

Principios fundamentales de política antiterrorista en regímenes democráticos.

Fundamentals of antiterrorist policy in democratic regimes
Fondements de politique antiterroriste dans régimes démocratiques

*Pedro Rivas Nieto*¹

Resumen

El terrorismo es uno de los mayores problemas a los que se han tenido que enfrentar las democracias en los últimos años. Desde la aparición del terrorismo internacional hasta la actualidad, los regímenes democráticos han construido una forma eficaz de lucha antiterrorista que ha logrado mantener la estabilidad de las sociedades a las que perjudicaba el terror y garantizar su seguridad. En este artículo se analizan los pilares de la lucha antiterrorista en esos regímenes, su naturaleza y su efecto. Se concluye que las formas empleadas en los países más avanzados del mundo han sido válidas para enfrentarse a la lacra del terrorismo y se recomienda su aplicación.

Palabras Clave: Terrorismo, Seguridad del Estado, Conflicto político, Sociedad civil, Crisis política.

Abstract

Terrorism is one of the major problems that democracies had to face in the last years. From the appearance of international terrorism, democratic regimes have built an effective form of counterterrorism which has managed to support the stability of societies and to guarantee their security. In this article the props, the nature and the effects of counterterrorism are analyzed. At the end, it is possible to affirm that ways employed in the most developed countries of the world to face terrorism have been useful and their employment is recommended.

Key Words: Terrorism, State security, Political conflicts, Civil society, Political crises.

1 Doctor en Ciencias de la Información y Magíster en Relaciones Internacionales. Profesor de Relaciones Internacionales y de Periodismo Político en la Facultad de Comunicación de la Universidad Pontificia de Salamanca (España). Correo electrónico: privasni@upsa.es

Artículo recibido el día 24 de julio de 2007 y fue aprobado por el Consejo Editorial en Acta de Reunión Ordinaria No. 6 del 26 de septiembre de 2007.

Résumé

Le terrorisme est l'un des problèmes les plus graves auxquels les démocraties ont dû faire face pendant les dernières années. Depuis l'apparition du terrorisme international jusqu'à l'actualité, les régimes démocratiques ont construit une forme efficace de lutte antiterroriste. En outre, ces régimes sont réussis à maintenir la stabilité des sociétés lésées par le terrorisme et garantir leur sécurité. Dans cet article, on analyse les piliers de la lutte antiterroriste dans ces régimes, leur nature et son effet. On conclut que les manières employées dans les pays les plus avancés du monde ont été valables pour faire face à l'endommagement du terrorisme et on recommande son application.

Mots clés : Terrorisme, Sûreté de l'État, Conflit politique, Société civile, Crise politique.

Sumario

Introducción. 1. Fundamentos de la política antiterrorista en los sistemas democráticos. 1.1. El frente político. 1.2. El frente policial. 1.3. El frente judicial. 2. Reflexiones finales. Bibliografía.

Introducción

No es el fin de este estudio explicar cómo funciona el mundo del terrorismo, cómo razona o de qué manera se relaciona con la democracia. Lo único que en ese sentido cabe recordar es que el terrorismo sólo puede nacer², vivir y fortalecerse en sistemas democráticos y a ellos se remitirá este trabajo constantemente. Por eso interesa saber cómo lo han combatido las democracias occidentales desde que comenzaron a darse cuenta de su perversa naturaleza y qué han hecho para garantizar la estabilidad de los sistemas abiertos y la seguridad de sus ciudadanos.

Conviene, asimismo, hacer una aclaración: lo que se va a explicar en este artículo se refiere básicamente a las formas de lucha contra el terrorismo “clásico” que conoció Europa, como ETA, el IRA, las Brigadas Rojas o las Baader-Meinhoff, por citar sólo las organizaciones más conocidas. No obstante, las propuestas que se hacen en este estudio también son útiles para enfrentarse al nuevo terrorismo global representado por *Al Qaeda* y sus adláteres. Aún así, este trabajo se ceñirá al terrorismo que afectaba –y afecta– a un Estado consolidado.

1. Fundamentos de la política antiterrorista en los sistemas democráticos

Sin perderse en complicadas explicaciones técnicas ni en abstrusas argumentaciones hay que decir que la lucha antiterrorista en Europa occidental se ha organizado

2 Puede aparecer en regímenes autoritarios -como fue el caso de ETA en España- cuando se suavizan, es decir, cuando aparecen elementos más propios de una democracia que de un sistema que no lo es. En España, por ejemplo, en virtud del Concordato firmado en 1953 con la Santa Sede, la Iglesia tenía independencia dentro del Estado español y los templos eran ajenos al control del Estado. De ahí que en las sacristías, en las capillas o en los ámbitos relacionados con la Iglesia los terroristas pudieran reunirse. Por eso suele decirse, a veces sin mucho conocimiento de causa y con mala intención, que “ETA nació en las sacristías”.

sobre tres grandes pilares: las respuestas políticas, las policiales y las judiciales. Las respuestas políticas son la base de la lucha antiterrorista. Sin ellas no hay posibilidad de organizar las otras dos porque en democracia todo acaba remitiendo a los representantes de los ciudadanos integrados en el poder legislativo y a quienes ejercen la labor de gobierno, el poder ejecutivo.

Las medidas políticas y las policiales se basan en un criterio fundamental para la estabilidad: el orden público. Sin embargo, las judiciales se basan en la ley. En democracia están teóricamente unidas, pero la experiencia indica que no siempre van de la mano, sino que con frecuencia chocan entre sí. A veces el cumplimiento estricto de las leyes dificulta el mantenimiento del orden público y de la seguridad; y otras veces el mantenimiento del orden público y de la seguridad hace difícil el respeto escrupuloso de la ley. Pues bien, con estas premisas—algunas de ellas inquietantes, como la que se acaba de mencionar— se va a explicar cómo se ha organizado la política antiterrorista en las democracias de Europa occidental durante los últimos treinta años.

1.1. El frente político

El primer principio necesario para la eficacia de la lucha antiterrorista es el consenso parlamentario. Es decir, la unidad firme y continuada en el tiempo de todos los partidos políticos representados en las cámaras parlamentarias para combatir al terrorismo. Requiere el compromiso expreso de apoyar la política antiterrorista del Gobierno y no quebrar la unidad de los demócratas jamás, porque de lo contrario se estaría fortaleciendo de modo indirecto al grupo terrorista. Este consenso es el fundamento de toda la política antiterrorista porque significa sólida unión, unidad de quienes legislan y ejecutan las leyes, que permite que la acción política, la judicial y la policial no se dispersen³. Es cierto que parece una idea manida porque se repite con frecuencia en los países que padecen la lacra del terrorismo⁴ y al grueso de los

3 REINARES, Fernando. Terrorismo y antiterrorismo. Barcelona: Paidós, 1998. p. 147.

4 Los políticos de los países de lengua castellana y de la zona mediterránea -España reúne las dos condiciones- son propensos al exceso retórico. En España, por ejemplo, buena parte de los ciudadanos desoye a quienes insisten en la necesidad de mantener el consenso parlamentario porque les suena a “más de lo mismo”, a repetición insensata de algo que sólo beneficia a los gobernantes. Cuando en una sociedad se produce este fenómeno hay que precaverse de sus efectos porque el fundamento de la política antiterrorista puede quedar dañado.

ciudadanos le resulta vana retórica y palabrería política, pero en ella reside el quid de la política antiterrorista. Allí en donde ha faltado, el terrorismo ha durado más. Huelga decir que en los Estados descentralizados en donde se han transferido a las partes que lo componen no sólo competencias ejecutivas sino legislativas –por ejemplo, España, que es un Estado autonómico cuya transferencia competencial lo asemeja, en cierta forma, a un Estado federal– es necesario también que los parlamentos de las regiones asuman este mismo principio. En caso contrario la lucha antiterrorista se vería también quebrada. En el caso español es muy claro. En el País Vasco, región del norte de España en la que nació ETA, el orden público lo garantiza la *Ertzaintza* –la policía autonómica–, que depende de la Consejería de Interior del Gobierno Vasco⁵. La lealtad a España del Gobierno Vasco, dominado por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), es dudosa cuando no manifiestamente inexistente. Por eso la labor de persecución del terrorismo es más débil.

Una vez que los políticos tienen clara la necesidad del consenso parlamentario hay una segunda fase en la que el gobierno –que se sabe respaldado por todos los grupos parlamentarios– necesita el apoyo ciudadano. Es una situación más difícil de lo que parece a simple vista porque no se sabe con claridad qué ha de ir primero. Es decir, para que un gobierno pueda ser eficaz en su lucha contra el terrorismo hace falta el apoyo de los ciudadanos y voluntad política de combatirlo. Pero el apoyo ciudadano se gana traduciendo la voluntad política en una “acción efectiva”. Los ciudadanos no apoyarán al gobierno si no hay una acción gubernativa clara y eficaz en la que vean que las medidas que se aplican contra el terrorismo son eficaces y garantizan la seguridad de las gentes; y la acción del gobierno no será eficaz si los ciudadanos no la apoyan. Por ello es necesario que el gobierno muestre claramente sus objetivos en política antiterrorista para invalidar los argumentos que emplean los terroristas para desacreditarlo, casi siempre referidos a la mezquindad, la suciedad de los métodos gubernamentales y su nula claridad. Sólo de esta manera el gobierno tendrá el suficiente respaldo popular para enfrentarse al terrorismo⁶.

