

## **OBJETIVOS Y TÁCTICAS TERRORISTAS: NUEVOS RIESGOS PARA EL ORDEN MUNDIAL**

El terrorismo es uno de los conceptos claves en el estudio de la política internacional actual. Es verdad que se abusa, frecuentemente de este concepto con propósitos de propagandas pero a este respecto no es diferente de "democracia", "imperialismo" y "liberación nacional".

Entre los eruditos de todas las disciplinas que han estudiado la violencia política, es generalmente aceptado que el terrorismo es una forma especial de esa violencia política. No es una filosofía o un movimiento político, sino un arma o método empleado durante toda la historia, tanto por Estados como por organizaciones de inferior entidad para una completa gama de causas o propósitos políticos.

El terrorismo tiene cinco características principales:

- Es premeditado y pretende crear un clima de terror.
- Va dirigido hacia un público u objetivo mas amplio que las víctimas causadas por la violencia.
- Implica intrínsecamente ataques a objetivos simbólicos y elegidos al azar, incluyendo objetivos civiles.
- Los actos de violencia cometidos son considerados por la sociedad en donde suceden como violaciones de las normas sociales, causando una sensación de desafuero.
- Es empleado para tratar de influir de alguna forma en el proceder político.

El terrorismo puede ser internacional, cuando están implicados ciudadanos de más de un país y nacional cuando esta confinado dentro de las fronteras de un solo Estado. Sin embargo cuando una campaña terrorista es intensiva y prolongada es difícil que siga siendo nacional ya que, casi siempre, los terroristas buscarán al otro lado de las fronteras apoyo político, armas, recursos económicos y refugio.

Este estudio no pretende ofrecer un análisis en profundidad de estrategias antiterroristas para las democracias liberales. Su objetivo es evaluar la escala e importancia del problema del terrorismo en el sistema internacional a la vista de las tendencias recientes.

### **El antecedente histórico**

El terrorismo no es un problema reciente. Fue empleado por los *sicarii* y *zealots* contra la ocupación romana en Palestina.

En los siglos XII y XIII fue el arma elegida por una secta radical islámica, los *Assassins*, en su campaña para derrocar a las autoridades musulmanas existentes. Los revolucionarios nihilistas y anarquistas, usaron sus tácticas de bombas y asesinatos en sus infructuosos esfuerzos para destruir la autocracia en Rusia y los balcanes. Durante la década de 1940 y 1950 el terrorismo llegó a ser el arma fundamental de los principales movimientos anticoloniales, como el de los judíos contra el mandato británico en Palestina, la EOKA (*Ethniki Organosis Kypriakon Agomiston*) contra el gobierno colonial británico en Chipre, Frente para la Liberación del Yemen del Sur Ocupado (FLOSY) en Adén y el Frente Liberación Nacional (FLN) contra los franceses en Argelia.

Estas luchas anticoloniales son históricamente, importantes porque son las únicas en la historia moderna en la que organizaciones de entidad inferior a un Estado, empleando el terror como su arma principal, consiguieron alcanzar sus objetivos políticos a largo plazo, es decir, la retirada del poder colonial y el establecimiento de una forma de gobierno apoyado por los insurgentes. El verdadero brote del moderno terrorismo internacional no sucedió hasta finales de la década de 1960. Los incidentes internacionales, se han multiplicado por 10 desde 1968 y ahora afectan directamente, en algún grado, a más de la mitad de los países en el sistema internacional.

### **Causas e implicaciones principales**

Hay todavía un debate considerable en cuanto a las razones del enorme crecimiento del terrorismo, a finales de la década de 1960 y en la de 1970. Sin embargo las más importantes son los profundos y amargos conflictos étnicos, religiosos e ideológicos que permanecen sin resolver, y que se enconan en el sistema internacional, engendrando muchas formas de conflicto violento incluyendo el terrorismo y desembocando periódicamente en guerras civiles e internacionales. La más importante es con gran diferencia el conflicto árabe-israelí: tras la derrota del poderío militar árabe por Israel en el año 1967, los militantes palestinos decidieron que la única arma que les quedaba era el terrorismo. Esto fue el catalizador de una completa ola terrorista en los países del Oriente Medio. Sin embargo, hay otros conflictos religiosos y étnicos en el mundo, que también han *generado mucho terrorismo y que están muy lejos de resolverse*. Los conflictos separatistas de este tipo, hacen estragos violentamente en muchas partes del mundo, desde Irlanda del Norte, España y Córcega hasta las repúblicas soviéticas del Asia central pasando por el Punjab, Sri Lanka e islas Filipinas.

La descolonización no ha eliminado estos problemas, en muchos aspectos incluso los ha empeorado. En algunos de los nuevos Estados de Asia y África, más de un docena de movimientos se han puesto en contra de ellos, emprendiendo a menudo insurgencias a gran escala y recurriendo frecuentemente al terrorismo.

