

SALUSTIANO DEL CAMPO URBANO

EL TERRORISMO INTERNACIONAL

El terrorismo internacional (*)

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. SALUSTIANO DEL CAMPO URBANO (**)

El presente artículo tiene su origen en una visita efectuada a fines de 1979 a Estados Unidos para conocer de cerca algunas experiencias de investigación desarrolladas en aquel país sobre el terrorismo internacional y elevar luego un informe al Grupo Centrista del Senado. Por esta razón se ha redactado respetando las líneas generales y la organización de este documento, que permanece inédito.

1. LAS INVESTIGACIONES DE RAND SOBRE EL TERRORISMO

La RAND Corporation ha realizado investigaciones sobre el terrorismo internacional desde 1973. RAND es una empresa californiana, independiente y sin fines de lucro, cuya sede está en Santa Mónica y cuyo objetivo es hacer investigación sobre temas de interés público: política exterior y cuestiones estratégicas de Estados Unidos, defensa, desarrollo urbano, comunicaciones, educación, sanidad, vivienda, energía y otros. Su financiación corre íntegramente a cargo de diversos organismos gubernamentales y de instituciones privadas que se ocupan de problemas públicos.

(*) Agradezco al Dr. Brian Michael Jenkins, de RAND Corporation, sus orientaciones y ayuda en la preparación de este trabajo.

(**) Disertación en Junta del martes, 15 de marzo de 1983.

El inicio de sus investigaciones sobre el terrorismo obedece, en parte, a su propia iniciativa y, en parte también, a que la gravedad de determinados sucesos movieron al Gobierno americano a enfrentarse con la amenaza terrorista. RAND previó que el terrorismo internacional se convertiría probablemente en un problema cada día más grave, debido a las posibilidades de la tecnología moderna. Los aviones a reacción permiten gran movilidad a los terroristas; la televisión, la radio y la prensa difunden ampliamente sus golpes y las nuevas armas aumentan su capacidad violenta.

No era fácil determinar de antemano a quién corresponde ocuparse de este problema en Estados Unidos, ya que no existe ningún órgano gubernamental con competencia exclusiva sobre él. Lo que ocurre es más bien que interviene todo el mundo: el FBI, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, la Administración de la Energía, el Servicio Secreto y otros.

En 1972 acontecieron dos incidentes terroristas que impulsaron a muchos gobiernos a tomar medidas para prevenir este tipo de actos y reprimirlos llegado el caso: el atentado de tres japoneses contra los pasajeros en el aeropuerto de Tel-Aviv, que ocasionó 25 muertos y 76 heridos, y el ataque de los guerrilleros palestinos al alojamiento de los atletas israelitas en los Juegos Olímpicos de Munich, que acabó con la muerte de todos los rehenes. Poco después el Presidente Nixon creó el "Comité Gubernamental para combatir el terrorismo", presidido por el Secretario de Estado, del cual forman parte los Secretarios de Defensa, Transporte y Tesoro, el Fiscal General, los jefes del FBI, la CIA y el Consejo Nacional de Seguridad, el Embajador ante las Naciones Unidas y el Consejero Presidencial para asuntos internos. Al mismo tiempo, el Presidente estableció un grupo de trabajo compuesto por representantes de 26 departamentos, que se reúne cada quince días. Una vez fundado este Grupo se contrató a RAND para que realizara investigaciones sobre el terrorismo internacional, sufragadas por los Departamentos de Estado y Defensa. Inicialmente su objetivo era proporcionar elementos suficientes de conocimiento a los funcionarios para entender los orígenes, la teoría, la estrategia y la táctica del terrorismo moderno, así como para identificar y explorar nuevos aspectos del tema.

Al terrorismo se le describe a menudo como violencia irracional y sin sentido, cosa que no es. Es violencia o amenaza de usarla con

el fin de atraer la atención y amedrentar, que se propone exagerar la fuerza de los terroristas o la importancia de su causa. Los ataques de éstos están siempre cuidadosamente orquestados para atraer la atención de los medios de información. Apresar rehenes aumenta el dramatismo, aunque sean ajenos a la cuestión. El terrorismo se dirige contra la gente que mira, no contra las víctimas. Es drama, en el sentido figurado de la palabra.

