

Terrorismo, paz y guerra justa*

Dr. Tomás de Domingo Pérez
Profesor de Filosofía del Derecho
Universidad Miguel Hernández de Elche
t.domingo@umh.es

* * *

RESUMEN: El presente trabajo aborda el problema de cuál debe ser la respuesta de los Estados occidentales frente al terrorismo islamista a la luz de la doctrina de la guerra justa. En primer lugar, se examina si es lícito hablar de guerra contra el terrorismo; posteriormente se analiza el papel que pueden desempeñar las Naciones Unidas; y, finalmente, se presenta la doctrina de la guerra justa para a través de ella responder a la cuestión planteada.

* * *

En nuestros días, el terrorismo, especialmente el vinculado al integrismo islamista o yihadista, se ha convertido en una de las principales amenazas para la paz y la seguridad mundial. Todo intento encaminado a ofrecer soluciones rigurosas que conduzcan a su erradicación, requiere estudiar este fenómeno desde las diferentes perspectivas que ofrece. Sin embargo, no siempre es posible profundizar en todas ellas, y hay que asumir necesariamente determinados puntos de partida a la hora de examinar algunas cuestiones. Teniendo esto presente, a lo largo de estas páginas, pese a su interés, no voy a detenerme a analizar cuáles son las causas del terrorismo, especialmente

* El presente trabajo se inspira en la conferencia que con el mismo título pronuncié en el marco de las Jornadas “Sociedad y Democracia frente al terrorismo”, celebradas en Orihuela los días 26 y 27 de octubre de 2005, que forma parte de los resultados de un proyecto de investigación financiado por la Generalitat Valenciana (2004-2005) Cód.: GV04 A/74, titulado “El terrorismo en la actualidad. Implicaciones filosóficas, jurídicas y psicológicas”, cuyos investigadores principales son los Prof. Miró Llinares y Tur Ausina.

aquellas enraizadas en las peculiaridades del mundo islámico¹. Partiré de una realidad que me parece evidente: el terrorismo organizado islamista constituye hoy una importante amenaza para occidente, especialmente para Estados Unidos y sus aliados, que se ha materializado en atentados de enorme gravedad como los de Nueva York, Bali o Madrid, entre otros. Urge preguntarse cómo deben responder los Estados atacados a estas agresiones. Evidentemente, formulada la pregunta en términos tan amplios, puede pensarse en respuestas de muy diversa índole. Por ello, deseo centrarme en la lucha contra el terrorismo islamista desde los parámetros de la doctrina de la guerra justa. Así, comenzaré examinando si tienen razón aquellos que afirman que el 11 de septiembre supuso el comienzo de una guerra que estarían librando los Estados Unidos y sus aliados contra la red terrorista Al-Qaeda (I). Se trata de una cuestión que interesa no tanto por precisar desde un punto de vista teórico el concepto de guerra como por la repercusión que para un juicio práctico tiene el hecho de estar en guerra. Despejado este interrogante, habrá que detenerse a examinar brevemente el funcionamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con el fin de mostrar las insuficiencias de este organismo a la hora de valorar la licitud moral de una guerra (II). Por esta razón, muchas de las medidas a adoptar en la lucha contra el terrorismo deben ser enjuiciadas desde la teoría de la guerra justa, tarea a la que dedicaré la última parte (III).

I

Para determinar el concepto de guerra parece lógico comenzar atendiendo a las respuestas que ha ofrecido el Derecho Internacional Público. A comienzos del siglo XX el concepto de guerra se caracterizaba por su formalismo, es decir, la guerra equivalía a una situación jurídica denominada “estado de guerra”, que no implicaba necesariamente el uso de la violencia, y que se contraponía a las normas internacionales propias de los tiempos de paz². Este concepto formalista permitía que se diera algo tan paradójico como guerras no violentas, y asimismo imposibilitaba considerar como guerra *stricto sensu* conflictos armados como las guerras de carácter civil o las guerras de liberación,

¹. Sobre el particular cada vez va apareciendo mayor y más interesante bibliografía. En especial, por su profundidad y visión omnicomprensiva del fenómeno terrorista y, en particular, del terrorismo islamista, debe destacarse la excelente obra de Jesús BALLESTEROS, *Repensar la paz*, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias, 2006.