Otra causa principal ha sido el equilibrio estratégico global, que ha prevalecido desde principios de la década de 1950 hasta la era Gorbachov. A la sombra del equilibrio del terror nuclear, entre las superpotencias los métodos de guerra poco convencional, como el terrorismo, llegaron a ser más atractivos como instrumentos de política para los Estados y organizaciones de inferior entidad, tales como los movimientos de liberación nacional. Estos métodos son baratos, de relativamente poco riesgo, y sin embargo proporcionan posibilidades de alto rendimiento en términos de debilitar, penetrar e incluso conseguir el control por medios encubiertos. Además llevan consigo mucho menos riesgo de escalada que la guerra convencional. El terrorismo internacional de patrocinio estatal tiene el atractivo para sus perpetradores de que puede efectuarse de forma

secreta, y cuando las sospechas son dadas a conocer, éstas pueden desmentirse aunque de forma poco convincente.

Este factor estratégico ha sido de particular importancia, porque está relacionado con otra característica fundamental del sistema internacional de la posguerra: la influencia de los regímenes marxistas-leninistas y sus movimientos comunistas dependientes, muchos de los cuales han empleado la guerra de guerrillas, el terrorismo, y otras técnicas de guerra revolucionaria, en una amplia escala, y han sido una importante vía de exportación de conocimientos prácticos y teóricos de estos métodos de guerra por todo el mundo. Sus teóricos principales fueron Mao-Tse-Tung, Vo Nguyen Giap, Fidel Castro, Che Guevara y Carlos Marighela. La declinación mundial en el apoyo a los movimientos y regímenes comunistas, hoy en día no debe obcecarnos ante el hecho de que influyeron enormemente en las décadas de 1950 y 1960, cuando propagaron sus teorías con éxito más allá de sus países de origen. Las ideas de los "Tupamaros" influyeron indudablemente en las "Brigadas Rojas" y el *Minimanual de la guerrilla urbana* de Marighela tuvo una gran influencia en los movimientos terroristas de extrema izquierda de Ulrike Meinhof y otros de Europa occidental en la década de 1970.

La difusión mundial de las nuevas tecnologías también ha contribuido en gran parte al crecimiento del terrorismo. Los satélites en TV han ocasionado una revolución en los medios de comunicación, dando lugar a que los terroristas puedan conseguir una publicidad mundial, casi instantánea de un atentado, lo que les permite acrecentar el factor del temor y propagar sus demandas a gran escala. También les ha favorecido la tecnología del armamento moderno como los explosivos de plástico *Semtex* y los subfusiles ligeros tipo *Uzzi* de gran precisión.

Quizás el factor más importante en fomentar la expansión del terrorismo, haya sido su éxito completo en lograr objetivos tácticos a corto plazo. Pues aunque es extraño que el terrorismo alcance objetivos estratégicos, tiene un impresionante récord en conseguir objetivos como: una gran publicidad mundial, extorsión de grandes pagos de rescate y la liberación de un número considerable de terroristas en prisión.

Entre las muchas razones del fracaso de algunos Estados y de toda la comunidad internacional, en tomar medidas firmes contra el terrorismo están: la debilidad, la duplicidad de criterios y la completa complicidad. El terrorismo, como piratería, no será erradicado a menos que sea sometido a una acción concertada y decidida por todo el sistema internacional. Como esto parece muy poco probable tenemos que admitir que permanecerá durante un tiempo considerable.

El problema del terrorismo en el sistema internacional tiene serias implicaciones. Cuando el terrorismo llega a ser intenso y duradero puede presentar también un grave desafío al bienestar y la seguridad de las comunidades locales, e incluso a toda una nación. En los casos más graves puede hacer ingobernable parte de un país como en Líbano y Sri Lanka, y puede provocar una guerra civil a plena escala.

Las implicaciones para el conjunto del sistema internacional también pueden ser muy graves. El terrorista patrocinado por un Estado o la creencia de que un Estado ha patrocinado terrorismo, en contra de otro puede provocar una respuesta que desemboque en una guerra. La intervención militar a plena escala y la guerra internacional pueden resultar de un movimiento para aplastar las facciones terroristas, en un país vecino y/o establecer una zona de seguridad en el territorio utilizado por los terroristas hasta ese momento. Estos fueron los motivos, entre otros de la invasión israelí del Líbano en 1982. Sarajevo es el clásico ejemplo de un acto terrorista que sirvió de chispa para hacer estallar un gigantesco conflicto internacional.

En circunstancias menos dramáticas, el terrorismo puede presentar todavía situaciones con importantes problemas de seguridad nacional. Cuando los revolucionarios iraníes secuestraron a toda la misión diplomática de EE.UU. en Teherán, la Casa Blanca, el Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado llegaron a estar tan implicados en su esfuerzo por la liberación de los rehenes que su capacidad de actuar sobre temas más amplios en Oriente Medio llegó a estar casi paralizada. El presidente Reagan fue prácticamente obligado a alterar su política de administración en Líbano y poner fin al despliegue de la Fuerza Pacificadora Multinacional (FMN), después de la masacre de 241 marines con un coche bomba por los terroristas de *Hezbollah*. En este caso los terroristas sabían que estaban empleando el arma psicológica del terror, para llegar pasando por encima del presidente Reagan, hasta el pueblo norteamericano. Así lo hicieron y las opciones políticas de Reagan sobre Líbano fueron reducidas de una manera drástica.