Bajo la rúbrica de terrorismo, RAND incluye investigaciones sobre su teoría y su táctica, la organización del gobierno para combatirlo, el análisis de los datos de inteligencia sobre las amenazas terroristas, la construcción de modelos heurísticos y el uso de computadoras en algunas crisis de bajo nivel, la manera de tratar los secuestros políticos y la toma de rehenes, los efectos de haber sido rehén, la capacidad militar de Estados Unidos para emprender misiones no convencionales (rescate de ciudadanos o recuperación de locales), la creciente vulnerabilidad de sociedades como las nuestras que dependen cada vez más de la tecnología, las tendencias y potencialidades del fenómeno y la seguridad nuclear. RAND emplea un enfoque multidisciplinario. El director del programa pertinente es un historiador y los miembros y consultores son psicólogos, sociólogos, psiquiatras, científicos, políticos, estrategas, especialistas en armamento, programadores y matemáticos.

Alrededor del 20 por 100 de todos los incidentes del terrorismo internacional consisten en la toma de rehenes (más del 33 por 100 si se incluyen los desvíos de aeronaves). Los terroristas apresan a diplomáticos, empresarios, turistas y a veces sencillamente a quienes tienen más a mano, para subrayar así el dramatismo de su acción, garantizándose la publicidad y aumentando su capacidad de presión. Al empezar RAND sus trabajos se produjeron tres incidentes de esta clase que afectaron a otros tantos diplomáticos americanos. Seguramente por eso se le pidió que dedicara inicialmente su atención al secuestro político y, específicamente, a las tácticas de negociación de los terroristas. Los investigadores de RAND examinaron la cuestión y las tendencias observadas en aquellos países en los que se habían producido otros casos, analizando algunos en profundidad. Ciertas conclusiones de estos trabajos han visto la luz, mientras que otras permanecen aún reservadas.

El estudio de 77 incidentes ocurridos entre 1968 y 1975 puso de manifiesto que los diplomáticos americanos eran objetivos preferen-

tes de los secuestradores, así como que cuando los terroristas actuaban en su propio territorio y contaban con una organización clandestina de apoyo los secuestros eran la táctica favorita, mientras que la toma de embajadas y otros edificios eran más frecuentes si los terroristas actuaban en el extranjero, o si carecían de una organización clandestina. Se comprobó, además, que apresar rehenes es una medida terrorista eficaz y no demasiado arriesgada. Sorprendentemente, pocos rehenes odian a quienes los apresaron y los usaron como peones humanos. A menudo desarrollan actitudes positivas hacia ellos; viven estrechamente unidos con ellos mientras se les cerca o persigue y, llegado el momento de la liberación, se separan como amigos. En ocasiones nace algo muy próximo al efecto y en algún caso se enamoran incluso. Se habla del "síndrome de Estocolmo" para describir el brote de estos sentimientos.

Al mismo tiempo se pidió a RAND que estudiase la experiencia de los rehenes. ¿Podían haber evitado su captura? ¿Pueden hacer algo para no ser asesinados mientras están presos? ¿Cómo se superan las tensiones físicas y mentales durante el cautiverio? ¿Cómo se les debe tratar cuando son liberados? Para responder a estas preguntas se entrevistaron muchos rehenes, tanto americanos como de otros países, y se obtuvieron algunas conclusiones muy interesantes.

Otro tema importante es la posibilidad de que algunos extremistas políticos o determinados grupos criminales emprendan una acción nuclear. En realidad, alrededor del 40 por 100 de los estudios de RAND se han centrado en esta pregunta: ¿Se nuclearizará el terrorismo? La posibilidad de que los terroristas amenacen con emplear armas nucleares es un asunto muy grave. Muchos de los que se oponen a la expansión de la industria nuclear afirman que los delincuentes y los terroristas constituyen un gran riesgo para las instalaciones nucleares, que hay fallos en la seguridad de éstas y que se pierde material nuclear. Un alto nivel de seguridad exige siempre controles que repugnan por principio a una sociedad verdaderamente democrática.

A escala internacional, la multiplicación de reactores nucleares y la diseminación de los conocimientos necesarios para el reprocesamiento aumentarán mucho la producción mundial de plutonio. Crecerán las posibilidades de robo y cabe que aparezca un mercado negro de materia nuclear, en el que los grupos terroristas podrán adqui-

rir armas nucleares. A diferencia de lo que pasa con los secuestros, se han registrado todavía pocos incidentes relacionados con instalaciones nucleares, de modo que es difícil formular recomendaciones útiles para hacer frente a los casos que se presenten.

