de la ONU que supervise las transacciones financieras, la dotación de medios para el afianzamiento de la Corte Penal Internacional, la articulación de instituciones y programas que aseguren lo que es patrimonio común de la humanidad –que no *res nullius* para provecho de los avisados– y la prohibición de lo que son amenazas globales (y la primera, las armas) son, probablemente, iniciativas necesarias, pero en modo alguno significan que la ONU deba convertirse en una ONG y ser sustituida por la OTAN o por un Consejo Mundial pilotado por los EE UU. Es en aquel sentido en el que debemos trabajar si apostamos por la vigencia de los principios de legitimidad en los que se apoya la posibilidad de una paz, si no perpetua y global, sí duradera y generalizada.

Consuelo Ramón es profesora de Derecho Internacional de la Universitat de València.