². Cfr. Manuel DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, I, 7^a edición, Madrid, Tecnos, 1985, pág. 702.

aunque nadie hubiera dudado que se trataba de auténticas guerras, máxime tras conflictos como la revolución rusa de 1917 y la Guerra Civil española de 1936-1939. Progresivamente, el Derecho Internacional fue evolucionando hasta eliminar, por ejemplo, el requisito de la declaración de guerra, lo cual se había hecho evidente ante ataques por sorpresa como la invasión de Polonia por la Alemania nazi o el ataque japonés a Pearl Harbour, y, asimismo, se reglamentaron las guerras civiles, que calificadas de conflictos armados sin carácter internacional fueron tenidas en cuenta en los Convenios de Ginebra de 1949. Sin embargo, a pesar de esta evolución, el concepto de guerra sigue presentándose como una situación jurídica que caracteriza las relaciones entre Estados y, por consiguiente, desde el punto de vista del Derecho Internacional Público es evidente que no resulta admisible calificar de guerra la lucha contra el terrorismo islámico.

Pero los esfuerzos por ofrecer un concepto de guerra no se agotan en el Derecho Internacional Público. El iusfilósofo italiano Bobbio, recientemente fallecido, propone un concepto que a mi juicio resulta bastante acertado, y que ha sido respaldado por buena parte de la doctrina. Señala Bobbio que la guerra es un conflicto entre grupos políticos respectivamente independientes o considerados tales, cuya solución se confía a la violencia organizada³. Por grupo político entiende “un grupo organizado para el mantenimiento o la conquista del máximo poder posible entre y sobre hombres que conviven”⁴. Especialmente importante es la interpretación que ofrece Bobbio del calificativo “organizada”. Al respecto, afirma que “el concepto de guerra no se extiende tanto que comprenda explosiones de violencia, aunque sea entre grupos políticos, esporádica, no duradera, accidental”⁵.

Lo primero que habría que determinar es si la organización terrorista Al Queda puede verse como un grupo político, pues que se trata de un grupo organizado y numeroso está fuera de toda duda. Si se examinan los principales intentos llevados a cabo para definir el terrorismo, se observa que la utilización de la violencia que implica el terrorismo aparece ligada a la promoción de una causa de índole político, religioso o

³. Cfr. Norberto BOBBIO, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, 2^a reimpresión, Barcelona, Gedisa, 1982, pág. 162. Un detallado estudio sobre las concepciones de la guerra a lo largo de la historia se halla en José GARCÍA CANEIRO y Francisco Javier VIDARTE, *Guerra y filosofía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

⁴. Norberto BOBBIO, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, pág. 163.

⁵. Ibidem.

ideológico. Todas las definiciones de terrorismo destacan como rasgo característico del fenómeno el hecho de que aparezca ligado a motivaciones políticas, en las que se incluye toda aquella “que se relaciona con el poder político, como poder de ordenación y dominación de una determinada población y un determinado territorio”⁶. Evidentemente, el terrorismo islamista tiene fines políticos, pues desarrolla una acción sistemática que, como se aprecia en los casos de Afganistán e Iraq, tiende a desbaratar los esfuerzos de Estados Unidos por estabilizar la situación y consolidar la democracia, con independencia de que dichos esfuerzos se consideren lícitos y/o bien encauzados.

Siguiendo con la definición de Bobbio, la clave para determinar si se está en guerra contra terrorismo islamista depende de su carácter esporádico o permanente. En este punto hay que afinar especialmente el análisis, pues existe el riesgo de terminar considerando guerras a todas aquellas situaciones en las que se presenta una actividad terrorista. El terrorismo islamista destaca por su incessante actividad en un amplio número de países. Ciertamente, en occidente ha golpeado con dureza de forma esporádica y con efectos mucho menos graves que los que, por ejemplo, está padeciendo la población iraquí. Si se atiende al escenario de Iraq o Afganistán, no da la impresión de que la actividad de los grupos terroristas sea esporádica, más bien cabe afirmar que está generalizada. Prueba de ello es que evitarla exige a los Estados Unidos la presencia de miles de soldados. A la luz de este panorama global, no creo que sea equivocado afirmar que el terrorismo islamista ha desencadenado una guerra, aunque no quepa hablar así, insisto, en términos estrictamente jurídicos⁷.