### **¿Puede el terrorismo estar alguna vez moralmente justificado?**

Según las doctrinas de la guerra y la rebelión justas contra la tiranía, una causa legítima no puede justificar nunca el uso de medios inicuos. El hecho indudable de que muchos beligerantes estatales o no hayan desdeñado, durante el transcurso de la historia la mayoría de los principios básicos del derecho humanitario del conflicto, no ofrece una razón moral para abandonar completamente dichos principios, y hacer permisible el terror. Por el contrario la carrera desenfrenada de las guerras modernas y la elevada amenaza de las armas de destrucción masiva, deben estimular a la comunidad internacional a mayores esfuerzos para imponer el reconocimiento del derecho humanitario del conflicto.

Sin embargo el deseo moral de consolidar la protección de los derechos humanos en el conflicto, no ofrece ninguna respuesta fácil a los problemas morales inherentes en el empleo del terror. Aún cuando el terror sea empleado como medio de resistencia. Cuando se inicia una espiral de venganza y contravenganza, el peligro es que todo llega a ser "permisible" en nombre de la resistencia.

Por supuesto hay más acuerdo general, de que el terrorismo nunca puede ser un medio justificado de lucha en una democracia liberal ya que ésta ofrece numerosos canales no violentos de protesta política, grupos de presión, y la competición electoral.

En las democracias liberales, incluso la reivindicación de los grupos terroristas para hablar a la mayoría de una minoría que declaran representar es generalmente falsa. Es sólo en las sociedades democrática en donde los grupos terroristas, tienen la opción de formar partidos políticos y tomar parte en la elecciones. Cuando lo hacen sus resultados son generalmente ridículos. Sin embargo, en los pocos casos en que los partidos proterroristas consiguen una más significativa minoría de votos, esto hace pensar en un preocupante grado de descontento del sistema político democrático, y el relativo éxito de la propaganda terrorista. Esto no demuestra la legitimidad moral de los medios terroristas.

### **Tendencias recientes en el terrorismo internacional**

Nuestros datos sobre los incidentes terroristas internacionales, durante la década de 1980 son bastante seguros y completos. Su número total ascendió desde más de 500 al año a principios de la década hasta 600 en el año 1984, elevándose a cerca de 800 por año entre 1985-1988. Las cifras para 1989 muestran una grata disminución, incluyendo

una notable caída en Europa occidental y Asia. En Oriente Medio permanece una importante zona de terrorismo con más del 40 % del total mundial de incidentes, todos ellos relacionados con los conflictos en esa región. Latinoamérica también queda como región de alta incidencia del terrorismo internacional, sobre todo en Colombia y Perú.

En el año 1982 se inicia por parte del terrorismo internacional, una tendencia muy preocupante, basada en la actuación mediante ataques indiscriminados y mortíferos, cuyos objetivos son los ciudadanos corrientes. Una manifestación de esta tendencia, además de los atentados a líneas aéreas, es el empleo de coches bomba en lugares públicos, con el fin de ocasionar la máxima mortandad. Esta evolución no ha quedado confinada en el Oriente Medio. París experimentó un horroroso atentado en septiembre del año 1986 con 8 muertos y 150 heridos y el Ejército Republicano Irlandés (IRA) Provisional, hizo explotar una bomba en un servicio en Enniskillen que produjo la muerte de 10 personas.

Este aumento en la indiscriminación, es consecuencia en parte de un deseo de publicidad cada vez más desesperado de los terroristas, que están convencidos de que tienen que cometer grandes atrocidades para captar los titulares de la información. Otro factor clave es la creciente atracción por los objetivos fáciles, ya que los de alto prestigio, como instalaciones militares y diplomáticas están más protegidos. A esta última razón, según algunos expertos, debe unirse los cambios que se están produciendo en el interior de las organizaciones terroristas, de tal forma que éstas se alejan de los líderes "políticamente mentalizados" y van hacia hombres más fanáticos, obsesionados con la violencia y la venganza.

En el año 1989 se produjo una reducción en la actividad terrorista, las razones de esta disminución hay que buscarlas en la combinación de tres acontecimientos que tuvieron lugar en ese mismo año. Fueron la renuncia al terrorismo por parte de Yasef Arafat; las disensiones entre las fracciones que forman los distintos grupos terroristas y, por último, los cambios en la política de algunos Estados patrocinadores del terrorismo internacional. A lo anterior hay que añadir el desarrollo de las medidas antiterroristas por parte de muchos Gobiernos y servicios de seguridad.

Esto ha sido particularmente cierto en la CE, donde la organización Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional (TREVÍ): fundado como un foro intergubernamental bajo la Cooperación Política Europea (EPC) y la cooperación bilateral de la policía contra el terrorismo, ha sido progresivamente reforzada ante el desmantelamiento de los controles de fronteras internas en el año 1992. Así en 1989 la desarrollada cooperación de la policía europea condujo a la detención de una serie de miembros de grupos terroristas, pertenecientes al Ejército Provisional Republicano Irlandés (PIRA), en Francia y Alemania occidental, la ETA (*Euskadi Askatusuna*) en Francia y la "Brigadas Rojas" en Francia, España y Suiza. Este esfuerzo en la cooperación internacional de la policía y de la información, combinado con la mayor organización por los problemas, operar en el extranjero, ha contribuido a disuadir los ataques terroristas internacionales fuera de las fronteras de los países de los terroristas.