Los investigadores están estudiando los procesos de formación de decisiones y las pautas de comportamiento de los grupos extremistas y de los individuos violentos. Se ha considerado la hipótesis de que la atracción de los terroristas por las armas nucleares no se debe tanto a que con ellas pueden causar muchas víctimas, sino a que así amedrentarán más fácilmente a la población. Cualquier acción relacionada con lo nuclear aseguraría a los terroristas una gran publicidad y generalizaría el miedo y la alarma. En realidad, son pocos los incidentes en los que los terroristas han tratado de matar a mucha gente o de causar daños enormes. Lo que quieren son muchos espectadores, no muchos muertos, y ello explica por qué no han usado ya armas químicas o bacteriológicas, o incluso los explosivos convencionales en mayor escala.

En un informe preparado para el Gobierno americano en 1977 se ofrecieron siete conclusiones básicas sobre el terrorismo nuclear, basadas en los estudios realizados hasta entonces: 1. Cabe dentro de lo posible que los terroristas o los delincuentes saboteen una central nuclear, fabriquen un explosivo nuclear o diseminen material radioactivo, ya que todas esas cosas se pueden hacer. 2. Existen extremistas políticos y grupos criminales que poseen o pueden conseguir lo necesario para obrar así. 3. Hasta ahora no hay pruebas, sin embargo, de que tales grupos hayan tratado de obtener material nuclear, aunque ha habido incidentes relacionados con instalaciones y almacenes. 4. No es previsible una progresión inexorable desde la actual situación a otra en la que sean frecuentes los incidentes nucleares. 5. No puede predecirse si alguno de los actuales grupos terroristas se nuclearizará o no. 6. Pueden aparecer algunos nuevos dispuestos a hacerlo. 7. La situación actual puede cambiar.

Meses antes de los sucesos de Entebbe, un informe de RAND afirmaba que "no se puede descartar totalmente la acción militar como opción para hacer frente al terrorismo. En cualquier momento puede ocurrir un incidente en el que una banda de extremistas políticos secuestre un elevado número de americanos en territorio extranjero, las negociaciones no tengan éxito, los secuestradores estén a punto de matar a los rehenes y el gobierno local sea incapaz o no

quiera proteger a las personas dentro de sus fronteras. La presión de la opinión pública no permitirá que los líderes se queden quietos mientras se asesina americanos y, por tanto, el gobierno tendrá que satisfacer las demandas de los terroristas o emplear fuerzas militares”.

Cabe también que determinadas naciones o grupos incapaces de plantear una acción seria en el campo de batalla utilicen terroristas o adopten las tácticas terroristas como sucedáneo de la guerra. Es decir, que puede muy suceder que, cada vez más, Estados Unidos y otros países altamente desarrollados tengan que enfrentarse con conflictos de bajo nivel, incluido el terrorismo internacional, y para considerar esta posibilidad se organizó una reunión y entre sus conclusiones destaca la recomendación de que Estados Unidos se prepare para responder a los conflictos de esta clase que puedan presentarse.

En cuanto al futuro, las tácticas terroristas seguirán siendo un modo de expresión política, un medio de atraer la atención mundial y de lograr objetivos políticos concretos. Aunque rara vez un grupo terrorista ha alcanzado sus fines a largo plazo, los incidentes conocidos les han ganado mucha publicidad y concesiones. Poco a poco han adquirido experiencia en el empleo de sus tácticas, han mejorado sus armas y han aprendido a usar los medios de información. Además han ido fortaleciendo sus lazos mutuos, hasta el punto de que han surgido grupos terroristas multinacionales que actúan por libre y están dispuestos a realizar acciones en favor de causas que les son simpáticas, o, incluso, a emprender campañas por encargo de clientes colectivos y de gobiernos. Otras tendencias estudiadas incluyen la transformación de ciertos grupos terroristas políticamente motivados en organizaciones criminales que trabajan por encargo, así como los efectos que producen en la sociedad elevados niveles de violencia criminal y política. Un efecto inmediato es que hay que dedicar más recursos a la seguridad interna. La protección de políticos, diplomáticos, aeropuertos e instalaciones nucleares requieren más medios y personal. Los investigadores de RAND prevén un continuo aumento del presupuesto de “defensa interna” por parte del gobierno, así como de los gastos de seguridad de las empresas privadas que eventualmente los trasladarán a los consumidores. Este es un repliegue importantísimo desde los perímetros nacionales, cuya seguridad se encomienda a la defensa nacional, a los “perímetros internos” —instalaciones protegidas, comunidades que establecen sus pro-

pios servicios de vigilancia, blindados y alarmas en las casas— cuyo peso recae progresivamente sobre el sector privado. Geográficamente, la sociedad moderna puede transformarse eventualmente en una serie de perímetros separados o solapados, que la gente recorre o atraviesa para trabajar o visitar.