El terrorismo islamista afecta a muchos países. En un primer momento, el principal enemigo del islamismo integrista eran los musulmanes impíos. Sin embargo, sobre todo a partir de la Primera Guerra del golfo, dicho papel ha pasado a ser ocupado por occidente, especialmente, por los Estados Unidos y sus aliados⁸. De ahí que haya que plantearse qué tipo de respuesta deben dar estos Estados al terrorismo islamista.

⁶. Nicolás LÓPEZ CALERA, “El concepto de terrorismo”, en *¿Es posible un mundo justo?*, Granada, Universidad de Granada, 2003, pág. 400.

⁷. Una posición contraria, aunque algo ambigua, sostienen autores como José GARCÍA CANEIRO y Francisco Javier VIDARTE, *Guerra y filosofía*, cit., pág. 205 y ss., quienes opinan que el terrorismo, aunque considerado por sus autores como una forma de guerra, no constituye tal, sino más bien un suplemento de la guerra. No obstante, coinciden estos autores en destacar la trascendencia práctica que tiene determinar si cabe hablar en sentido estricto de guerra. Conviene notar que esta obra está publicada al poco de producirse el atentado contra las torres gemelas. Desde entonces, la actividad de los grupos terroristas, especialmente en el escenario iraquí, ha aumentado considerablemente.

⁸. Cfr. Jesús BALLESTEROS, *Repensar la paz*, cit., págs. 71-85.

II

En la actualidad existe una clara conciencia de que los problemas que afectan a la paz y a la seguridad mundiales no pueden resolverse adecuadamente al margen de la legalidad internacional y, por consiguiente, de las Naciones Unidas. En efecto, la derrota del todo terrorismo y, en particular, del terrorismo islamista requiere el compromiso y la acción decidida y coordinada de todos los Estados, no sólo de los directamente amenazados por Al Queda.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el organismo encargado de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas⁹. Entre sus funciones se halla determinar si en el marco de la lucha contra el terrorismo es pertinente aplicar sanciones económicas u otro tipo de medidas contra un Estado que no colabore o, incluso, que facilite la labor de las organizaciones terroristas.

Pero no se puede obviar que el funcionamiento del Consejo de Seguridad resulta criticable en varios aspectos. Por una parte, de todos es sabido que la adopción de las resoluciones del Consejo de Seguridad se ve condicionada por la posibilidad que tienen los cinco Estados que actúan como miembros permanentes de vetar cualquier resolución, lo cual constituye una grave anomalía¹⁰. Sin embargo, a mi juicio, el principal problema radica en que son precisamente los Estados que forman el Consejo quienes deciden el grado de cumplimiento de sus propias resoluciones, lo que los convierte en jueces de conflictos en los que pueden tener un interés directo o indirecto. Sin duda se trata de una grave deficiencia, pero es claro que las partes directamente involucradas en el conflicto están en peores condiciones para determinar la solución justa del mismo.

En los últimos años hay ejemplos claros que evidencian las limitaciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Así, por ejemplo, cabe recordar que la intervención en Kosovo, donde se estaba produciendo un verdadero genocidio contra la población musulmana, fue vetada por Rusia, debido a sus estrechos vínculos con Serbia. La

⁹. Una exposición amplia de la composición, funciones y resoluciones del Consejo de Seguridad puede verse en <http://www.un.org/spanish/docs/sc/>.

¹⁰. Sobre el particular, vid. George MONBIOT, *La era del consenso. Manifiesto para un nuevo orden mundial*, Barcelona, Anagrama, 2004, cap. 4º, págs. 71 y 123.

