
 CAMBIOS POLÍTICOS Y SOCIALES EN EUROPA (VIII)

Las democracias europeas ante el desafío terrorista

Las politeyas estatales ubicadas en el ámbito europeo occidental encuentran amenazada su seguridad interior por una serie de desafíos comunes. A diferencia de la seguridad exterior, noción que alude a eventuales retos planteados por otros países, la seguridad interior se preocupa sobre todo por las actividades de grupos desafectos que ponen en entredicho la autoridad estatal y el propio régimen político establecido. Aunque los dominios de ambas seguridades coinciden con frecuencia, cada una viene tratada en principio por distintas agencias gubernamentales que, en sus respectivas esferas de competencia, estiman lo severo de cuantas vulnerabilidades son conocidas y aplican las medidas consideradas como necesarias para eliminar o reducir a un nivel aceptable cualquier riesgo existente. Entre los aludidos desafíos comunes que reclaman la atención de las diversas



Fernando Reinares

Es catedrático «Jean Monnet» de Estudios Europeos en la UNED y profesor en el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Ha sido profesor e investigador en las Universidades de Tel Aviv, Stanford, Oxford, París, Carolina del Norte y Amsterdam. Autor de numerosas publicaciones, aparecidas en distintos idiomas, sobre temas de conflicto social, acción colectiva, violencia política y seguridad interior.

* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia, Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro español contemporáneo, La música en España, hoy, y La lengua española, hoy. →

políticas europeas de seguridad interior adquieren una especial relevancia los planteados por la criminalidad organizada en general y el terrorismo en particular. Europa occidental ha constituido precisamente, desde finales de los años setenta, el escenario regional donde la práctica especializada del terrorismo por parte de organizaciones políticas clandestinas ha alcanzado mayor notoriedad, aunque su frecuencia y duración varíe significativamente de unos países a otros. Una reflexión en torno a la respuesta estatal a este último fenómeno permite observar cómo las políticas de seguridad interior diseñadas e implementadas por los gobiernos democráticos de nuestro entorno denotan patrones coincidentes y convergencias en buena medida determinadas por el proceso de integración europea.

Políticas antiterroristas

Cualquier gobierno sometido a las normas propias de un régimen democrático tenderá a dificultar la persistencia, más allá de su siempre posible y difícilmente predecible eclosión inicial, de organizaciones terroristas. Aunque la formación de organizaciones terroristas venga habitualmente precedida de intensos y prolongados procesos de movilización política inicialmente no violenta, de modo que es teóricamente posible aplicar con prudencia algunas medidas antes de su aparición efectiva, para los gobiernos democráticos resulta muy difícil la tarea de anticiparse a la emergencia de tales grupos y se suelen ver obligados a reaccionar una vez que irrumpen violentamente en la vida pública. De hecho, una organización terrorista adquiere cierto poder, siquiera relativo, cuando se perpetúa e incluso obtiene un respaldo popular significativo a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno en sentido contrario, ya que en ese caso hace prevalecer sus intereses inmediatos sobre los de las autoridades. Dado el carácter prevalente de dicha forma extrema de

→ «Cambios políticos y sociales en Europa» es el tema de la serie que se ofrece actualmente, programada con la colaboración del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, organismo que complementa en el campo científico las actividades culturales que desarrolla la Fundación Juan March.

En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Hacia una sociedad europea*, por Salvador Giner, director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, del C.S.I.C., y profesor de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona; *Imaginando futuros para la Comunidad Política Europea*, por Philippe C. Schmitter, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford (Estados Unidos); *La integración europea y la liberalización de la economía española. Lo que queda por hacer*, por Miguel Angel Fernández Ordóñez, ex presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia; *Políticas sociales del Estado del bienestar. Entre la continuidad y el cambio*, por Joan Subirats, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona; *Xenofobia ante la inmigración económica*, por Carlota Solé, catedrática de la Universidad Autónoma de Barcelona; *La política exterior alemana tras la unificación*, por Karl Kaiser, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Bonn (Alemania); y *El neoliberalismo en la Europa Occidental: un balance*, por Vincent Wright, fellow del Nuffield College, de Oxford (Inglaterra).