5 Las Consejerías de los Gobiernos Autonómicos en España equivalen, *grosso modo*, a las Secretarías Departamentales de los Gobiernos Regionales en Colombia. La diferencia estriba en que sus competencias son casi federales. Gestionan la educación, los impuestos y tienen una policía propia. No hay ningún país en Europa, con la excepción, quizá, de Alemania, con un grado mayor de descentralización política que España.

6 Se entiende que los gobiernos responsables buscan el respaldo popular en la lucha antiterrorista no para volver a salir elegidos en las elecciones, sino para terminar con un grave problema de seguridad pública.

Recuérdese que los objetivos de la lucha antiterrorista no pueden transmitírseles a los ciudadanos sólo los gobernantes. Los dan a conocer también –junto con los órganos del gobierno– los medios de comunicación, ya sea porque el gobierno puede comunicar a través de ellos lo que quiere que sepa el ciudadano, ya sea porque los periodistas y los expertos en estas disciplinas pueden explicárselo al hombre de la calle. Si el gobierno apoya a las fuerzas civiles y policiales, si evita cambios bruscos en su política de seguridad que puedan minar la confianza en él para resolver cuestiones difíciles, si dirige las medidas antiterroristas sólo de modo controlado contra los terroristas y si logra que así lo perciba la gente, puede conseguir sus fines. De lo contrario fortalecerá el discurso y la acción terrorista. La Historia reciente muestra ejemplos abundantes de esto⁷.

Llegados a este punto cabe hacer un inciso. Lo que busca la política antiterrorista es la victoria del sistema democrático por todos los medios posibles que permita la ley. Son los terroristas quienes desprecian el derecho y quienes ponen contra las cuerdas al régimen político y acaban con los ciudadanos. Ha de señalarse entonces que sólo hay una teoría eficaz de la seguridad interior, a saber: la teoría liberal. En ella, al contrario de lo que ocurre en otros ámbitos, no hay apenas diferencia entre la derecha y la izquierda moderadas. El motivo es que las ideologías que aceptan el sistema democrático y lo defienden tienen una visión semejante de la seguridad y buscan lo mismo, esto es, que los ciudadanos vivan tranquilos y seguros. En esa teoría, que es la que existe en las democracias, se hace hincapié en aplicar medidas que afecten a la cohesión interna de las bandas terroristas más que las cuestiones puramente penales; es decir, en ella se buscan fórmulas que rompan la unidad del grupo terrorista. Por supuesto que es fundamental perseguir y detener a quienes atentan contra los ciudadanos pero, al mismo tiempo, debe quebrarse su cohesión⁸. Tal y como afirmaba Julio César, para vencer hay que dividir al enemigo. La

7 De nuevo sirve el ejemplo de España. El actual comportamiento del Gobierno de España ha dañado la confianza de parte de los ciudadanos en la lucha antiterrorista. Si en 2004 ETA estaba acorralada y casi vencida porque los dos principales partidos del país, el Partido Popular -democristiano- y el Partido Socialista -socialdemócrata-, que suman el 80% de los escaños del Congreso de los Diputados, habían firmado un pacto -Pacto por las Libertades y Contra el Terrorismo- que les obligaba a ambos a no cambiar la política antiterrorista sin consultarse, ahora ETA se ha fortalecido de nuevo al decir el actual partido del Gobierno -el PSOE- que el acuerdo ya no es necesario.

8 HEWITT, Christopher. *The effectiveness of anti-terrorist policies*. New York: *University Press of America*, 1984.

aplicación de este principio es una eficazísima fórmula de lucha antiterrorista que se lleva a cabo mediante la aplicación de dos principios, la reinserción del terrorista y la dispersión carcelaria.

Antes de hablar de ellos cabe recordar una idea recurrente al hablar de terrorismo. Suele decirse que para acabar con el terrorismo es conveniente estudiar las causas por las que aparece un grupo terrorista, y esto es muy complicado dada la propia naturaleza del terrorismo. Mucho más difícil es aún intentar anticiparse a su surgimiento porque suele responderse al terrorismo una vez que aparece en la vida pública⁹. La lógica parece sugerir que si hay una causa objetiva por la cual surge un grupo de estas características, éste podría desaparecer si desaparecieran los motivos por los que apareció. Sin embargo, la experiencia muestra algo distinto. Las medidas que van al origen del terrorismo y pretenden arreglar el motivo que lo originó no siempre funcionan: bien porque es tarde, bien porque la “causa objetiva” no existió jamás. A veces se ha logrado encauzar a algunos radicales por procedimientos de esta naturaleza pero no suele ser lo habitual¹⁰. Téngase en cuenta el caso irlandés, por ejemplo. Si, tal y como afirman los comprensivos con la causa del IRA, la injusta situación de los católicos en el Ulster propició la aparición del IRA¹¹, sería posible reparar la iniquidad y acabada la causa estaría acabado el efecto. Al desagrar a los ofendidos –se supone– debería de ponerse fin a la fuerza moral y a las bases del terrorismo. No obstante haberlo hecho en Irlanda no fue esto lo que acabó con el IRA. La medida se tomó tarde, cuando ya el grupo había adquirido vida propia al margen de las supuestas –y falaces– causas originales¹². Otras veces –como en el caso

9 Ver, por ejemplo, SPRINZAK, Ehud. *The process of delegitimization: towards a linkage theory of political terrorism*. En: McCAULEY, Clark (ed.). *Terrorism research and public policy*. London: Frank Cass, 1991. pp. 50-68.

10 ROSS, Jeffrey I. y GURR, Ted R. “*Why terrorism subsides. A comparative study of Canada and the United States*”. En: *Comparative Politics*. Vol. 21. New York, (1989). pp. 405-426.

11 Desde la invasión por parte británica de la isla de Irlanda en el siglo XVII la situación de los irlandeses fue de oprobio manifiesto. Después de la Segunda Guerra Mundial, tiempo en el que los países de Europa occidental habían logrado altos niveles de desarrollo, se mantenía la situación. Los católicos eran ciudadanos de segunda en Irlanda del Norte.

12 Las causas de surgimiento del IRA son variadas y complejas pero lo que se menciona aquí es la causa simplificada y pública, la que los partidarios del IRA suelen propagar a los cuatro vientos: la necesidad de segregar el Ulster del Reino Unido porque es territorio irlandés ocupado y defender a una población -católica y republicana- oprimida por los británicos.

español- no había tal situación de injusticia real¹³, por tanto no hay causa objetiva sobre la cual actuar. Por eso no siempre es eficaz la bienintencionada idea de ir al *origen del problema*¹⁴.

Tras la experiencia adquirida con estos asuntos se puede afirmar que es deseable la ruptura de la cohesión del grupo –sin soslayar, como ya se ha dicho, la persecución y la condena de los terroristas-. Una medida que se ha complementado con medidas coactivas y cuya eficacia se ha mostrado en Europa es la famosa reinserción. Es una de las fórmulas para romper la unidad de las bandas terroristas porque las erosiona de forma gradual. De ahí que sea tan beneficiosa para el Estado democrático. Ha sido uno de los procedimientos más eficaces en Europa en los últimos treinta años –combinado con otro tipo de medidas– aunque a veces coincide con un aumento transitorio de la violencia causada por los más radicales, que se revuelven contra esta fórmula e intentan así empequeñecer sus efectos¹⁵.