OTAN intervino sin el respaldo del Consejo de Seguridad, pero buena parte de la opinión pública apoyó la intervención, al considerar que estaba plenamente justificada. Recientemente, en 2003, se produjo el ataque de Estados Unidos y el Reino Unido contra Iraq. Es sabido que la resolución 1441 obligaba a Iraq a permitir la entrada de los inspectores de la ONU para verificar su completo desarme, y le advertía de que si no accedía a ello se exponía a graves consecuencias. No hubo una resolución que explícitamente permitiera la invasión, así que puede decirse que se trató de un ataque no amparado por la legalidad internacional. Ahora bien, ¿acaso si una resolución del Consejo hubiera amparado el ataque carecería de sentido examinar si se trataba de una intervención lícita?

Mediante estas reflexiones no estoy queriendo decir que se deba prescindir de las resoluciones del Consejo de Seguridad ni pretendo deslegitimar su labor. En absoluto. Deseo subrayar que el respeto a la legalidad internacional es fundamental para asegurar la paz y la seguridad en el mundo¹¹; pero, sentado lo anterior, parece evidente que la legalidad internacional no puede ser la única referencia a la hora de analizar los conflictos internacionales y los problemas ligados con la guerra y la paz. Por ello, es necesario dirigir la mirada a la teoría de la guerra justa cuyas raíces se hallan en el pensamiento cristiano, y cuyas principales tesis, por cierto, fueron recogidas en la resolución 210/1998 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

III

La teoría de la guerra justa, de entrada, supone una posición intermedia entre posiciones pacifistas a ultranza, es decir, aquellas que mantienen que una guerra nunca está justificada, y aquellas que ven la guerra como un fenómeno inherente al ser humano que, en ocasiones, incluso favorece determinadas virtudes y la evolución tecnológica. La doctrina de guerra justa tiene su origen en el cristianismo, y parte de considerar que aunque la guerra es un mal que hay que esforzarse por evitar, existen ocasiones en que recurrir a ella puede ser lícito.

¹¹. Sobre el particular, cfr. Jesús BALLESTEROS, *Repensar la paz*, cit., págs. 121-122.

Durante los tres primeros siglos del cristianismo se condenó la guerra sin paliativos¹². Hasta inicios del siglo IV, los teólogos, además de condenar la guerra, sostuvieron que ningún cristiano debía servir en el ejército, ni siquiera en tiempo de paz. Como indica César Vidal, a quien sigo al referir esta evolución histórica del proceso de consolidación de la teoría de la guerra justa, esta opinión teológica estaba fundada en textos canónicos que incluían referencias a los trabajos prohibidos para un cristiano.

El abandono del pacifismo a ultranza fue un proceso que se desarrolló gradualmente. En el concilio de Arles de 312 se admitió la entrada de cristianos en las legiones, si bien podían negarse a combatir en caso de que se produjera un enfrentamiento armado.

San Agustín, aunque no elaboró una doctrina de la guerra justa, fue sin duda uno de los primeros teólogos que abordó el problema de la licitud de la guerra formulando unos principios que fueron acogidos por la doctrina canónica, tal como se observa en el Decreto de Graciano¹³. San Agustín intentaba cohonestar la defensa de un imperio, que en buena medida era cristiano y que estaba siendo recibiendo la presión y el asalto de los bárbaros, con la doctrina cristiana. Así, por ejemplo, admite el pacifismo en privado y el pacifismo absoluto de algunos (los monjes llamados a seguir el camino de perfección, por ejemplo), sin embargo, a su vez señala que la política del imperio no podía asumir dichos principios pacifistas, y que, por tanto, su defensa armada era lícita y a ella debían contribuir también los cristianos en su condición de ciudadanos.

La doctrina de la guerra justa comienza a articularse en la escolástica medieval merced a Santo Tomás de Aquino. Sto. Tomás establece tres requisitos para determinar la licitud de una guerra¹⁴: 1) La autoridad del príncipe bajo cuyo mandato se hace la guerra; 2) Una causa justa¹⁵; y, finalmente, 3) la recta intención de los contendientes, es

¹². Vid. César VIDAL, “La doctrina de la guerra justa”, en *La ilustración liberal*, núm. 10, 2001, www.lailustracionliberal.com.

¹³. Giorgio DEL VECCHIO, *El Derecho Internacional y el problema de la Paz*, Barcelona, Bosch, 1959, pág. 87.