Otra tendencia clave en la década de 1980 que hace falta resaltar, es que el problema del terrorismo nacional ha empezado a afectar a ciertos países del Tercer Mundo, en una escala importante. El alcance a niveles de destrucción y mortandad en países tales como Libia, la India, Sri Lanka, Colombia y Perú es más alto que el experimentado por los países de Europa occidental en la década de 1970. Sin embargo estos países carecen de los recursos básicos para enfrentarse a él.

## **Futuras amenazas**

Hay pocos casos de grupos terroristas que voluntariamente abandonen su actividad y simplemente se desvanezcan. Algunos han sucumbido por la captura o muerte de todos sus líderes y estructura celular, otros han quedado reducidos por la acción de los patrocinadores estatales, o como consecuencia de una mutua aniquilación. Pero cuando un grupo terrorista tiene unos fines políticos, no alcanzados, y tiene liderazgo, armamento, personal y acceso a los objetivos, es un supuesto razonable que no desistirá en cumplir su misión.

Los grupos más duraderos desde principios de la década de 1970, han sido con gran diferencia los de ideología nacionalista o separatista, como los radicales palestinos, el PIRA y la ETA. Por el contrario, los de ideología de extrema izquierda como: las "Brigadas Rojas", "Acción Directa" y las "Células de Combatientes Comunistas" han demostrado ser más vulnerables y son una amenaza mundial en decadencia. Hay excepciones como "El Nuevo Ejército Popular Maoista" en las islas Filipinas y el "Sendero Luminoso" en Perú.

### *El Oriente Medio*

En el campo del terrorismo internacional las principales amenazas en el futuro surgen del Oriente Medio, la región más estrechamente vinculada con el desarrollo del terrorismo internacional, desde finales de la década de 1960. En el año 1990 un importante riesgo se presentó con la reaparición del régimen iraquí como un Estado patrocinador principal del terrorismo internacional. Saddam Hussein tiene un largo récord en patrocinar a grupos radicales palestinos y proporcionarles cuarteles generales, instalaciones de entrenamiento, apoyo diplomático, armas y recursos económicos. Bagdad prestó estos servicios a la organización *Abu Nidal* hasta 1983. Este grupo terrorista ha sido responsable de más de 90 ataques desde el año 1974, en los que han sido muertos o heridas 900 personas. De 1983 a 1987 tuvo su base en Siria y de 1987 a 1989 en Libia.

Un peligro posterior que procede de Oriente Medio, es el terrorismo que proviene de los grupos de militantes fundamentalistas islámicos. Gran parte del impulso de estos movimientos nació en la Revolución Islámica de Irán en 1979-1989. Ejemplos de estos movimientos chiítas son el *Hezbollah* en Líbano y *Al-Dawa* en los Estados del Golfo. Su fin es establecer repúblicas islámicas al estilo de Irán. Pero el chiísmo sólo constituye el 10 % del mundo musulmán. También hay una fuerte tradición fundamentalista en muchas comunidades musulmanas sunnistas como Egipto, Argelia, Túnez, Paquistán y las Repúblicas Soviéticas de Asia central. Entre los árabes palestinos en los territorios ocupados ha surgido una extraña alianza entre los fundamentalistas como el grupo *Hamas* y los radicales como el FPLP. Tales alianzas constituyen un poderoso reto para las estructuras políticas árabes más tradicionales y moderadas, y pueden desarrollar tácticas de extrema violencia.

### *Conflictos étnicos*

Los conflictos de Oriente Medio están estrechamente relacionados con más del 40 % del terrorismo internacional, esta proporción puede aumentar a la vista de las tendencias descritas anteriormente. Sin embargo sería un grave error considerar a esta región como la única fuente de amenazas de violencia terrorista. La caída de los regímenes comunistas de partido único en Europa oriental durante 1989-1990, ha sacado a la luz

muchos conflictos y odios étnicos, largo tiempo reprimidos, muchos de los cuales recuerdan una anterior tradición de violencia de terror. La mayoría de los movimientos nacionalistas balcánicos de los siglos XIX y principios del XX están impregnados de violencia política y terrorismo como el "Ustashi" de Croacia, la "Mano Negra" de Servia y la "Organización Revolucionaria Nacional" de Macedonia (IMRO). Hay verdadero peligro de que algunos de estos profundos conflictos étnicos que actualmente están reapareciendo en Europa se manifiesten en campañas de violencia terrorista a plena escala. Los terroristas pueden explotar la relativa facilidad de operar en los abiertos y vulnerables sistemas políticos modernos. También debemos recordar que la distribución demográfica de estas nacionalidades es geográficamente desordenada, con importantes grupos étnicos a caballo de uno o más Estados fronterizos. Además muchas de estas minorías étnicas implicadas han emigrado a comunidades diseminadas en muchos países occidentales, y algunos de ellos podían verse comprometidos en algún nuevo estallido de conflicto interétnico. Toda la comunidad internacional tiene interés en la resolución pacífica de estos conflictos.