Se aplica a quienes no han cometido delitos de sangre y permitió que se dismantelara el terrorismo italiano de las Brigadas Rojas, al FLNC de Córcega canal habitual o a ETA político-militar¹⁶. Es una medida de carácter político que se combina con medidas policiales, políticas y con ventajas de carácter material. Si un terrorista que se acoge a los beneficios de esta medida abandona la banda, necesita un trabajo o dinero para poder reintegrarse a la vida “normal”. No son pocos los que tras años dedicados a actividades de este tipo no saben hacer otra cosa y mientras se adaptan

-
- 13 Los devotos de ETA insisten en que el País Vasco es una tierra que fue independiente, que los españoles invadieron y a cuya población masacraron, afirmación que no se sostiene por su ausencia de rigor histórico. Suelen decir los defensores de ETA en su lenguaje virulento y falso que ha habido un *genocidio* vasco.
- 14 REINARES, Fernando. “Fundamentos para una política gubernamental antiterrorista en el contexto de regímenes democráticos”. En: Sistema. No. 132-133. Madrid, (1996). pp. 112-113.
- 15 El Frente de Liberación Nacional de Córcega (FLNC) lo hizo a comienzos de los ochenta cuando el Gobierno francés dio un estatuto de autonomía a la isla y amnistió a buena parte de los activistas del grupo que estaban en prisión. Ver WIEVIORKA, Michel. *Sociétés et terrorisme*. Paris: Fayard, 1998. p. 45.
- 16 Antes de los años ochenta, debido a discrepancias internas de ETA y a sus escisiones, había en España dos grupos llamados ETA, la ETA militar y la ETA político-militar, es decir, la formada por los partidarios del empleo del terrorismo en exclusiva y la constituida por los que querían mezclar la violencia con la participación en la vida política. La buena labor del Gobierno permitió que se dismantelara ETA político-militar y que sus miembros menos radicales se integraran en los partidos políticos. Un buen puñado de ellos criticó abiertamente a la banda a partir de entonces. No obstante, sus miembros más violentos optaron por integrarse en ETA militar, que es la que se ha dedicado a asesinar ciudadanos hasta nuestros días, en los que sigue haciéndolo.

a su nueva situación precisan ayuda económica, psicológica e incluso protección policial¹⁷. Los grupos terroristas, sabedores del daño que estas medidas hacen a su causa, hacen lo posible porque sus miembros no se acojan a ellas. Es frecuente que intenten matar a quienes lo hagan para eliminar un problema y disuadir a quienes quieran hacer lo mismo¹⁸. En el terrorismo no se admiten las disidencias, ni el cambio de opinión, ni la evolución ideológica, ni nada que suponga el abandono de la violencia.

En España –ejemplo en Europa, junto con Alemania, de esta política- la reinserción se completó con la dispersión carcelaria. Son dos medidas que van unidas para aumentar la eficacia de ambas. En España comenzó cuando la implantó Enrique Múgica, a la sazón ministro de Justicia –desde 1988 hasta 1991- durante el Gobierno de Felipe González, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Esa medida pretende reducir a la mínima expresión el contacto que se produce en las cárceles entre miembros del grupo terrorista para que la influencia de unos en otros sea escasa. Si los terroristas están separados entre sí no pueden darse apoyo, ánimo, aliento, ni alimentar continuamente –ya sea sentimental o ideológicamente– la causa por la que combaten. La relación, además, con los presos comunes –que casi nunca comparten los motivos por los que luchan los grupos terroristas dado que su predisposición a la violencia suele ser menor– les acerca a la realidad¹⁹. El mundo mítico en el que viven se achica al disponer de más información y al entablar relación con gentes diferentes por completo a aquellas con las que han tratado durante la mayor parte de su vida²⁰.

17 FERRACUTTI, Franco. *Ideology and representation: terrorism in Italy*. En: REICH, Walter (ed.). *Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. pp. 59-64.

18 En el caso de España fue muy famoso el asesinato de Yoyes -nombre de guerra de una famosa terrorista que abandonó la banda tanto por interés como por convicción- a la cual dispararon en la cabeza delante de su hija de corta edad en su pueblo. Su muerte daba un aviso a los miembros vacilantes de ETA: “sabad lo que os espera si nos abandonáis”.

19 REINARES, Fernando. “Fundamentos...”, Op. Cit., pp. 117-119.

20 En el caso de los grupos terroristas étnicos o nacionalistas, como el IRA o ETA, es normal que quienes militan en la banda sólo hayan tenido contacto con sus iguales absolutos. No ha habido discrepancia de pensamiento ni diferencia de ningún tipo, así que les ha sido imposible relacionarse con alguien distinto. El nuevo contacto puede contribuir a que los terroristas abran los ojos a un mundo nuevo.

No obstante, es conveniente ser cuidadoso con respecto a la dispersión. No es verdad que cuanto más lejos estén alejados entre sí los presos, más eficaz resulte la dispersión. Ni tampoco lo es, en el caso del terrorismo de carácter étnico, que cuanto más alejados estén de la tierra de referencia —el País Vasco, Córcega, Irlanda del Norte...— más fácil sea dañar al grupo terrorista rompiendo su cohesión. No hay relación proporcional entre la lejanía con respecto al núcleo y la mengua de la unión de la banda. Hay gentes que cuando más distantes están del núcleo más identificadas están con él²¹. Lo ideal es que confluyan en un mismo punto la separación radical del terrorista con la banda para que ésta no pueda dirigir y controlar a sus militantes; cercanía suficiente del preso a su tierra para tener contacto con lo propio pero lejanía suficiente como para romper con las visiones viciadas; y otros elementos de carácter técnico que los expertos en lucha antiterrorista juzguen pertinentes. Pero no siempre es fácil de conseguir.

Frecuentemente las bases sociales e ideológicas de los grupos terroristas condenan la dispersión carcelaria, a la que tachan de inmoral. No sólo ellos, sino incluso ciudadanos de buena fe que desconocen los procedimientos de la lucha antiterrorista también lo hacen. Afirman que es un quebranto, si no de las leyes de un país, sí del espíritu de la democracia. No obstante la crítica por parte de los primeros viene propiciada por el conocimiento directo que tienen los ideólogos de los grupos terroristas de la eficacia de esta medida, que combinada con otras de carácter policial y jurídico ha sido fundamental para que el terrorismo disminuyera en donde había sido virulento, como España e Italia²². Saben que la dispersión daña la cohesión de la banda y que rota la unidad le es más difícil mantener la “lucha” contra el Estado

21 Esto se vio en el caso español, en donde había tres niveles de dispersión: presos recluidos en cárceles del País Vasco o muy cercanas a él, presos recluidos en prisiones situadas a distancias medias y presos que cumplían condena en presidios muy alejados. Tanto los cercanos -en cárceles de provincias limítrofes con el País Vasco, a cuyas puertas podían ir a manifestarse los partidarios de ETA para insuflarles fuerzas y recordarles que “el pueblo en lucha” les esperaba y estaba con ellos- como los lejanos -en la prisión de Salto del Negro, en las Islas Canarias, territorio español situado en el Atlántico a la altura de la zona más septentrional del Sáhara Occidental- están mal situados porque siguen teniendo contacto con las mismas ideas perniciosas o se emborrachan de mito y de irrealidad. Los presos muy lejanos, por ejemplo, se consideran a sí mismos presos políticos deportados que sueñan con regresar a su paradisíaca tierra ocupada por el invasor.

22 REINARES, Fernando. “*Democratic regimes, internal security policy and the threat of terrorism*”. En: *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 44, No. 3. Sydney, (1998). p. 359.

y contra los ciudadanos. No les preocupa que las madres, las esposas o los hijos no puedan ver con facilidad a terroristas presos si las cárceles están muy alejadas de donde viven sus familias, sino que la unidad necesaria para la eficacia del terrorismo se resiente. Por eso suelen pedir el acercamiento de los presos a su tierra de origen. Nada hay que objetar a esta petición si no daña los intereses del Estado –que en este caso son los de los ciudadanos– en la lucha antiterrorista. Ahora bien, hay veces que sí lo hace, como ocurre en el caso español, en donde de forma ingenua unas veces y de forma interesada otras se confunde acercamiento con agrupamiento. El acercamiento puede ser legítimo²³ pero cuando a veces se pide acercamiento lo que en el fondo se está queriendo decir es agrupamiento. Si el número de plazas penitenciarias en un lugar concreto es reducido y se acercan los presos a las prisiones de ese territorio, aquellos acaban reagrupándose. Es decir, se fortalece la unidad del grupo terrorista. Por eso hay que ser cuidadoso para no caer en las trampas de quienes defienden la “lucha armada” desde sus puestos privilegiados en la sociedad civil y amparan a los violentos. De ahí que quepa estudiar con detenimiento las propuestas que plantean la posibilidad de negociar con los grupos terroristas para acabar con ellos.

La negociación plantea algunos de los mayores problemas de la política antiterrorista. Si la ruptura de la unidad del grupo se facilita con la reinserción y con la dispersión, puede dificultarse con la negociación. No sólo porque su apariencia democrática puede calar entre los ciudadanos y dañar irreversiblemente la lucha antiterrorista sino porque sus consecuencias pueden no haber sido previstas por las autoridades.

En primer lugar los terroristas pueden interpretar la voluntad de negociar de un gobierno no como muestra de buena fe sino de debilidad²⁴. Pueden pensar que las bombas, los tiros, los secuestros y todas las actividades cometidas para debilitar al Estado han surtido efecto, pues de lo contrario el Estado no se plantearía siquiera la posibilidad de negociar con ellos. Por regla general no se negocia con quien está en franca inferioridad de condiciones así que si el Estado lo hace es porque no tiene la

23 La ley española recoge que, a ser posible y siempre que convenga al Estado, los presos han de cumplir condena cerca de sus casas. No es obligatorio hacerlo así, que es la mentira que constantemente repiten los partidarios de ETA.

24 REINARES, Fernando. Terrorismo..., Op. Cit., p. 137.

fuerza democrática de la que alardea. Así que uno de los motivos por los que no debe negociarse con los terroristas es por una cuestión práctica: que se sepa que el gobierno democrático es fuerte y no cede al chantaje de criminales.