¹⁴. Santo Tomás de Aquino, *Suma Teológica*, II-IIae, 40, 1.

¹⁵. Santo Tomás no precisa en qué puede consistir una causa justa. Citando a San Agustín, señala que suelen llamarse guerras justas a aquellas que vengan las injurias. No obstante, al referirse al homicidio (*Suma Teológica*, II-IIae, 64, 7) reconoce la legítima defensa y la necesidad de que la respuesta sea proporcionada a la gravedad de la ofensa, sin que parezca forzado tener en cuenta esta doctrina para precisar el sentido de la referencia del aquinate a la licitud de la causa para entrar en guerra y conducirse en ella. A este respecto, conviene precisar que la causa justa para guerrear es lo que se conoce como *ius ad bellum* y se diferencia del *ius in bello*, que alude a las exigencias de la guerra justa referidas a cómo es

decir, una intención encaminada a promover el bien y evitar el mal. A esta doctrina cabe añadir que la doctrina escolástica que exigía que antes de comenzar una respuesta bélica había que asegurarse de que ésta tenía posibilidades de éxito.

Un importante desarrollo de la teoría de la guerra justa vino de la mano de los juristas teólogos españoles del siglo XVI, entre los que destaca la figura de Francisco de Vitoria¹⁶. Según Vitoria, las condiciones para que una guerra fuera justa son la declaración por la persona con autoridad para ello, y una causa justa, que consiste en la existencia de una injuria recibida. No profundiza Vitoria en el examen detenido de qué injurias justifican la guerra, pero en este punto sorprende que admite con toda claridad que ciertas injurias pueden legitimar una guerra ofensiva¹⁷. Sí examina con detenimiento el *ius in bello*, es decir, la cuestión relativa a las “cosas que están permitidas en una guerra justa”¹⁸. Vitoria considera que el principio que tiene autoridad para hacer la guerra no la debe buscar deliberadamente, sino que debe esforzarse por salvaguardar la paz¹⁹. Demostrado que la guerra es indispensable, en virtud de justas causas, no debe buscarse en ella la ruina y perdición de la nación a quien se combate.

Sería posible seguir citando nombres de pensadores cristianos que profundizaron en la teoría de la guerra justa, pero conviene centrarse en la formulación actual de esta doctrina por parte de la Iglesia Católica.

La exposición de la doctrina de la guerra justa comienza con una afirmación de extraordinaria importancia: “Todo ciudadano y todo gobernante están obligados a empeñarse en evitar las guerras. Sin embargo, ‘mientras exista el riesgo de guerra y falte una autoridad internacional competente y provista de la fuerza correspondiente, una vez agotados todos los medios de acuerdo pacífico, no se podrá negar a los gobiernos el derecho a la legítima defensa’”²⁰. Obsérvese que, en primer lugar, se requiere un compromiso individual de todas las personas para favorecer la paz, y, en segundo lugar,

lícito que se conduzca la contienda. Sobre el particular, vid. Jesús BALLESTEROS, *Repensar la paz*, cit., págs. 61 y ss.

¹⁶. Especial importancia le otorga Giorgio DEL VECCHIO, *El derecho internacional y el problema de la paz*, cit., págs. 90 y ss.

¹⁷. Francisco DE VITORIA, *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, 3^a ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1975, pág. 119.

¹⁸. Ibid., págs. 120 y ss.

¹⁹. Ibid., pág. 146.

²⁰. Catecismo de la Iglesia católica, 2308.

no se ignora que la búsqueda de la paz es algo que a todos nos une y que, por consiguiente, presupone una autoridad internacional que, no obstante, puede faltar. En caso de que eso suceda, sólo se admite la guerra para supuestos de legítima defensa. A este respecto, se sostiene la necesidad de considerar con rigor las condiciones estrictas de una legítima defensa mediante el uso de la fuerza. “La gravedad de semejante decisión somete a ésta a condiciones rigurosas de legitimidad moral. Es preciso a la vez:

- Que el daño causado por el agresor a la nación o a la comunidad de las naciones sea duradero, grave y cierto.
- Que todos los demás medios para poner fin a la agresión hayan resultado impracticables o ineficaces.
- Que se reúnan las condiciones serias de éxito.
- Que el empleo de las armas no entrañe males y desórdenes más graves que el mal que se pretende eliminar. El poder de los medios modernos de destrucción obliga a una prudencia extrema en la apreciación de esta condición”²¹.