LAS DEMOCRACIAS EUROPEAS ANTE EL DESAFÍO TERRORISTA

acción política, pese a lo reducido de sus dimensiones y lo acotado de sus actividades, supone habitualmente no sólo un rechazo de los cauces legales de participación legal existentes, sino además un extraordinario desafío al control gubernamental de la violencia, una amenaza, pues, a la supervivencia de la democracia cuando no de la politeya estatal misma. El terrorismo puede erosionar un orden político liberal, por ejemplo, haciendo creer a los ciudadanos que el gobierno no es capaz de cumplir con la función primaria de garantizar su seguridad. De aquí que la respuesta institucional se manifieste también a través de la acción comunicativa, contrarrestando la manipulación propagandística que de la sensibilidad popular y los medios de comunicación masiva hacen los grupos terroristas. Combinado con otros factores que tensionan el sistema político, una actividad terrorista sistemática y sostenida puede ocasionar serios daños a las democracias estructural o coyunturalmente debilitadas, así como a regímenes en proceso de democratización. Incluso es posible que agrave sobrecargas gubernamentales preexistentes en democracias robustas, reduciendo la capacidad que tienen quienes detentan las tareas de gobierno para tratar otros problemas públicos, distorsionando la agenda política y provocando la toma de decisiones poco acertadas.

La adopción de políticas gubernamentales específicas para hacer frente al desafío terrorista constituye así uno de los más inmediatos efectos políticos que acarrea la práctica de dicha violencia en sociedades industriales avanzadas. Sin embargo, la naturaleza minoritaria, secreta e imprevisible del terrorismo político practicado en los países del ámbito europeo occidental plantea graves problemas a los gabinetes que tratan de diseñar políticas consistentes y duraderas destinadas a neutralizar el fenómeno. Conviene recordar, en este sentido, que el terrorismo de mayor intensidad relativa practicado por organizaciones clandestinas de tamaño reducido constituye siempre una violencia colectiva de muy baja intensidad, comparada con otras como la guerra de guerrillas o los procesos revolucionarios que generan situaciones de guerra civil generalizada, tanto porque el número de individuos directamente implicados raramente supera los varios centenares en el contexto de poblaciones habitualmente pacificadas que alcanzan los millones de personas, como porque el apoyo social que pueda eventualmente suscitar es siempre minoritario, incluso entre las colectividades de referencia, aunque no deje de ser relevante en algunos casos. Con todo, la respuesta estatal al terrorismo adoptada por los gobiernos europeos, habitualmente condicionada por el parecer de los ciudadanos, las ga-

rantías propias de regímenes democráticos y los distintos intereses articulados activos en este ámbito de la política pública, incluye medidas propiamente políticas y otras coactivas, estas segundas de carácter tanto legislativo como policial.

Medidas políticas, legislativas y policiales

Así pues, cabe que los gobiernos europeos traten de aminorar, aplicando medidas propiamente *políticas* como vía para su progresiva resolución pacífica, aquellas situaciones de conflictividad que han generado expresiones violentas. Por ejemplo, en situaciones de flagrante discriminación o cuando los cambios sociales han generado movilizaciones, parcialmente violentas, en pos de nuevas demandas no contempladas con anterioridad. En ocasiones, pese a la habitual retórica oficial en sentido contrario, haciendo concesiones puntuales ante el chantaje que plantea un grupo terrorista, especialmente si ello ocurre en el marco de incidentes que conllevan el secuestro de personas o la toma de rehenes. Otras veces, formulando expedientes políticos imprevistos, por su contenido o por el momento en que se adoptan, para satisfacer determinadas demandas populares suficientemente extendidas y quizá facilitar que alguna de las fuerzas moderadas ubicadas en el mismo sector ideológico del grupo armado adquiriera una posición de influencia que le permita negar respaldo a los violentos y estigmatizar su presencia en el espacio público. Con una finalidad similar, entre las medidas políticas de que disponen los gobiernos democráticos en el cuadro de su respuesta contraterrorista se encuentra la de auspiciar pactos entre los partidos políticos con representación parlamentaria, que garanticen el nivel de consenso imprescindible para una eficaz acción institucional frente a las organizaciones armadas clandestinas y su entorno social. Pero algunos gobiernos democráticos europeos, como el español hace una década, incluso han aceptado negociar directamente con grupos clandestinos los términos de algún acuerdo de contenido político satisfactorio para ambas partes. Lo cual, en mi opinión, supone siempre un inaceptable menoscabo de los cauces constitucionalizados de representación e intercambio político existentes, pudiendo además acarrear consecuencias no deseadas, como la estimulación de opciones violentas en sectores radicalizados de otros grupos políticos. Por otra parte, los objetivos perseguidos por una organización terrorista no siempre son explícitos. Aparecen a menudo como algo maximalista o indeterminado, aptos para acciones expresivas pero poco accesibles a la transacción y, en cualquier caso, difícilmente