Este problema se agrava con un asunto en el que no se suele pensar. Los grupos no parlamentarios más radicales pueden interpretar la negociación de la misma forma que los grupos terroristas, como muestra de debilidad. De esta manera pueden dificultar las acciones del gobierno criticando su endeblez y asegurando que su legitimidad decrece al hacer concesiones de esa índole a los terroristas²⁵. Y al mismo tiempo, si entienden que el gobierno es débil e irresoluto, pueden abrir un frente violento nuevo contra el Estado. Es decir, el Estado se encontraría con un nuevo problema de violencia abierto y dos frentes, el de los terroristas con los que se negocia y con los que no se sabe qué va a ocurrir, y el de los nuevos radicales que se creen con el derecho de ser violentos.

En segundo lugar, la negociación implica el reconocimiento del grupo armado como interlocutor válido. Si el poder público discute de cuestiones políticas con un grupo alzado en armas que aspira a destruir el Estado le otorga, en cierta forma, legitimidad. Se puede interpretar como la aceptación por parte de la autoridad de procedimientos ajenos por completo a los que establece la ley para reclamar y solicitar asuntos diversos. Cualquier persona o cualesquiera grupos, organizados o no, pueden sentirse impelidos a emplear la violencia como rentable “discurso alternativo”. Si a los terroristas se les concede autoridad suficiente para sentarse alrededor de una mesa a negociar con el gobierno nada impide a una organización violenta solicitar lo mismo cuando haya pasado el tiempo suficiente, cuando se haya matado a un número considerable de personas o cuando exista suficiente temor en los ciudadanos. Es la lógica del “todo vale”. Por tanto, otro de los motivos por los que no debe negociarse con los terroristas tiene carácter ético: en democracia las cosas ni se consiguen ni se resuelven con violencia. Tan sólo al Estado compete su manejo, siempre restrictivo. El hecho de que individuos armados que realmente no representan a nadie²⁶ maten a gente inocente no les da autoridad para ser un grupo con el que se deba negociar. Aunque resulte tentador hacerlo por una causa en apariencia mayor –la paz

25 Es lo que ha hecho alguna vez en España la extrema derecha. Como sus partidarios son pocos y están mal organizados no han supuesto un problema para el país. En la actualidad se limitan a decir que el Gobierno no tiene agallas y que podría acabarse con el terrorismo en poco tiempo si el Estado fuera más violento.

26 Aunque suelen arrogarse la representación de grupos que, según ellos, no tendrían voz: la clase, la nación, la etnia...

necesaria para vivir en calma— incluso a corto plazo resulta perjudicial. No lleva la paz a la vida diaria de una comunidad, sino que la aleja. Por eso hay que evitar también negociar. Quienes de buena fe son partidarios de esta opción no suelen caer en la cuenta de los problemas que acarrea pues, si hay concesiones, los terroristas habrán creado un modelo y un procedimiento que otros grupos, antes o después, intentarán emular. La credibilidad y la autoridad del gobierno disminuyen y las organizaciones armadas se fortalecen, sobre todo si se tiene en cuenta que en este tipo de organizaciones la acción prima siempre sobre lo que piden y sobre aquello de lo que hablan²⁷. Su discurso es baldío porque va al margen de sus actos. Además, es dudoso que el asesino de hoy cumpla pactos mañana.

En tercer lugar, la negociación es perniciosa porque hace caso omiso de la verdadera lógica interna de las organizaciones terroristas, que buscan sobrevivir más que lograr sus reivindicaciones iniciales²⁸. Cuando ha pasado cierto tiempo no importa tanto lograr el altisonante objetivo tantas veces proclamado —la separación del País Vasco de España y de Francia, o la independencia del Ulster— como seguir subsistiendo. Incluso aunque el objetivo inicial importe no es el único ni el primero. A veces sirve para disfrazar la realidad o para que los terroristas sigan creyendo que luchan por un noble ideal. Es de suponer que para alguien dedicado en cuerpo y alma a una causa será muy duro reconocer que, en el fondo, continúa en la organización porque no tiene otra cosa que hacer, porque no sabe hacer otra cosa o porque si lo deja no tiene de qué vivir. Por eso la negociación sólo podría ser eficaz —y aun así no es seguro que lo fuera— en la fase inicial de surgimiento del grupo terrorista. Cuando han pasado tres o cuatro años suele ser inútil. En este momento las organizaciones ya han creado su propia vida y necesitan mantenerse.

No es baladí esta cuestión porque la capacidad de los gobiernos para tratar pacíficamente los conflictos debe atender a este hecho llamativo y al que se le ha prestado poca importancia: que las organizaciones crean su propia vida. Se protegen a sí mismas, buscan recursos para subsistir y son menos receptivas a concesiones de carácter político. Las inspira un pensamiento grupal y cuando esto sucede las organizaciones piden tanto al Estado que es imposible darles satisfacción aunque el Estado tuviera voluntad

27 LEITES, Nathan. "Understanding the next act". En: *Terrorism. An International Journal*. Vol. 3. Oklahoma City: National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, (1979). pp 1-46.

28 WILSON, James Q. *Political organizations*. New York: Basic Books, 1973. pp. 30-55.

de ceder ante la organización, o bien se dedican a “iniciativas alternativas” para sobrevivir. Es decir, los grupos terroristas piden cosas imposibles o, al haber creado su propia vida al margen de la “causa” original, les da igual lo que el Estado les dé porque van a seguir existiendo²⁹. El móvil político se acompaña de delincuencia común³⁰. Si no fuera así no podrían continuar su viciosa actitud de violencia contra la sociedad. No podrían comprar armas, munición, pagar pisos francos, dar un salario a quienes militan... A la banda no le importa tanto lo que le pide al Estado ni lo que éste pueda concederle con voluntad de alcanzar la paz, sino seguir viva y activa.

La negociación es un problema en cuyas consecuencias no se suele pensar. Y no se hace porque su apariencia es democrática. Negociar suena a sentarse alrededor de una mesa, a escuchar a todas las partes, a intentar comprender los motivos del contendiente por necios que resulten a las entendederas sensatas, a conceder legitimidad al discurso del otro. Negociar suena a que ambas partes atienden a lo que dice la otra y ceden un poco porque al otro se le presupone empatía, raciocinio y capacidad para asumir compromisos. Pero esto no es cierto. El fanático ni empatiza ni cede. El criminal político ni comprende ni transige. Tan sólo exige sacrificio y esfuerzo a aquel a quien considera culpable de la violencia, que es a su vez el destinatario: el Estado democrático y sus ciudadanos. Por eso negociar es muy poco democrático. Es lo mismo que claudicar. Negociar no sólo es poco eficaz –podría entenderse desde una concepción utilitaria si al menos funcionara– sino que es una traición a los valores en los que se sustenta la democracia. Es una traición a los hombres y mujeres libres que confían a la legitimidad democrática su seguridad y su libertad³¹.

No obstante, la firmeza en estos criterios no impide los ataques terroristas. Los Estados Unidos, que no han cedido nunca, no han evitado ataques contra sus súbditos

29 A ETA ya no le vale con que se satisfagan parte de sus reclamaciones porque o consigue la total independencia del País Vasco libre del “yugo” de España y de Francia y logra la Euskadi socialista o seguirá en su lucha contra la tiranía. Y, por supuesto, tendrá que secuestrar, extorsionar y chantajear para conseguir dinero y sobrevivir.

30 REINARES, Fernando. “Fundamentos...”, Op. Cit., p. 114.

31 Sin embargo, mantenerse firme ante el chantaje resulta difícil. Incluso el Gobierno israelí, cuya política de no concesiones ha manifestado públicamente, se vio forzado a considerar la posibilidad de abandonarla tras un secuestro de un airbus de Air France en Entelle en 1976 con más de 100 personas dentro. Si al ataque del comando enviado hubiera fracasado ¿se habría negociado? No se sabe. No es fácil para alguien de recta conciencia jugar con la vida de gentes inocentes; pero tampoco lo es rendirse ante las peticiones de los terroristas y sufrir los onerosos costes de la capitulación.

y propiedades. Más bien les ha pasado lo contrario, porque si tenemos en cuenta el número de atentados padecidos es el país que más ha sufrido el zarpaço del terrorismo. Las causas pueden ser múltiples y escapan a la intención de este artículo. Lo que sí es cierto es que sus rigurosas políticas no han aportado el efecto deseado. Puede que a veces la cerrazón absoluta resulte perjudicial porque en los asuntos que atañen a la vida de los hombres las medidas definitivas no existen. Aunque hay una idea diáfana en lo teórico habrá que tener en cuenta cada caso concreto.