Esto incluso es más cierto en la URSS donde muchas de las 197 nacionalidades reconocidas oficialmente, parecen descontentas con el sistema comunista soviético y desean conseguir su independencia o, al menos, una mayor autonomía. En las repúblicas de Azerbaiyán, Armenia, Uzbekistán y Tadjikistán, ya se han visto tropas soviéticas desplegadas para reprimir o disuadir las violentas confrontaciones étnicas con las autoridades. El potencial para el terrorismo étnico en la URSS es todavía más evidente que en los países comunistas de Europa oriental, y los dirigentes rusos son bien conscientes de que las repúblicas musulmanas soviéticas no son inmunes a los movimientos fundamentalistas y radicales, que existen al otro lado de sus fronteras del Sur.

## **Problemas de respuesta**

### *La amenaza terrorista para la aviación civil*

A pesar de la tragedia de Lockerbie y de los dos atentados con bombas que se produjeron en África y Latinoamérica contra aviones en vuelo, el sistema mundial de aviación civil reaccionó con mucha lentitud, en cuanto a la adopción de medidas para protegerse. En cualquier momento podría ocurrir un acto como los mencionados, pudiéndose aumentar la mortandad si los terroristas hicieran coincidir su acción, con el momento en que el avión sobrevolara una de las áreas residenciales de cualquier gran ciudad.

Algunos países, tales como Inglaterra y EE.UU. y ciertas líneas aéreas importantes, han adoptado algunas medidas de seguridad que han tenido gran aceptación. Por ejemplo, en Inglaterra la nueva Ley de Seguridad Marítima y de la Aviación concede al secretario de Estado para el Transporte, la facultad de suspender las operaciones de una línea si no cubren los requisitos mínimos de seguridad, y ha creado una inspección de seguridad de la aviación con grandes poderes.

Sin embargo, el mayor punto débil en la seguridad de la aviación es el fracaso para instalar en los aeropuertos del mundo, los Sistemas de Detección de Explosivos (EDS) capaces de detectar explosivos plásticos. Es cierto que las autoridades de los EE.UU. y más recientemente las británicas, han reconocido que su objetivo a largo plazo es el proyectar sobre una pantalla el 100 % de los quipajes. Es francamente imposible para los países que dispongan de una aviación importante, el adoptar los eficaces procedimientos de seguridad de la compañía. El AL con su dependencia en los muy prolongados controles, registros de equipajes e intensivos interrogatorios de pasajeros por oficia-

les de inteligencia. El rápido y completamente fiable EDS es por lo tanto el arma esencial para batir al terrorista de la aviación. Sin embargo, aunque hay muchas excelentes tecnologías que pueden detectar explosivos plásticos, no ha habido ningún verdadero esfuerzo internacional para disponerlas en los aeropuertos, y el único país que ha invertido en investigaciones y desarrollo de estos equipos ha sido los EE.UU. Con el programa de Administración de la Aviación Federal para perfeccionar la seguridad.

Esto es tanto un reto político como económico, puesto que es esencial movilizar la voluntad política y los recursos para poner a disposición de la aviación internacional, en general semejante sistema desarrollado de seguridad. El aumento de los sistemas nacionales es un primer paso vital, pero será preciso que los Gobiernos, la industria y los pasajeros, unan sus fuerzas para obtener una eficaz respuesta internacional. Hacen falta tomar medidas urgentes, para conseguir los fondos necesarios con este propósito, y establecer un sistema que controle, inspeccione y haga cumplir los apropiados requisitos mundiales de seguridad, aplicando sanciones cuando sea necesario. Como los problemas nacionales e internacionales de respuesta al terrorismo están entrelazados, para que la acción contra los terroristas sea eficaz, tiene que estar sincronizada a ambos niveles.

### *Principios para combatir el terrorismo*

En el período actual, en el que Inglaterra, España, Grecia y otros Estados democráticos se enfrentan continuamente a una campaña de violencia, es importante reiterar los puntos principales de una respuesta liberal democrática, eficaz para el terrorismo. Estos son:

- No rendirse a los terroristas, y una absoluta determinación para derrotar al terrorismo dentro del marco del Gobierno de derecho y el proceso democrático.
- Ni negociaciones ni concesiones, incluso ante la más grave intimidación y chantaje.
- Un intensificado esfuerzo para llevar a los terroristas ante la justicia, para su procesamiento y declaración de culpabilidad delante de los Tribunales.
- Medidas firmes para penalizar a los Estados patrocinadores que ofrecen a los terroristas refugio, armas, explosivos, recursos y apoyo moral y diplomático.
- Determinación en no consentir nunca que la intimidación terrorista, bloquee o desbarate los esfuerzos políticos y diplomáticos, para resolver los conflictos subyacentes en regiones desgarrada por la contienda, tales como Oriente Medio.