LAS DEMOCRACIAS EUROPEAS ANTE EL DESAFÍO TERRORISTA

negociables con el propio grupo clandestino, tal y como ambiciona, por cuanto ello implicaría su reconocimiento como interlocutor válido en detrimento de los actores que participan en el entramado institucional de la vida democrática. Incluso cuando cabe que un gobierno manifieste públicamente su voluntad de abrir un diálogo de contenidos políticos, tal actitud puede ser interpretada como signo de debilidad por parte de los dirigentes de una organización clandestina, sirviendo así de acicate para que persista en su actividad ilegal.

Por último, como ponen de manifiesto sobre todo los casos norirlandés y vasco, la progresiva regulación pacífica de los conflictos que han devenido parcialmente violentos no siempre garantiza la desaparición del terrorismo, al menos a corto plazo. En parte porque las reformas pueden tardar tiempo en surtir efecto. Pero también porque, más allá de un determinado momento, relativamente temprano en el caso de los grupos clandestinos y de acuerdo con una lógica que se acentúa para las formaciones secretas, el objetivo de la propia supervivencia tiende a prevalecer sobre los fines de índole programática y es frecuente que las organizaciones terroristas persistan, no sin discrepancias internas, a pesar de haber fracasado en alcanzar las metas originalmente ambicionadas o con independencia de los cambios acaecidos en las circunstancias sociales, económicas, culturales o políticas que sirvieron para justificar, inicialmente, el uso de la violencia. De aquí que algunos países europeos hayan aplicado también medidas complementarias, básicamente políticas y respetuosas con el ordenamiento legal, destinadas a afectar la cohesión interna de los grupos terroristas. Se supone con ello que los terroristas tienen ambivalencias explotables y que el remanente de reclutamiento potencial es exhaustible. Un ejemplo lo constituyen las medidas gubernamentales destinadas a incentivar la salida de quienes, perteneciendo a una organización terrorista, estuvieran dispuestos a abandonar la violencia. No en vano, la renuncia individual o colectiva al terrorismo resulta mucho más factible, siempre que el compromiso militante haya entrado en crisis, cuando las autoridades estatales se muestran proclives a conceder amnistías, indultos o reducciones de pena a quienes se disocian de una organización clandestina y acepten colaborar con la justicia, lo que corresponde a la pasada y exitosa experiencia italiana, o simplemente a quienes manifiesten su renuncia expresa a la violencia, cual es la actual posición del Gobierno español. El impacto combinado de tales disposiciones con una acción policial eficaz, a la que se aludirá en breve, siempre en consonancia con los principios y procedimientos de una democracia liberal, ha resultado fundamental para que el terrorismo

entrara en una fase decadente en casos como los aludidos, donde ha persistido durante largo tiempo y con la mayor virulencia.