Conviene distinguir la negociación de otro concepto con el que se enreda frecuentemente, bien sea por desconocimiento bienintencionado, por falta de precisión de quien lo emplea o porque se mezcla de forma interesada. Es el diálogo. Cuando se confunden ambos acarrea disgustos porque se complica aún más el problema de la legitimidad democrática. El diálogo no es más que el intento del gobierno de hablar con el grupo terrorista para saber qué ideas tiene, por qué se dedica a atacar a los ciudadanos, qué va a hacer ante el avance irremediable del Estado y si va a entregar las armas y a entregarse a las autoridades para que juzgue a sus militantes. Es un contacto exploratorio. Este acto sí es democrático porque no accede en modo alguno a las demandas políticas de la banda terrorista. Claro está que en la práctica distinguir diálogo y negociación no es fácil porque la línea que los separa es muy fina. Hablar con los terroristas para comprobar cuál sería el grado de aceptación de una determinada política o conocer su sentir sobre una serie de decisiones gubernamentales implica el reconocimiento tácito de algo más que su simple existencia física. Aunque de nuevo la teoría distinga claramente qué es dialogar y qué es negociar en la práctica no siempre es fácil delimitarlos.

Los gobiernos deben tener esto muy en cuenta pues las consecuencias perniciosas que podrían derivarse de un mal tratamiento de este asunto son la pérdida de confianza de los ciudadanos en las autoridades y en su capacidad para garantizar su seguridad y mantener la ley, los cambios en las libertades civiles y la posibilidad de un terrorismo posterior. Téngase en cuenta que el terrorismo aspira a que el Estado liberal se convierta en autoritario³². La negociación no es un asunto baladí.

Hay otro frente de carácter político en la lucha antiterrorista que conviene resaltar. Uno de los intereses de los terroristas es controlar a la sociedad mediante la

32 WILKINSON, Paul. *Terrorism and the liberal state*. London: MacMillan, 1986. p. 81.

información porque la naturaleza del terrorismo es propagandística³³. Para mejorar la lucha contra el terrorismo los poderes públicos deben contrarrestar la propaganda mediante campañas de información en su país y en el extranjero. Esa “acción comunicativa” mejora no sólo la imagen del gobierno que la pone en marcha ante sus propios ciudadanos -es un gobierno que informa sin tapujos- sino que contribuye a la cooperación internacional y a la buena disposición de los países³⁴. Si faltara además la comunicación se percibiría como “oscuridad” y juego sucio por parte del gobierno, que es lo que conviene a los intereses de los grupos terroristas³⁵.

Esta tarea es más importante de lo que parece a simple vista porque actúa a medio y largo plazo dañando la imagen que el grupo terrorista tenga en el extranjero³⁶ y merma su capacidad de obtener apoyos internacionales y de acogerse a sagrado en países extranjeros. El caso español vuelve a ser de utilidad. Hasta hace poco tiempo los miembros de ETA gozaban de cierto prestigio en el sur de Francia, en el Departamento de los Pirineos Atlánticos, la zona más cercana a España, porque se veían como “luchadores por la libertad”. A veces los lugareños les daban ayuda, escondite y alimento. A medida que la verdadera cara de ETA se dio a conocer fuera de España el apoyo disminuyó y su descrédito aumentó. De hecho, la policía francesa, tradicionalmente tolerante con los “etarras” –miembros de ETA– empezó a perseguirlos y a colaborar con la policía española³⁷. Es cierto que no se debió sólo a las campañas informativas del Gobierno de España, que no se ha tomado demasiadas

33 Eso quedará para otro artículo pero es muy interesante al respecto una obra de claro título, *El secuestro terrorista de los medios de información*. Ver SORIA, Carlos y GINER, Juan Antonio. El secuestro terrorista de los medios de información. Pamplona: Ediciones EUNSA, 1987.

34 La han usado, por ejemplo, estadounidenses e israelíes, no siempre con éxito. Su imagen internacional, especialmente en el caso de Israel, no ha mejorado todo lo que se esperaba.

35 Al respecto es interesante WRIGHT, Joanne. *Terrorist propaganda. The Red Army Faction and the Provisional IRA, 1968-1986*. London: MacMillan, 1991.

36 En el País vasco no es poca la gente que cree que ETA es un sanguinario grupo terrorista pero que ve con buenos ojos los atentados del IRA en el Reino Unido. El IRA es “menos terrorista” que ETA. Se entienden sus actos como la forma -equivocada, pero comprensible- de luchar contra el imperialismo británico, por ejemplo. Lo mismo ocurre en Irlanda del Norte con respecto a ETA.

37 Hasta que ETA no empezó a ser un problema para la seguridad interior del Estado francés, bien fuera porque causaban desórdenes en la apacible vida de la zona del país limítrofe con el País Vasco, bien porque el terrorismo de Estado -amparado por algunos funcionarios de rango superior del Estado español- de los denominados Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) asustó a los nativos, la policía francesa no se involucró en la lucha contra ella.

molestias en esto, pero contribuyeron, por poco que fuera. Valga decir que hace un decenio menos del 1% de los belgas –en la capital de su país está el corazón de la Unión Europea– sabía que el País Vasco disfrutaba de estatuto de autonomía, parlamento y amplias competencias legislativas. No resulta extraño que muy pocos de ellos se escandalizaran ante la estupefaciente decisión de su Consejo de Estado –el equivalente al Tribunal Supremo– de no extraditar a España a un miembro de ETA basándose en un supuesto vicio de forma existente en la petición española. Para muchos España seguía siendo el régimen arbitrario y opresivo del que se les hablaba hace años, cuando aún el general Franco regía los destinos del país. Tras la muerte de Miguel Ángel Blanco³⁸, los organismos de la UE en Bruselas y buen número de funcionarios condenaron el crimen y la prensa internacional, a excepción de un diario de la parte flamenca de Bélgica, habló de “terrorismo”. Algo que nunca había ocurrido, lo que significa que la campaña informativa gubernamental surtió efecto.

No debe olvidarse que los medios de comunicación deben ayudar al Gobierno a extender estas ideas sin colaborar directamente con el poder público. No están al servicio del Estado ni son otro de los brazos de la lucha antiterrorista³⁹, pero si informan con veracidad y tienen buen cuidado de no colaborar con los terroristas mediante el control voluntario de las informaciones y el recuerdo de que su misión está con la verdad y no con el espectáculo, harán mucho bien a la defensa de la ciudadanía⁴⁰.

38 Este muchacho era un joven concejal -del Partido Popular- de un pequeño pueblo, al que ETA secuestró una mañana mientras iba a su trabajo en tren y cuya muerte hizo levantarse al país entero. Era de familia humilde, hijo de un albañil y de un ama de casa, y en él podía verse representada casi cualquier persona del país. ETA dijo que si el Estado español no negociaba, asesinaría al joven en un plazo de 48 horas. El país entero salió a la calle en manifestaciones multitudinarias para pedir su liberación, pero ETA cumplió su amenaza y culpó de ello al Estado. La noticia cayó como un mazazo entre la ciudadanía.

39 Ver HOCKING, Jennifer J. *Government's perspectives*. En: PALETZ David L. y SCHMID Alex P. (eds.). *Terrorism and the media*. London: Sage Publications, 1992. pp. 86-104.

40 La CBS elaboró hace varios años unas orientaciones que los periodistas de la cadena debían seguir cuando informaran de actividades terroristas y, aunque un buen número de medios las alabaron y tuvieron en cuenta, no todos las aplicaron. El conflicto entre informar sin trabas y limitar los contenidos es de difícil -o imposible- solución; sobre todo si los periodistas están sometidos a los dictados de Consejos de Administración sólo preocupados de maximizar el beneficio aun a costa de obligar a los informadores a tratar irresponsablemente los mensajes y sobre los que nunca, sospechosamente, recae la crítica.

1.2. El frente policial

Nadie duda de que el frente policial es de singular importancia. Por buenas que sean las medidas políticas y por sensatos que sean los gobernantes, de nada servirá si las fuerzas del orden no persiguen a los terroristas y no los ponen en manos de los jueces. No sólo en los encargados de aplicar la ley y en los encargados de gobernar a una nación reside la capacidad de ejercer la democracia, sino también en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que velan por el ciudadano. Es fácil que las sociedades abiertas, en momentos angustiosos, puedan tender hacia el autoritarismo o el populismo y perder el norte de qué es vivir en democracia. Para evitar desmanes y como primera regla los encargados de la lucha antiterrorista deben ajustar su actuación a lo que marque la ley. Si las acciones policiales son indiscriminadas demuestran su ineficacia además de dar pábulo a los terroristas y a quienes les apoyan. Por eso es necesario el cumplimiento estricto de las leyes: no sólo por una cuestión ética sino por eficacia⁴¹. En España se encuentra de nuevo un ejemplo claro. Tras la muerte de Franco en 1975 hubo excesos policiales bastante notables. Eran consecuencia de la mentalidad policial, de la falta de conocimiento técnico, de la ignorancia con respecto a la naturaleza del terrorismo y de la inexperiencia en cómo combatirlo. Buena parte de quienes engrosaron las listas de ETA entraban en la organización tras los desmanes policiales. La política vasca se radicalizó por aquel entonces –HB se articula en 1978⁴²– y el magma social entró en ebullición.