He aquí condensados los principios de la doctrina de la guerra justa que me propongo utilizar para determinar qué tipo de respuestas por parte de los Estados Unidos y sus aliados pueden resultar lícitas frente al terrorismo islamista.

Cabría examinar, en primer lugar, si el terrorismo supone un daño duradero, grave y cierto. El terrorismo islamista ha golpeado y sigue golpeando. Ciertamente, los ataques terroristas han causado hasta el momento un porcentaje de víctimas mortales bajísimo entre la población occidental, bastante mayor en los países musulmanes, pero muy lejos, por ejemplo, de las cifras de muertos y la destrucción que ocasionó la II Guerra Mundial. Sin embargo, la amenaza es constante y, según la Comisión de Defensa de la Asamblea de la Unión Europea Occidental, hay datos que permiten afirmar con certeza su gravedad. Afirma el citado Comité que el terrorismo islamista está tratando de obtener armas de destrucción masiva²², y a ello hay que añadir que

²¹. Ibid., 2309.

²². Informe de la Comisión de Defensa en la Asamblea de la Unión Europea Occidental. Asamblea Interparlamentaria de Seguridad y Defensa Europea, 12 de mayo de 2005. En el punto 2º de la Exposición de Motivos del citado informe se afirma: “Otro de los principales objetivos del terrorismo ‘yihadista’ es la obtención de armas de destrucción masiva (ADMs) con el fin de perpetrar atentados de mayor

parece evidente la carencia absoluta de escrúpulos a la hora de utilizarlas. En este sentido, es particularmente inquietante el decreto religioso de Hamad Al-Fahd en el que se considera lícito la utilización de armas de destrucción masiva contra los infieles.

Parece indiscutible, pues, que el terrorismo islamista representa una amenaza real cuya gravedad, certeza y persistencia permanece vigente. Sin duda la colaboración de los Estados para derrotar y acabar con este terrorismo es imprescindible y al respecto se han dado pasos muy importantes, entre los que destaca la creación del Comité contra el terrorismo (CTT) en las Naciones Unidas. Ahora bien, como apunta el Informe de la Comisión de Defensa de la Unión Europea Occidental, el problema se complica ante un horizonte de colaboración por parte de los Estados con estos grupos terroristas, pues esta colaboración les convertiría en aliados de unos grupos terroristas que están en guerra contra Estados Unidos y otros países occidentales. Pues bien, ¿en caso de que se produjera dicha colaboración resulta lícito atacar a estos Estados?

No cabe duda de que en esta guerra contra el terrorismo islamista hay dos circunstancias que deben tenerse muy presentes a la hora de realizar cualquier valoración práctica:

- 1) En primer lugar, los Estados amenazados directamente por el terrorismo deben llevar a cabo unas estrategias de defensa basadas en la anticipación, es lo que se ha venido a denominar una estrategia de defensa más preactiva que reactiva.
- 2) En segundo lugar, lo anterior sólo es posible a través de los servicios de inteligencia, que cobran en este tipo de guerra una relevancia indudable, tal como se señala en el citado informe del Comité de Defensa de la Unión Europea Occidental²³.

Estos dos aspectos exigen una responsabilidad y honestidad especial por parte de quienes dirigen los servicios de inteligencia y de los gobernantes, de tal forma que toda acción militar que se desarrolle contra un Estado apoyándose en informes de

envergadura e impacto estratégico. Estos grupos tienen difícil acceso a armas nucleares o biológicas a no ser que cuenten con apoyo estatal”.