Otro abanico de respuestas disponibles para un gobierno democrático que trate de neutralizar el terrorismo, además de tomar decisiones políticas y proteger los blancos potenciales mediante dispositivos de seguridad, incluye medidas *coactivas* de carácter tanto jurídico como policial. Combinadas, en ocasiones han llegado a adoptarse, durante períodos de tiempo más o menos prolongados, de forma muy severa y controvertida. Generalmente, la respuesta gubernamental al desafío terrorista ha dado lugar en buena parte de los países europeos a legislaciones especiales o de emergencia, las cuales, adoleciendo en numerosas ocasiones de cierta improvisación, heterogeneidad de contenidos, relativa imprecisión técnica y transitoriedad, han sido consideradas por muchos constitucionalistas como una quiebra de los principios en que se fundamenta el Estado democrático de derecho, debido al tratamiento distintivo que hacen del terrorismo con respecto a otras formas de delincuencia. A menudo se insiste también en que aquellas legislaciones han permitido suspender excepcionalmente algunos derechos civiles como los relativos a la duración máxima de las detenciones preventivas y sin asistencia letrada de sospechosos, la inviolabilidad de los domicilios y el secreto de las comunicaciones interpersonales, siempre en relación con investigaciones referidas a la actuación de lo que viene tipificado como delitos de terrorismo y otros cometidos por bandas armadas. Aunque se establecen garantías formales para tales suspensiones, apelando a la intervención judicial y al adecuado control parlamentario, en la práctica resultan relativas e insuficientes, por lo que al amparo de la ley se han cometido abusos en detrimento del Estado de derecho, especialmente cuando las legislaciones antiterroristas coexisten con un aparato policial inadecuado para hacer respetar la ley o para investigar y perseguir adecuadamente los delitos de terrorismo. Las leyes restrictivas que reducen sustancialmente los derechos civiles pueden conducir, y de hecho han conducido en algunas circunstancias, a una represión bastante generalizada en que la gran mayoría de los afectados, muchos de ellos interrogados y detenidos preventivamente, no son terroristas. Lo cual, en no pocos casos, lejos de servir para neutralizar el terrorismo, ha resultado contraproducente hasta el punto de fortalecerlo, como sabemos a raíz de los numerosos y masivos arrestos llevados a cabo en el pasado por las fuerzas armadas británicas en el conflictivo territorio norirlandés o como, respecto al caso italiano, indica el incremento que la militancia en organizaciones terroristas de extrema izquierda registró a consecuencia de la aplicación de ciertas leyes antiterroristas.

LAS DEMOCRACIAS EUROPEAS ANTE EL DESAFÍO TERRORISTA

Así pues, tanto desde un punto de vista ético como desde una óptica de eficacia, ya que ambos criterios han de combinarse en el diseño e implementación de las políticas de seguridad interior por parte de los gobiernos de regímenes democráticos, se hace necesario que el modelo contraterrorista excluya en su faceta jurídica componentes de naturaleza dudosa, acaso incontrolables y, como ya se ha señalado, eventualmente contraproducentes. En ocasiones quizá más peligrosos para la democracia que el propio terrorismo, comunes por lo demás a las principales legislaciones especiales o de emergencia promulgadas en el entorno europeo occidental. Conviene que tales componentes sean desconsiderados, aun cuando el menoscabo del Estado de derecho que entrañan pudiera ser aceptado como mal menor, para lograr una convivencia libre de los sobresaltos y las tragedias humanas asociadas al terrorismo, por buena parte de los ciudadanos y las ciudadanas de un país determinado. En este sentido, las probables consecuencias de un terrorismo rutinizado tienen mucho que ver con las limitaciones que cada sociedad está dispuesta a imponer sobre las libertades civiles que disfruta, queriendo asegurar con ello un orden pacífico y quizá su propia pervivencia como comunidad política. De hecho, las legislaciones ordinarias británica y alemana, por ejemplo, han incorporado de manera progresiva a su articulado, desde finales de los sesenta y sin contestación social significativa, elementos restrictivos provenientes de legislaciones especiales o de emergencia aplicadas inicialmente en el marco de las políticas antiterroristas.