No significa esto que cuando la policía no sabe cómo actuar en un país afectado por el terrorismo o se excede en la represión tenga la culpa –siquiera subsidiaria– del terrorismo –tesis defendida hasta la extenuación por los grupos terroristas–, sino que habitualmente el respaldo social a un grupo terrorista está hecho de abusos policiales. Se alimenta de algo tan humano como el rencor, el dolor o el

41 Ver, por ejemplo, la obra de WOLF, John B. *Fear of fear. A Survey of Terrorists Operations and Controls in Open Societies*. New York and London: Plenum Press, 1981.

42 *Herri Batasuna* (HB, o “Pueblo Unido” si se traduce desde el vascuence al español) era una coalición de partidos minoritarios y radicales que aspiraba a la independencia del País Vasco, esto es, a la secesión de esta comunidad autónoma que según los nacionalistas está ocupada por España y por Francia. Después HB fue cambiando su nombre a medida que la Justicia lo perseguía y hoy en día es -de momento- una organización ilegal, pero tiene una “lista blanca” en el Parlamento Vasco que hace su misma labor. Es el *Euskal Herrialdeetako Alderdi Komunista* (EHAK, o Partido Comunista de las Tierras Vascas).

resentimiento. Los agraviados injustamente se revuelven incluso cometiendo injusticia. La barbarie acaba legitimándose a sí misma y engendrando nueva violencia.

A pesar de que a veces pueda parecer lo contrario, y a pesar de que con frecuencia la gente pueda creer lo contrario, la respuesta policial respetuosa con el Estado de Derecho es más eficaz y dificulta que el terrorismo arraigue. En un Estado puede acabarse con el terrorismo si el gobierno utiliza todo su poder coactivo sin miramientos. El encarcelamiento sin juicios, la tortura reglada, la ocupación policial del espacio público, la reducción a la mínima expresión del derecho a proteger la vida privada y cualquier negación de los derechos duramente conseguidos por quienes nos precedieron disminuyen la violencia terrorista. Pero surge algo más peligroso: una forma de terror orquestado por las instituciones democráticas cuya excusa es la protección del ciudadano. Esa democracia se convertiría en tiranía en un abrir y cerrar de ojos pues cualquier déspota puede pisotear los derechos para mantener el orden. Lo que entonces ocurriría es que el gobernante se habría emborrachado del mismo pensamiento que los terroristas.

Emplear los métodos del enemigo para acabar con él, a pesar del atractivo y de la aparente eficacia, es descabellado. Entre otras cosas porque quienes han de hacerlo no poseen -o no debieran- la peculiar psicología del terrorista. Las generalizaciones de este estilo tienen una utilidad limitada porque dependen de las características personales y del contexto. Pero hay ejemplos que lo ilustran. Un miembro encarcelado de ETA comentó hace varios años a un periodista que le entrevistó en prisión que la sensación que sentía cuando se preparaba para cometer un atentado era la misma que experimentaba cuando se iba a dormir con una mujer. El militante de Septiembre Negro que asesinó a Wasfi Tal, primer ministro de Jordania, sintió deseos, dijo más adelante, de beber la sangre de su víctima después de haber cumplido su misión. Algunos explican semejantes comentarios asegurando que el terrorismo del siglo XX ha destruido el valor de la vida humana al concebir el humanitarismo como un prejuicio burgués⁴³. Fuere como fuere resulta espeluznante.

Por eso es tan importante la medida policial y el escrupuloso respeto de las leyes. Téngase en cuenta que la ineficacia policial junto con la debilidad de las instituciones

43 LAQUEUR, Walter. *Terrorismo*. Madrid: Espasa-Calpe, 1980. p. 179.

democráticas es una de las causas que permiten el arraigo del terrorismo, como sucedió en España y en Italia en los años setenta⁴⁴. Es decir, en un período de transición a la democracia. Suele ser frecuente que los años en los que arraiga el terrorismo en un país sean aquellos en los que se “purgan” los servicios secretos, es decir, una de las mejores fórmulas de lucha antiterrorista que existen –aunque su eficacia también depende de que el resto de las medidas antiterroristas funcionen bien–⁴⁵. Son momentos en los que estos cuerpos se democratizan o, más bien, se eliminan los residuos del régimen anterior para adaptarlos al nuevo. Están debilitados porque están en un período de arreglo⁴⁶. Cuando hay un problema de terrorismo y no hay buenos servicios secretos aumenta el terrorismo y, si la respuesta policial es brutal y se daña a los ciudadanos que no están involucrados, se refuerza el terrorismo. Los países cuyas policías tenían mejores servicios secretos son los que no han incurrido en excesos porque los servicios de inteligencia son una de las mejores formas de lucha antiterrorista que existen. Permiten controlar de antemano el estado de las cosas y actuar de modo selectivo. Los servicios secretos permiten anticiparse al delito y desmembrar a los grupos terroristas. Rompen su unidad, que es una táctica eficaz y poco cruenta. Es la aplicación de la clásica idea de Julio César –“divide y vencerás”– que veíamos al hablar de la teoría liberal de la seguridad interior. Cuando no se dispone de servicios secretos aumenta el terrorismo, se ofende a las poblaciones –al no distinguir culpables de inocentes o ver potenciales sospechosos en un número elevado de ciudadanos⁴⁷– y disminuye la legitimidad del Estado porque la policía no está formada o comete abusos. Si ocurre lo contrario, como en los períodos descontrolados de transición, se suele fracasar.

No obstante, con los servicios secretos hay que andarse con cuidado porque cuando al aparato de los servicios secretos de un Estado es muy extenso y está mal controlado

44 REINARES, Fernando. “Estado, democracia liberal y terrorismo político”. En: Revista del Centro de Estudios Constitucionales. No. 16. Madrid, (septiembre-diciembre 1993). pp.113-132

45 HOFFMAN, Bruce y MORRISON-TAW Jennifer. *A strategic framework for countering terrorism and insurgency*. Santa Monica, California: The RAND Corporation, 1992.

46 Esto sucedió en la España que pasó del franquismo a la democracia; o en el Irak en que, tras la guerra de 2003, desapareció el poco Estado que había sin ser sustituido por otro. Sus servicios secretos, dedicados antes a perseguir a sus ciudadanos en vez de a protegerlos, y purgados necesariamente para que el futuro Estado pueda ser algún día democrático, son muy endebles.

47 Es fácil que ocurra en el caso del terrorismo de carácter étnico. No obstante, este problema se atempera en cuanto la policía está más formada.

puede volverse contra él mismo y contra los ciudadanos a los que debe proteger. Hace falta una correcta supervisión gubernamental y parlamentaria que los mantenga dentro del ordenamiento jurídico⁴⁸. Es verdad que es posible -aunque sea improbable- que un gobierno sea tan débil y una sociedad esté tan descompuesta que no pueda defenderse del terrorismo, pero son excepciones poco frecuentes. El problema que se desprende no es saber si se puede derrotar al terrorismo sino qué precio deben pagar las sociedades que se valoran a sí mismas y a sus instituciones democráticas en un momento en el que están a la defensiva y se enfrentan a graves amenazas internas y externas para asegurar su supervivencia⁴⁹.

A la acción en la sombra de estos servicios se une algo tan poco caballeroso pero eficaz como la delación, los confidentes o las recompensas, que se aprovechan de las debilidades humanas tales como la avaricia, el temor o la codicia. Las recompensas y la delación sacan partido de la vulnerabilidad del terrorista y sirven para reparar los errores policiales⁵⁰.

También es muy útil introducir topes en las filas terroristas. Esto supuso grandes éxitos de la policía británica en su lucha contra el terrorismo irlandés o, en el caso de España, también ha resultado bien⁵¹. Porque sean cuales sean los métodos de represión

48 Ver al respecto, por ejemplo, GILL, Peter. *Policing politics. Security intelligence and the liberal democratic state*. London: Frank Cass, 1994.

49 Los regímenes democráticos se enfrentan a problemas de hondo calado, como los movimientos radicales de todo signo ideológico, el aumento de la delincuencia transnacional o la creciente emigración ilegal.

50 Estas fueron algunas de las fórmulas que se emplearon para acabar con no pocos miembros del Irgun o del grupo Stern en Israel.