Se puede afirmar que estos principios son muy generales y que la mayoría de los Estados democráticos al enfrentarse al terrorismo han violado algunos de ellos en ciertas circunstancias. También es verdad que estos supuestos generales, no vienen a ser una táctica detallada sobre contraterrorismo. Tales tácticas obviamente tienen que ser desarrolladas y coordinadas, comprendiendo aspectos tales como información, gestión de crisis, medidas de emergencia y el desarrollo y despliegue de unidades especializadas en contraterrorismo en la policía y en las Fuerzas Armadas, con los recursos técnicos para apoyarlas.

Es cierto que algunos de los fracasos más graves en contraterrorismo suceden a niveles tácticos y operativos; como defectos en la coordinación, fallos de información, o graves deficiencias en el entrenamiento o apoyo logístico.

Sin embargo, las violaciones de los principios fundamentales de la respuesta liberal democrática, tienen implicaciones mucho más graves a largo plazo. Por ejemplo, las políticas de apaciguamiento, el trato con los terroristas, la represión indiscriminada, los

abusos del proceso legal e incumplimientos similares, perjudican no sólo a los individuos directamente, implicados sino también a la integridad y legitimidad de todo el sistema. De aquí, que los principios liberales democráticos nunca deben considerarse como pura retórica, sino como la verdadera esencia de la democracia.

### *Los papeles claves de la política y la democracia*

La experiencia de los Estados democráticos en el siglo XX hace pensar que lo que realmente hace falta, para contener al terrorismo con eficacia es un planteamiento concertado en muchos campos, cuidadosamente adaptado al nivel requerido para enfrentarse a la escala del terrorismo empleado, y que combine los elementos más valiosos de las medidas políticas, legales, policiales, militares y socioeconómicas.

Como se indicó antes en el resumen de las tendencias recientes el Oriente Medio es con gran diferencia la principal fuente de conflictos que genera terrorismo, y el más grave y peligroso de ellos a la larga es indudablemente el conflicto árabe-israelí. Más tarde o más temprano tienen que hacerse importantes esfuerzos tanto en Israel como en los principales Estados árabes para volver a abrir unas relaciones diplomáticas serias con el fin de encontrar una forma de resolver este enconado problema.

El IRA es con gran diferencia el movimiento terrorista más peligrosos de Europa. En los últimos 20 años, más de 2.800 personas han sido muertas a causa del conflicto en Irlanda del Norte. El IRA es responsable de aproximadamente el 60 % de estas muertes, siendo dos tercios de ellas civiles. Sus acciones terroristas en Gran Bretaña se han extendido sobre el Continente.

El nivel de actividad del IRA fuera de Irlanda del Norte es mayor que nunca desde la mitad de la década del 1970. La otra organización europea en la misma línea es el movimiento extremista vasco ETA, que ha matado a más de 500 personas en España durante el mismo período de tiempo, la mitad de ellos son civiles.

En verdad, las Fuerzas de Seguridad en Irlanda del Norte, han tenido más éxitos en desbaratar los ataques terroristas durante los dos últimos años. Una mejor afluencia en la información y seguridad les ha facultado para impedir muchos atentados y aumentar considerablemente el número de detenciones en la provincia. Sin embargo en Gran Bretaña la policía está enfrentándose a una intensificada violencia del IRA con el enorme *handicap* de que carece de información sobre sus operaciones en esa zona.

### *Aprendiendo de otros países*

Por el contrario, la amenaza de los grupos terroristas nacionales ha declinado notablemente desde mediados de la década de 1980 en Europa continental. La principal amenaza interior en Italia, Alemania occidental, Francia y Bélgica viene desde la extrema izquierda, bandas al estilo del "Ejército Rojo", generalmente con un número reducido de miembros. Estos grupos han sido mucho menos mortíferos que el IRA. Las "Brigadas Rojas", uno de los más peligrosos, ha matado a unas 150 personas, desde su comienzo. Sin embargo, en la cúspide de su poder, a finales de la década de 1970, llevó a cabo un desafío directo contra Italia, que culminó con el secuestro y asesinato, el 9 de mayo de 1978, de Aldo Moro, un anterior primer ministro.

En Alemania occidental, la fracción del "Ejército Rojo" ha matado a 37 personas desde su creación. Es cierto que todavía quedan sueltos pequeños restos de los grupos al

estilo del "Ejército Rojo", y que ha habido algunos asesinatos. Después del frustrado atentado de un grupo contra el secretario de Estado en temas de seguridad, los terroristas hicieron una declaración de guerra contra una gran Alemania-superpotencia de Europa occidental.

Estas grandiosas amenazas, son ocasionalmente evocadoras de las reivindicaciones hechas en el año 1985 por la facción del "Ejército Rojo", la "Acción Directa de Francia" (AD) y las "Células Combatientes" de Bélgica cuando estuvieron formando un frente de guerrilla unido contra la OTAN, esfuerzo que fracasó pronto. La verdad es que el terrorismo del "Ejército Rojo" ha quedado desvanecido en el Continente: la AD por la detención de sus dirigentes; la facción del "Ejército Rojo" por haber perdido su refugio en Alemania oriental y la policía italiana considera a la Mafia como su principal problema.