Resulta obvio y legítimo, en otro orden de cosas, que los gobiernos recurran al control de la violencia ilegal a través de los instrumentos propios de la violencia legal cuyo monopolio gestionan, para llevar a cabo buena parte de las ya aludidas tareas de protección y desarticular, en concreto, las organizaciones terroristas. A diferencia de lo acontecido bajo las dictaduras e incluso en algunos regímenes afines pero con sociedades muy divididas, las democracias europeas raramente han implicado al ejército en tales funciones, encomendándolas a fuerzas y cuerpos policiales. Ello requiere, por supuesto, evitar problemas de descoordinación entre las distintas agencias estatales de seguridad, si fueran varias las implicadas en la respuesta policial al terrorismo. Ahora bien, el cariz minoritario, clandestino e imprevisible del terrorismo hace que tales tareas resulten harto complicadas, puesto que, en lo relativo al control de dicho fenómeno, un arsenal sofisticado o la creación de unidades especializadas resultan relativamente inservibles sin adecuados métodos de detección y prevención futura. En este sentido, una herramienta

esencial es la inteligencia. Cuando se pierde temporalmente o resulta precaria, aumentan las facilidades de que disponen los grupos terroristas para desarrollar sus actividades, lo que suele manifestarse en un incremento de la violencia insurgente, como ocurriera en los casos italiano y español a finales de los setenta. Aunque las operaciones de los servicios de inteligencia en materia contraterrorista acarrear no pocos problemas al marco de derechos y libertades civiles existentes en una sociedad democrática, distintas experiencias europeas revelan que las actividades encubiertas de los servicios secretos pueden llevarse a cabo en el marco de los límites impuestos por el ordenamiento legal y constitucional, lo cual requiere no obstante un severo control por parte del gobierno y del parlamento correspondiente. Sin embargo, la información recogida por diversos medios es clave, tras ser analizada y convertida en inteligencia propiamente dicha, para llevar a cabo una represión del terrorismo político eficiente y que, al mismo tiempo, no genere daños a la ciudadanía circunstante o no involucrada.

Una respuesta gubernamental represiva pero excesiva e indiscriminada, que no distinga entre los terroristas y la población en cuyo seno operan, tiende a alienar a sectores importantes de la misma con respecto al gobierno, generando así graves problemas en la legitimación de las instituciones estatales y un mayor potencial de movilización para las organizaciones clandestinas. Bien es cierto que, en ocasiones, la ineficacia policial para contener o agotar al terrorismo en el contexto de sociedades democráticas como las europeas no ha procedido de la inexistencia de servicios de inteligencia adecuados, sino, por paradójico que pudiera parecer, de las dificultades gubernamentales para gestionar el monopolio de la violencia atribuido a la entidad estatal. En concreto, de un uso doloso y desviado de tales medios estatales de control, por instrumentalización o por inhibición. A veces, para agudizar las repercusiones del terrorismo con la deliberada intención de provocar alteraciones políticas en beneficio de determinados intereses privados parcialmente ubicados en el aparato estatal de seguridad. De este modo, resultaría en ocasiones equívoco considerar al Estado como una entidad unitaria en su respuesta al terrorismo. Otras veces, el uso ilícito de recursos públicos tiene como finalidad inmediata la de complementar la represión legal del terrorismo con métodos inspirados en los del adversario, indudablemente ilegales pero considerados muy eficaces por determinados funcionarios policiales o responsables políticos que los propugnan, sin que ello implique una actitud hostil hacia el gobierno existente. Empero, una respuesta estatal coactivamente moderada y bien definida, creíble por su necesidad y eficacia, respetuosa con la

LAS DEMOCRACIAS EUROPEAS ANTE EL DESAFÍO TERRORISTA

legalidad y sujeta al control parlamentario es la única elección cabal para los regímenes democráticos europeos.