51 Hace pocos años una mujer policía se infiltró en los ambientes radicales de San Sebastián, ciudad del País Vasco distante tan sólo 20 kilómetros de Francia y, poco a poco, logró convertirse en miembro de ETA. Como parte de su trabajo policial se hizo novia de un terrorista y se dedicó a hacer un doble juego: colaboraba con ETA en pequeños delitos -así resultaba creíble su pertenencia a la banda- y pasaba información a la policía española. Su arriesgada acción permitió evitar algún asesinato y detener a algunos importantes terroristas. Todo había salido bien y nadie sabía que existía pero en el proceso judicial hubo que darle toda la información al juez -no sólo se le dijo que en la operación había un "topo" sino que se reveló su identidad-. Los abogados de los terroristas se enteraron, se lo contaron a la banda y en una revista -*Ardi Beltza*, "Oveja Negra", en español-dirigida por Pepe Rei, un periodista vinculado a ETA, se publicó el nombre completo de la agente, su dirección y la de su familia. A la policía le hicieron la cirugía estética, le dieron una identidad falsa y parece ser que la destinaron a una embajada en Sudamérica. Es todo un ejemplo de eficacia de la lucha antiterrorista, de desatino legal, de desgracia personal y de pérdida de capacidad policial para el futuro. Y, si se me permite la opinión, de indignidad del periodista y comportamiento errado de las instituciones españolas, pues el señor Rei habría acabado en la cárcel en una democracia sin complejos.

—legítimos— empleados son siempre mucho más efectivos que los de los terroristas. No hay que dejar de usarlos con denuedo si hiciera falta. Sin embargo, no hay que excederse en su aplicación ni conviene exagerar los peligros que para las sociedades tiene el terrorismo. El principal peligro no viene del terrorismo en sí, sino de no saber enfrentarse a él. De otro modo se le haría el juego al terrorismo, cuyo fin, más que la instauración de nuevos órdenes, es la destrucción de los ya existentes⁵².

1.3. El frente judicial

El frente judicial es el tercero y último de este estudio. Además de las medidas políticas y policiales están las judiciales. Los gobernantes legislan, ejecutan y orientan la labor policial; la policía persigue a los criminales y los captura; los jueces interpretan las leyes y meten en prisión a los delincuentes. Se decía antes que si las medidas policiales y políticas se basan en un criterio claro -el orden-, las jurídicas lo hacen en uno muy distinto -la ley- y eso supone a priori una gran diferencia porque lo que persiguen son fines distintos que, por si fuera poco, los llevan a cabo organismos diferentes. Si no toman conciencia de que ambos luchan por lo mismo y que deben estar unidos lo que suele ocurrir es que se generan tensiones en la política antiterrorista⁵³. Cuando Don Antonio Belloch, ministro de España con el Gobierno socialista en la V legislatura —desde 1994 a 1996—, unió los Ministerios de Justicia e Interior, lo hizo motivado por la convicción de que los aspectos jurídicos, políticos y policiales debían ir juntos en la lucha antiterrorista⁵⁴. Es decir, que el poder ejecutivo y el poder judicial tuvieran un vínculo claro y organizado que les permitiera evitar las disidencias al combatir al terrorismo.

La respuesta legal en Europa se ha organizado de dos maneras; o bien el terrorismo se ha considerado un crimen normal y se emplea la legislación ordinaria, o bien se entiende como un delito especial y se aplican medidas legales de carácter especial.

52 WIEVIORKA, Michel. El terrorismo. La violencia política en el mundo. Barcelona: Plaza y Janés — Cambio 16, 1991. p. 35.

53 BIGO, Didier y HERMANT, Daniel. “*La relation terroriste*”. En: *Etudes Polémologiques*. No. 31. París, (1984). pp. 75-100.

54 También se habló de la voluntad del Gobierno de aquellos años de querer influir en la Justicia desde el Gobierno mediante la unión de los dos ministerios citados. Aunque es posible que hubiera esa intención, la que afecta al contenido del artículo es la mencionada arriba.

La primera suele negar las componentes políticas del terrorismo y al entenderlo así pretende tratarlo como un delito común –no lo distingue de otras formas de delincuencia– y aboga por la legislación ordinaria. Quienes son partidarios de esto suelen decir que las legislaciones antiterroristas especiales han sido poco eficaces y han erosionado derechos⁵⁵. No les falta razón porque las excepciones que comenzaron siendo algo transitorio se institucionalizaron hasta hacerse permanentes. La otra respuesta, que no niega los elementos políticos del terrorismo y es partidaria de considerarlo no como crimen normal sino como algo diferente, defiende la necesidad de una respuesta legal especial. Se ha desarrollado en Europa en los últimos treinta o treinta y cinco años y se han creado tribunales especializados⁵⁶ o, más comúnmente, legislaciones extraordinarias. El ejemplo más claro es el caso británico con el terrorismo del IRA en Irlanda del Norte, que creó en 1973 los Tribunales Diplock, órganos unipersonales diferenciados de los tribunales ordinarios⁵⁷. En España, desde 1977, es la Audiencia Nacional la que se encarga de los delitos de terrorismo, que permitió que la jurisdicción militar se excluyera del conocimiento de los delitos terroristas⁵⁸.

Aunque hay que reconocer en este último caso la eficacia de la Audiencia, es cierto que las jurisdicciones especiales son muy controvertidas y suelen tener problemas, como imprecisión técnica, transitoriedad, ambigüedad, heterogeneidad... y en determinadas circunstancias hay propensión al abuso porque los aparatos policiales pueden ser poco eficaces. Puede darse el caso de que haya un aumento desmedido de los plazos de detención preventiva, se niegue el derecho de asistencia letrada, se suspenda la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia o se recorte la libertad de expresión; es decir, pueden caer gran número de libertades que son la razón del ser del Estado democrático. En nombre de una legítima respuesta a la amenaza del terrorismo se implantan modificaciones del derecho penal y del procesal

55 En España, por ejemplo, lo dijo hace varios años el profesor López Garrido, en la actualidad portavoz del grupo parlamentario socialista. Ver LÓPEZ, Diego. Terrorismo, política y derecho. La legislación antiterrorista en España, Reino Unido, República Federal de Alemania, Italia y Francia. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

56 Estos han permitido a veces una acción judicial más independiente y menos afectada por las posibles amenazas de los violentos.

57 VERCHER, Antonio. Antiterrorismo en el Ulster y en el País Vasco. Legislación y medidas. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1991. Cap. V.

58 MESTRE, Esteban. Delincuencia terrorista y Audiencia Nacional. Madrid: Ministerio de Justicia, 1987. p. 93.

acentuando sus matices represivos y aumentando el poder de la policía frente a las garantías jurisdiccionales. Y por si fuera poco las restricciones de la legislación antiterrorista especial pueden extenderse y generalizarse. Los tribunales Diplock⁵⁹, por ejemplo, del Ulster, son buen ejemplo de ello. Subvirtió las normas clásicas de investigación y extendió los períodos de interrogatorio para crear una atmósfera en la que el tradicional derecho a permanecer en silencio amparado por el ordenamiento jurídico británico fuera sustituido por el deseo de confiar en el interrogador. Estos tribunales incumplieron leyes y violaron derechos, y eso a pesar de las recomendaciones del Consejo de Europa, que decían que los procedimientos de la lucha antiterrorista deben ser compatibles con las instituciones democráticas -pues nacen para preservarlas- y han de respetar siempre las constituciones nacionales y el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁶⁰. En Europa la legislación antiterrorista ha recibido acusaciones generalizadas de infringir el principio de legalidad que debe presidir toda norma sancionadora y que en las constituciones modernas es principio informador del sistema constitucional⁶¹.

Claro está que las medidas legales, por atinadas que sean, necesitan de la policía para ser eficaces. Los primeros atentados en Europa cogieron desprevenida a la policía y las misiones especiales las hacía el ejército. Salvo en los momentos iniciales raras veces se ha utilizado el ejército en regímenes democráticos porque no es conveniente ni útil. El único caso en que se ha hecho con regularidad ha sido Gran Bretaña, en donde se llevó para poner paz entre dos comunidades enfrentadas y acabó realizando tareas de orden público. Cuando se dice que deben ser las Fuerzas Armadas quienes se ocupen de la lucha antiterrorista no se tiene en cuenta que su participación agrava el problema, como pasó en el Ulster -porque su misión básica en democracia es la defensa nacional-. Es una medida de aparente eficacia que complica la situación porque sólo emplea la fuerza; una fuerza que por su propia naturaleza y dimensión no es fácil limitarla. El ejército no es un bisturí, sino un sable. No tiene la precisión

59 Llamados así porque su creador fue Lord Diplock, juez de la Cámara de los Lores, que presidió una comisión -la *Diplock Commission*- encargada de estudiar y revisar los procedimientos de la lucha antiterrorista en el Reino Unido.

60 CONSEJO DE EUROPA. Recomendación 8, de la 852 (1979) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

61 MARTÍN, José Antonio. "Terrorismo y represión penal". En: *Claves de Razón Práctica*. No. 23. Madrid, (1992). p. 30. Y esto dicho por un magistrado del Tribunal Supremo español en 1992 en donde no existía la amenaza de *Al Qaeda* ni de los nuevos terrorismos.

de un escalpelo, sino el poder de una espada. Las fuerzas armadas pueden contribuir con entrenamiento y formación del personal de los servicios secretos, por ejemplo, y poco más. En el caso de los nuevos terrorismos –como *Al Qaeda*– puede servir para debilitar las infraestructuras de las que se aprovecha el terrorismo, pero no para acabar directamente con las organizaciones terroristas o siquiera para dañarlas⁶².