Un factor común que ha contribuido al éxito del Continente en la extinción del terrorismo del "Ejército Rojo", es que todos los países han desarrollado una mayor coordinación antiterrorista nacional. Después del asesinato de Aldo Moro, el Gobierno italiano nombró al general Dalla Chisea para que coordinara las operaciones antiterroristas. Éste creó una fuerza especial para infiltrarse en las células terroristas y colaboró en la creación de la Ley *Pentiti*, que ofrecía el generoso perdón a los terroristas capturados, que proporcionarían pruebas que condujesen a la detención de sus miembros asociados. Esta Ley indujo a colaborar a cientos de ellos y ayudó a resquebrajar las células de las "Brigadas Rojas".

En Alemania occidental, la Oficina Federal Criminal (BKA) fue la agencia principal, con poder para coordinar la acción antiterrorista en todo el país, Horns Herold, su jefe hasta el año 1980, fue el primero en procesar por ordenador los sofisticados datos de información antiterrorista que describió como "el material que nos da la superioridad sobre los terroristas". Estos recursos tienen más valor práctico que nunca después de la introducción de los lectores para pasaportes y documentos de identidad, lo que facilita a la policía el seguimiento de sospechosos.

Dada la gravedad del terrorismo del IRA y las implicaciones del desmantelamiento de las fronteras internas de la CE en el año 1992. Dublín y Londres deben estudiar las ventajas de la coordinación y procesado por ordenador de la información y los sistemas de pasaportes y documentos de identificación continentales.

También podíamos aprender de la experiencia en la desarrollada cooperación de cruce de fronteras entre España y Francia a causa del terrorismo ETA. Ha habido un desarrollo esencial desde 1987, particularmente en participación de información y extradición, con más de 150 terroristas vascos sospechosos expulsados de Francia en 1987.

Necesitamos desesperadamente una mayor cooperación antiterrorista con la República de Irlanda. Dublín tiene que cumplir con su nuevo compromiso, de extraditar a aquellos individuos reclamados por cargos de terrorismo, tenemos que ayudar a Dublín a desarrollar sus sistemas de recopilación de información y mantenimiento del orden para capacitarla a enfrentarse a la amenaza.

Tenemos que aprender que en nuestra Comunidad cada vez más integrada, ningún miembro es una isla, particularmente en el moderno mundo del terrorismo y tráfico de drogas. Necesitamos crear un sistema de justicia penal de amplitud europea adecuado a una Europa sin fronteras internas.

La experiencia norteamericana en la lucha contra el crimen organizado, es también una buena lección. La ley referente a organizaciones corruptas y chantajistas de EE.UU. ha

sido empleada con mucha eficacia contra el crimen organizado, especialmente la Mafia. Esta ley ayudaría para encarcelar a los "padrinos" del terrorismo en Irlanda del Norte. El propósito de la legislación es facilitar a los Tribunales, el condenar a los individuos encontrados culpables de estar implicados o asociados con una organización criminal por chantaje, extorsión, etc.

Además de tomar medidas enérgicas contra el chantaje y la corrupción que ayuda a mantener la máquina criminal del IRA, las autoridades deberían hacer uso del bien probado método de ofrecer cuantiosas recompensas financieras a los ciudadanos, que proporcionaran a la policía información valiosa que condujese a la detención y declaración de culpabilidad de los terroristas.

### *Medidas contra el terrorismo patrocinada por el Estado*

No hay ninguna duda en que la revolución democrática en Europa del Este fue un duro golpe contra el terrorismo patrocinado por el Estado. Todos los regímenes comunistas de partido único, estuvieron muy implicados en el patrocinio del terrorismo, durante toda la década de 1970, indudablemente con todo el apoyo de la KGB soviética. Actualmente la información, que se filtra desde la anterior policía de seguridad ha confirmado ya que miles de terroristas fueron entrenados y ayudados por los regímenes comunistas, incluyendo grupos palestinos, y grupos activos del ala izquierda en Europa occidental. Los alemanes del Este ayudaron a la facción del "Ejército Rojo" dándoles refugio, cobertura y nuevas identidades. Fueron particularmente importantes los campos de entrenamiento en Alemania del Este como el de Finsterwalde, cerca de Dresde. Checoslovaquia fue una importante fuente de *Semtex* y armas de fuego para los terroristas. Hungría sirvió de base y refugio para el terrorista "Carlos". Polonia fue durante mucho tiempo una base europea para el grupo de *Abu Nidal*.

Sin embargo a pesar de la pérdida de esta valiosa red de Estados patrocinadores en Europa del Este, los terroristas internacionales todavía pueden recurrir a otros Estados tales como: Irak, Irán, Siria, Libia y Cuba para refugio seguro y patrocinio. A pesar de que estos Estados están desafiando flagrantemente el Derecho internacional al organizar y participar en... "Actos terroristas en otro Estado" (tomado de la Declaración de la ONU sobre los principios del Derecho internacional, etc...) la comunidad mundial apenas ha tomado alguna medida eficaz para penalizarlos.

El patrocinio estatal incrementa notablemente el peligro del terrorismo en la comunidad internacional, puesto que prevé a sus grupos dependientes de una potencia de fuego mucho mayor de la que probablemente obtendrían en los mercados de armas convencionales.