Cooperación europea

De cualquier modo, el desarrollo de sistemas internos de seguridad elaborados y costosos, que a lo largo del último cuarto de siglo han incrementado notablemente el presupuesto destinado por los gobiernos democráticos europeos a recursos materiales y humanos con los que atender demandas de vigilancia y reacción, combinados con una creciente cooperación internacional en el marco de un espacio policial común, han reducido sobremanera la estructura de oportunidades favorable a las organizaciones armadas clandestinas. Lo cual explica en buena medida la decadencia del terrorismo, tanto en su modalidad endógena surgida sobre todo a partir de los ciclos de protesta social acaecidos en el ámbito europeo occidental durante los años sesenta y setenta, como en el terrorismo de cariz internacional ligado a los avatares de la guerra fría. La inusitada virulencia que alcanzaron entonces las distintas manifestaciones de dicho fenómeno estimuló, más allá de los diversos acuerdos bilaterales, el paulatino establecimiento de iniciativas funcionales de cooperación multilateral intergubernamental como las desarrolladas primero en el marco del foro europeo para la realización de consultas informales entre ministros europeos de Justicia e Interior conocido como TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional) o, algo más tarde, en virtud de las medidas compensatorias anejas a la desaparición de controles fronterizos internos y a la necesidad de asegurar las fronteras externas que implica el acuerdo de Schengen. Por su parte, el Tratado de la Unión Europea incorpora con su llamado *tercer pilar* una cooperación más amplia y formalizada en asuntos de política interior comunes a los países adheridos, incluyendo la creación de una institución policial conjunta, especializada en la persecución del terrorismo y la criminalidad organizada, de modo que su implementación en dichos aspectos reclama una transformación de las iniciativas intergubernamentales precedentes y abre interesantes perspectivas de cambio en la autoridad estatal con relación a un ámbito, el de la seguridad interior, donde la soberanía nacional ha sido continuamente minada en los últimos años. Todo ello ha imposibilitado, de cualquier manera, la persistencia de comportamientos no cooperativos en la persecución transfronteriza de organizaciones terroristas dentro del espacio europeo, como el man-

tenido por las autoridades francesas hasta que, hace todavía no muchos años, dejaron finalmente de aplicar la llamada doctrina del santuario.

Se ha observado, bien es cierto, que la cooperación intergubernamental europea en materia antiterrorista suscita no pocas inquietudes, a la luz de los principios y garantías que han de prevalecer en un contexto democrático. Tales inquietudes se refieren, en concreto, a los eventuales excesos que puede conllevar su funcionamiento, al secreto que rodea los específicos planes de cooperación previstos y, finalmente, a la ausencia de estructuras bien definidas de supervisión y control. Ahora bien, los desafíos actualmente existentes y las posibles vulnerabilidades derivadas del proceso de unificación europea imponen los requerimientos operativos de una respuesta inmediata y colectiva emprendida por cuantos países se encuentran afectados por amenazas comunes a su respectiva seguridad interior. Amenazas que, en lo relativo a la práctica sistemática y sostenida del terrorismo, es previsible que impliquen en el futuro un uso de armas más sofisticadas que las conocidas y la colusión logística con distintas formas de criminalidad organizada. En cuanto a su versión endógena, el terrorismo denota ya en el ámbito europeo occidental un progresivo desplazamiento desde las variedades proactivas leninistas o etnonacionalistas, predominantes durante los años setenta y ochenta, hacia formas reactivas de violencia algo más difusa, surgidas en el seno de subculturas políticas xenófobas, racistas y con marcada orientación neonazi. En la variante internacional, el desafío terrorista planteado por grupos islámicos fundamentalistas procedentes del cercano mundo árabe, internamente desgarrado y donde el integrismo religioso se muestra abiertamente hostil a todo lo occidental, ha sustituido, en un contexto internacional multipolar, cuando no aparentemente anárquico, al antes ligado a las desavenencias entre árabes e israelíes o a la confrontación bipolar que caracterizó la geopolítica del sistema mundial hasta el reciente colapso del comunismo. Aunque la inestabilidad reinante en los países del otrora bloque soviético pueda asimismo constituir, a corto y medio plazo, una importante fuente de violencia transnacional, en este caso de nuevo con signo separatista o irredentista. Sea como fuere, mientras quince países europeos avanzan hacia su plena integración económica y política, el emergente espacio continental sin fronteras que están configurando parece ofrecer, al menos por el momento, tantos incentivos para la cooperación intergubernamental en materia antiterrorista como nuevas vulnerabilidades susceptibles de afectar la seguridad interior de las viejas y nuevas democracias inmersas en el proceso. □