²³. El punto 8º de la Exposición de Motivos reza así: “La inteligencia es el arma más efectiva al alcance de los gobiernos a la hora de luchar contra el terrorismo, habida cuenta del carácter secreto y la capacidad de infiltración de estos servicios”.

inteligencia que posteriormente resultan erróneos es sencillamente inadmisible. Por lo tanto, hay que decir con toda claridad que si el ataque a Iraq de 2003 se justificó con apoyo en informes de inteligencia que eran falsos o que estaban equivocados estaríamos ante una guerra que no sólo no fue conforme a la legalidad internacional, sino que, además, tampoco es lícita de acuerdo con las exigencias de la doctrina de la guerra justa, pues, con independencia de otras circunstancias, la certeza del daño debe quedar fuera de toda duda antes de utilizar la fuerza. Podría pensarse que no siempre se pueden alcanzar dichas pruebas, pero que ante la gravedad de la amenaza, un gobernante responsable debería actuar. No comparto este punto de vista propio de lo que se ha dado en llamar el “neoconservadurismo”, pues puede conducir a un espiral de violencia difícilmente controlable e injustificable²⁴.

Ahora bien, supóngase que existen datos contrastados que demuestran sin género de duda la colaboración de un Estado con los terroristas. En mi opinión, habría que examinar de qué tipo de colaboración se trata. Imagínese que dicho país se limita a albergar terroristas y a permitirles la utilización de campos de entrenamiento. Obviamente, lo pertinente, en primer lugar, sería denunciar el comportamiento de dicho Estado ante el Consejo de Seguridad y reclamar la adopción de las sanciones que se estimaran oportunas. Pero la pregunta clave es: ¿sería lícito atacar a dicho país, aunque lo hubiera autorizado el Consejo de Seguridad? Lo primero que hay que dirimir es si el ataque puede considerarse razonablemente un acto de legítima defensa, pues la guerra se justifica sólo como reacción frente a un daño que ya haya sido causado. Por lo tanto, cabría pensar que sólo se puede utilizar la fuerza una vez producido el ataque terrorista. Ahora bien, en una situación de guerra no se reacciona ante cada ataque en particular, sino que se desarrolla una estrategia encaminada a combatir al enemigo evitando en la medida de lo posible que logren consumar sus acciones. Si es pertinente hablar de guerra contra el terrorismo islamista, todo Estado que facilita los ataques terroristas está de alguna manera participando en ellos y, como es lógico, asume un grado de responsabilidad. Si la espiral de violencia terrorista ya se ha desencadenado, como es el caso, y además existen datos objetivos que permiten establecer sin ningún género de duda su determinación de continuar atacando, me parece que el uso de la fuerza dirigido

²⁴. Sobre la guerra preventiva y el neoconservadurismo, vid. Jesús BALLESTEROS, *Repensar la paz*, cit., págs. 87-106.

contra un Estado que facilita la acción de los terroristas puede considerarse un ejercicio de legítima defensa y, por tanto, no cabría hablar de guerra preventiva.

Ahora bien, existen otros requisitos que deben estar presentes antes de considerar que el uso de la fuerza es lícito, según la doctrina de la guerra justa. Por una parte, deberían agotarse todos los medios alternativos, y además habría que asegurarse de que la acción militar tiene posibilidades razonables de éxito. Finalmente, se llega a uno de los requisitos de más difícil valoración: que el empleo de las armas no entrañe males y desórdenes más graves que el mal que se pretende eliminar. Este punto exige unas altas dosis de prudencia. En el supuesto de un Estado que se limitara a albergar terroristas y permitirles entrenar, posiblemente, a falta de más datos, las consecuencias de la intervención militar serían más nocivas que el hecho de abstenerse de ello y combatir a los terroristas y al Estado por otras vías. Pero supóngase que la colaboración del Estado consiste en facilitar a los terroristas la posibilidad de desarrollar armas de destrucción masiva o, incluso, que él mismo llega a proporcionárselas. A nadie escapa la gravedad de la amenaza que esta situación entraña y la certeza del riesgo que supone que esas armas estén en manos de terroristas. La propia doctrina de la guerra justa advierte de la gravedad de estos casos cuando señala que “un riesgo de la guerra moderna consiste en facilitar a los que poseen armas científicas, especialmente atómicas, biológicas o químicas, la ocasión de cometer semejantes crímenes”²⁵. ¿Cómo habría que actuar ante esta situación? En primer lugar, parece claro que toda intervención que entrañe un riesgo de guerra nuclear resulta inadmisible, pues en ese caso no cabe hablar seriamente de que haya posibilidades de éxito y los males derivados de la intervención serían incalculables. Ahora bien, más allá de este caso extremo, la gravedad de la amenaza que se produce en el marco de una guerra, exige hacer lo posible por neutralizarla y, llegado el caso, creo que la utilización de la fuerza podría estar justificada. Pero, insisto, debería quedar plenamente probado que existe una acción u omisión directamente encaminada a facilitar a los terroristas la obtención de armas de destrucción masiva. Con ello queda claro que la mera elaboración de un programa nuclear por parte de un Estado sospechoso de simpatías hacia grupos terroristas, acusación que en nuestros días recae sobre Irán, o la fabricación o tenencia de dichas armas no justifica el uso de la fuerza contra dicho Estado, con independencia de que pueda ser objeto de sanciones internacionales.