¿Cómo se puede poner fin al patrocinio estatal? Sin duda en el momento en que las poderosas naciones industriales, combinen su poder económico y diplomático para imponer duras sanciones a los Estados culpables. El empleo de medidas militares, bien pudiera ser el más adecuado en ciertas circunstancias. Sin embargo la evidencia del efecto del bombardeo norteamericano sobre Libia, fue más bien ambigua puesto que aparentemente no obligó a Gaddafi a cesar en su apoyo clandestino a grupos terroristas tales como el IRA. Por otra parte Siria como Libia pudieran ser muy vulnerables a unas sanciones económicas concertadas y verdaderamente duras, pues ambos regímenes tienen importantes carencias en sus economías lo que les hace muy dependientes del comercio y de los vínculos financieros del exterior. Sin embargo hay que admitir que la CE ha sido extremadamente tímida en tomar medidas económicas.

### *1992: aceptando el reto*

Todos los especialistas en temas de seguridad, admiten que el propuesto desmantelamiento de las fronteras internas de la CE en el año 1992, lleva consigo el grave riesgo de que los terroristas y las organizaciones criminales tales como la Mafia quieran sacar el máximo provecho del Mercado Europeo Único.

El principio de que la CE necesita reforzar su sistema de justicia penal para compensar la abolición de las fronteras internas, ya ha sido admitido en los términos del Acuerdo Schengen en el año 1990, pero la cooperación adicional propuesta por algunos países miembros de la CE es muy modesta.

Es irreal suponer que los terroristas, traficantes de drogas y otras organizaciones criminales, operarán sólo en ciertos territorios nacionales del Mercado Europeo Único. Seguramente hace falta mucha más imaginación en las medidas para crear un sistema de justicia penal de amplitud europea. Sería absurdo esperar que los diversos sistemas jurídicos nacionales, evolucionen hacia uno más armonizado. Lo que se necesita es un estatuto de derecho penal de la CE, que establezca un Tribunal Penal de dicha Comunidad que podría ocuparse de los delitos graves —tales como terrorismo, tráfico de drogas, etc.—. Cometidos en el ámbito de la Comunidad.

El estatuto legal proporcionaría un Tribunal para que investigue, juzgue y sentencie en tales casos. El Eurotribunal tendría la enorme ventaja de estar por encima de todas las fastidiosas discusiones que los países de la CE tienen respecto a la extradición de los terroristas. Éstos sabrían que no podrían hallar refugio seguro con trasladarse simplemente de un Estado de la Comunidad a otro. Además el Estatuto de Derecho penal podría ofrecer una adecuada base legal para un FBI de estilo europeo, como el propuesto por el canciller Köhl en el año 1989. Esto facilitaría mucho la lucha contra los delitos graves cometidos en la Comunidad. Sin duda este concepto de un Estatuto y un Tribunal penal en la CE, merece un estudio serio por los ministros de Justicia e Interior de la CE. En cierto sentido sería una adición lógica a las estructuras actuales del Tribunal de Justicia europeo y del Consejo del Tribunal de Derechos Humanos de Europa.

### **Conclusiones**

El terrorismo no es simplemente un problema de los Estados más ricos y poderosos, sino un reto al que tiene que enfrentarse toda la comunidad internacional. El terrorismo es como mínimo, una amenaza a los derechos humanos del individuo y al estado de derecho. Pero en sus niveles más intensos ponen en peligro la estabilidad y el bienestar de todas las comunidades y Estados y puede, en ciertas circunstancias provocar guerras nacionales e incluso internacionales.

Un problema clave en la respuesta al terrorismo, es encontrar el equilibrio adecuado, y las medidas eficaces y proporcionadas para impedir los males de una reacción tanto extremada como insuficiente. Las sociedades democráticas de todas partes, pueden animarse ante el hecho de que algunos países han conseguido desbaratar importantes campañas terroristas sin haber perdido por ello su proceso democrático y su estado de derecho. Los éxitos de Alemania occidental e Italia al erradicar prácticamente la amenaza terrorista del "Ejército Rojo" y las "Brigadas Rojas" son muy alentadoras.

Las democracias son importantes en un sentido más esencial en la batalla a largo plazo contra el terrorismo. Si bien es verdad que los terroristas pueden explotar las libertades

de una sociedad abierta y democrática para perpetrar sus ataques, la misma legitimidad de la democracia a los ojos de sus ciudadanos da una especie de fuerza moral interior que ayuda al sistema a oponerse a cualquier intento de subvertirlo o derrocarlo. En el análisis final la batalla entre la democracia y el terrorismo es una prueba de fuerza moral y voluntad política.

Es irreal tener esperanza en un sistema internacional libre de toda tiranía, al menos en un futuro previsible. La experiencia demuestra que mientras continúe habiendo tiranos, los terroristas encontrarán patrocinio, apoyo, socorro y refugio seguro. Sin embargo esto no debe dar lugar a que las democracias se crucen de brazos y desechen cualquier esfuerzo en consolidar la cooperación internacional, para oponerse al terrorismo. Los Estados democráticos tienen que trabajar todavía más estrechamente juntos, en la extinción del terrorismo, puesto que es en su interés y en el de toda la humanidad para acabar con esta plaga.