Huelga decir que la fuerza del Estado la deben administrar los organismos competentes y actualmente se necesita de la cooperación entre gobiernos para que se refuerce. El terrorismo es ahora un fenómeno transnacional –e incluso global– y los países necesitan cooperar entre sí porque a todos les afecta. La transnacionalización del terrorismo necesita de la transnacionalización de las políticas destinadas a acabar con él. Si no, no hay forma posible de hacerle frente. Cooperar contra la propaganda internacional, unificar las leyes antiterroristas, reforzar los medios policiales y mantener sin quiebras la firmeza democrática son algunos de los elementos para combatir el terrorismo. De todo esto se ocupa la cooperación intergubernamental en materia de Justicia e Interior de la Unión Europea, el famoso “Tercer Pilar”, que aún necesita desarrollarse mucho más. La cooperación la favorece el proceso de integración europea⁶³. No obstante, si nos referimos a la prevención y a la lucha contra el terrorismo –expresamente recogida en el tercer pilar– está también implícita en el segundo pues sus normas se refieren a la política exterior y de seguridad común –y la UE no ha resuelto aún este asunto–.

Con el proceso de unificación europea se ha avanzado en algunas cosas pero se han producido problemas en otras. Hay una policía europea –la Europol–, por ejemplo, que empieza a colaborar, pero al mismo tiempo hay libre circulación de personas y se han eliminado las fronteras interiores entre los firmantes del acuerdo de Schengen, de modo que a veces las policías dicen que tienen menos posibilidades de detener a los delincuentes⁶⁴.

62 Si esto era claro al hablar de los grupos terroristas clásicos también lo es con los de nuevo cuño. La estructura en red de *Al Qaeda* no se puede rasgar empleando medios militares, porque nunca se sabe cuál es el centro de mando ni hay un espacio concreto en dónde se reúnen los terroristas, por ejemplo. La capacidad del ejército es útil para bombardear, por ejemplo, campos de amapola de donde se saca heroína, que financia la causa del terrorismo, o atacar campos de entrenamiento de los terroristas. Pero no afecta a la médula de las organizaciones. Su misión por eso es otra, importante pero complementaria.

63 Al respecto es muy interesante el artículo de REINARES, Fernando. “Las democracias europeas ante el desafío terrorista, algunas consideraciones”. En: Revista de Estudios Europeos. No. 11. Madrid, (1995). pp. 3-10.

64 No obstante, en las fronteras se detiene a muy pocos criminales.

2. Reflexiones finales

Los sistemas propuestos en este estudio han sido útiles -y así lo han demostrado quienes han tenido que aplicarlos en sus países- para combatir el terrorismo. Son los que los gobiernos han desarrollado con éxito en las naciones de Europa occidental para enfrentarse al terrorismo que asoló a las sociedades posindustriales avanzadas desde los años sesenta del pasado siglo. Y siguen siendo eficaces incluso para enfrentarse al nuevo terrorismo cuya bandera parece enarbolar *Al Qaeda*. Sólo hay que hacerlos extensivos a más países para perseguir a los terroristas en todos lados. De hecho, la cooperación internacional llevada a cabo en Europa hasta finales de los años noventa se está extendiendo a otros lugares del mundo -a aquellos regidos por regímenes árabes y musulmanes moderados- para que encabecen la lucha antiterrorista en aquellas latitudes.

La necesidad del consenso parlamentario, de las acciones comunicativas, del cumplimiento de la ley, la eficacia de los servicios secretos o los problemas causados por la negociación funcionan de la misma manera aunque el terrorismo global de nuestro tiempo tenga matices distintos con respecto al terrorismo clásico. Al fin y al cabo su lógica letal es semejante⁶⁵.

Por eso hay que decir que en muchas ocasiones, más que el terrorismo en sí, son nuestras reacciones las que constituyen el peligro principal para las democracias. Si bien el terrorismo puede afectar a la capacidad democrática de los gobiernos, la fortaleza moral y táctica de las democracias puede afrontar el desasosiego que la violencia introduce en las sociedades⁶⁶. La democracia puede ser más enemiga de sí misma que los terroristas porque traiciona sus propios métodos y legitima a los terroristas. La mayor amenaza no proviene del terrorismo sino de la respuesta brutal y exagerada que las democracias le den. Si no respetan la ley, requisito necesario para la seguridad jurídica de nuestro sistema, se dañan a sí mismas. El exceso llama al exceso y daña a los ciudadanos, a los que bastante esfuerzo les ha costado llegar a vivir en democracia como para perderla por falta de medida.

65 Es cierto que los motivos que inspiran a ese terrorismo son diferentes y sus raíces también lo son y, por ende, hay pequeñas diferencias en la manera en la que se le ha de combatir dado el mayor grado de violencia empleado. Pero esto es motivo de otro estudio.

66 Es muy ilustrativo el estudio de DROR, Yehezkel. *Terrorism as a challenge to the democratic capacity to govern*. En: CRENSHAW, Martha (ed.). *Terrorism, legitimacy and power. The consequences of political violence*. Middletown, Connecticut: Wesleyan University Press, 1983. pp. 65-90.

Bibliografía

- BIGO, Didier y HERMANT, Daniel. "La relation terroriste". En: Etudes Polémologiques. No. 31. París, (1984).
- CONSEJO DE EUROPA. Recomendación 8, de la 852 (1979) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.
- DROR, Yehezkel. *Terrorism as a challenge to the democratic capacity to govern*. En: CRENSHAW, Martha (ed.). *Terrorism, legitimacy and power. The consequences of political violence*. Middletown, Connecticut: Wesleyan University Press, 1983.
- FERRACUTTI, Franco. *Ideology and representation: terrorism in Italy*. En: REICH, Walter (ed.), *Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- GILL, Peter. *Policing politics. Security intelligence and the liberal democratic state*. London: Frank Cass, 1994.
- HEWITT, Christopher. *The effectiveness of anti-terrorist policies*. New York: University Press of America, 1984.
- HOCKING, Jennifer J. *Government's perspectives*. En: PALETZ David L. y SCHMID Alex P. (eds.). *Terrorism and the media*. London: Sage Publications, 1992.
- HOFFMAN, Bruce y MORRISON-TAW Jennifer. *A strategic framework for countering terrorism and insurgency*. Santa Monica, California: The RAND Corporation, 1992.
- LAQUEUR, Walter. *Terrorismo*. Madrid: Espasa-Calpe, 1980.
- LEITES, Nathan. "Understanding the next act". En: *Terrorism. An International Journal*. Vol. 3. Oklahoma City: National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, (1979).
- LÓPEZ, Diego. *Terrorismo, política y derecho. La legislación antiterrorista en España, Reino Unido, República Federal de Alemania, Italia y Francia*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- MARTÍN, José Antonio. "Terrorismo y represión penal". En: *Claves de Razón Práctica*. No. 23. Madrid, (1992).
- MESTRE, Esteban. *Delincuencia terrorista y Audiencia Nacional*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1987.
- REINARES, Fernando. "Estado, democracia liberal y terrorismo político". En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. No. 16. Madrid: (septiembre-diciembre 1993).
- . "Las democracias europeas ante el desafío terrorista, algunas consideraciones". En: *Revista de Estudios Europeos*. No. 11. Madrid, (1995).
- . "Fundamentos para una política gubernamental antiterrorista en el contexto de regímenes democráticos". En: *Sistema*. No. 132-133. Madrid, (1996).
- . "*Democratic regimes, internal security policy and the threat of terrorism*". En: *Australian Journal of Politics and History*. Vol. 44, No. 3. Sydney, (1998).
- . *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós, 1998.
- ROSS, Jeffrey I y GURR, Ted R. "*Why terrorism subsides. A comparative study of Canada and the United States*". En: *Comparative Politics*. Vol. 21. New York, (1989).

- SORIA, Carlos y GINER, Juan Antonio. El secuestro terrorista de los medios de información. Pamplona: Ediciones EUNSA, 1987.
- SPRINZAK, Ehud. "The process of delegitimization: towards a linkage theory of political terrorism". En: McCAULEY, Clark (ed.). *Terrorism research and public policy*. London: Frank Cass, 1991.
- VERCHER, Antonio. Antiterrorismo en el Ulster y en el País Vasco. Legislación y medidas. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1991.
- WIEVIORKA, Michel. El terrorismo. La violencia política en el mundo. Barcelona: Plaza y Janés – Cambio 16, 1991
- . *Sociétés et terrorisme*. Paris: Fayard, 1998.
- WILKINSON, Paul. *Terrorism and the liberal state*. London: MacMillan, 1986.
- WILSON, James Q. *Political organizations*. New York: Basic Books, 1973.
- WOLF, John B. Fear of fear. *A Survey of Terrorists Operations and Controls in Open Societies*. New York and London: Plenum Press, 1981.
- WRIGHT, Joanne. *Terrorist propaganda. The Red Army Faction and the Provisional IRA, 1968-1986*. London: MacMillan, 1991.