²⁵. Catecismo de la Iglesia católica, 2314.

Pero, ¿y si el uso de la fuerza, pese a superar las exigencias de la doctrina justa que se acaban de examinar, no es apoyado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas? Como se ha visto, la doctrina de la guerra justa establece la imposibilidad de ejercer la fuerza si no accede a ello una autoridad internacional competente provista de la fuerza correspondiente. Me parece que esta apelación a la legalidad internacional es, sobre todo, una prohibición del unilateralismo en las relaciones internacionales y, como señalé, el corolario de la tesis de que la paz es un problema que incumbe a todos y no sólo a las partes implicadas. Ahora bien, ¿puede decirse que el Consejo de Seguridad de las Naciones está provisto de esa fuerza a la que se refiere la doctrina de la guerra justa? Ciertamente, los Estados que forman parte de él pueden adoptar una resolución admitiendo el uso de la fuerza y poner tropas a disposición de la ONU. Pero no puede ignorarse que en la medida en que el Consejo de Seguridad es un organismo dependiente absolutamente de determinados Estados se pueden producir situaciones difícilmente admisibles. Por ejemplo, ¿qué sucedería si es precisamente un Estado con derecho de veto, o estrechamente vinculado a él, el que facilita las armas a los terroristas? Lamentablemente, todavía no se cuenta con un organismo internacional con capacidad coercitiva verdaderamente independiente. Si tal fuera el caso, toda acción bélica que no estuviera amparada por una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sólo podría ser calificada de ilegal e injusta, según la doctrina de la guerra justa. Por lo tanto, creo que, en principio, es necesario respetar las decisiones del Consejo de Seguridad, pero pueden existir casos en los que la amenaza para la paz y la seguridad sea tan grave y evidente que quiepa realizar excepciones.

Sólo resta añadir una cosa más. El uso de la fuerza sólo está plenamente justificado si se encamina al restablecimiento y/o a la búsqueda de la paz. La doctrina de la guerra justa establece que “la paz no es sólo ausencia de guerra y no se limita a asegurar el equilibrio de fuerzas adversas. La paz no puede alcanzarse en la tierra, sin la salvaguardia de los bienes de las personas, la libre comunicación entre los seres humanos, el respeto de la dignidad de las personas y de los pueblos, la práctica asidua de la fraternidad. Es la ‘tranquilidad del orden’ (S. Agustín, civ. 19, 13). Es obra de la justicia (cf Is 32, 17) y efecto de la caridad (cf GS 78, 1-2)”²⁶. La paz, por tanto, está estrechamente ligada a la justicia. Hay, pues, que tomar conciencia de que cada vez que se actúa justamente en cualquier ámbito de la sociedad, en mayor o menor medida se

²⁶. Ibid., 2304.

está edificando la paz. El principal problema consiste en determinar qué exige la justicia. A este respecto, no cabe duda de que el respeto a los derechos humanos, más allá del relativismo y el etnocentrismo, constituye hoy la principal exigencia de justicia y, por tanto, el fundamento de la verdadera paz²⁷.

²⁷. No obstante, hay otras muchas exigencias de justicia que conducen a la paz. Al respecto, vid. Jesús BALLESTEROS, *Repensar la paz*, cit., págs. 107-130.