Se observa también una tendencia muy inquietante hacia el establecimiento de regímenes autoritarios. La represión y la vigilancia constantes pueden llegar a convertirse en una tentación irresistible para los gobiernos al intentar proteger a sus ciudadanos contra la violencia ejercida por una pequeña minoría y preservar el orden interno y el internacional. En el futuro se desarrollarán nuevas técnicas de control social y, según sea la gravedad con la que se perciben las amenazas terroristas, la población, aterrorizada, las tolerará y aun apoyará. Lo peor del terrorismo es la atmósfera que crea, que corroe la democracia y nutre la represión.

A su vez, en el ámbito internacional ciertos cambios podrían alterar profundamente los conceptos de seguridad nacional y la organización política. La creciente vulnerabilidad de nuestra sociedad, más la mayor capacidad de violencia que permiten los avances en materia de armamentos, implican que grupos cada vez más pequeños adquieren un gran potencial de perturbación y destrucción. Es decir, pequeñas bandas de extremistas —como las que han existido siempre— se transforman casi insensiblemente en una gran fuerza y las consecuencias políticas de este hecho son importantes porque, en último término, los Estados sólo pueden afirmarse manteniendo el monopolio sobre los medios de violencia.

A medida que el poder militar se desplaza desde los ejércitos regulares a pequeños grupos armados que no representan a ninguna nación en particular, los gobiernos pueden perder su monopolio de la violencia en gran escala y nacer entidades permanentes subnacionales y transnacionales. El mundo que se está gestando comprende un amasijo inestable de naciones, mini-estados, subestados étnicos autónomos, gobiernos en el exilio, frentes nacionales de liberación, grupos guerrilleros que aspiran al reconocimiento internacional y a la legitimidad usando la violencia y una colección de organizaciones terroristas, efímeras pero perturbadoras, algunas de las cuales están vinculadas a oscuras alianzas, mientras que otras son protegidas por Estados. Se trata de un mundo formalmente en paz, pero con un alto grado de violencia política en su seno.

2. EL PAPEL DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Las convenciones y los acuerdos internacionales no acabarán con el terrorismo, aunque sean útiles para la formación del consenso internacional contra las tácticas terroristas. Incumbe a los gobiernos terminar con el terrorismo, aunque parecen por ahora incapaces de lograrlo. Acabar con el terrorismo no es competencia del legislativo, sino del ejecutivo. Ahora bien, el legislativo puede desempeñar un papel importante en la concepción y formulación de una política para combatir el terrorismo y en el desarrollo de los instrumentos necesarios para hacerlo.

El problema principal consiste en la aplicación de una política. ¿Debe impedirse a toda costa que los gobiernos establezcan discretamente canales de comunicación con grupos que han condonado o utilizado tácticas terroristas? ¿Deben establecerse distinciones entre los grupos terroristas y, en tal caso, con qué criterios? ¿Debe la respuesta del Estado ser la misma ante grupos que atacan a los gobiernos democráticos utilizando tácticas terroristas, que ante grupos que secuestran funcionarios o diplomáticos para obtener la liberación de prisioneros detenidos ilegalmente? Si un grupo hace uso de tácticas terroristas, ¿qué medidas estará dispuesto a adoptar el Estado?

En Estados Unidos se han aprobado en más de una ocasión leyes suspendiendo la ayuda económica a algunos países, rehusando dar empréstitos a otros y negando asistencia militar y venta de armas a naciones que violan derechos humanos fundamentales dentro de sus propias fronteras, o que alientan o amparan al terrorismo internacional. También se han cortado las comunicaciones aéreas con países que no han suscrito las convenciones internacionales sobre los secuestros de aeronaves, o que han puesto en libertad a terroristas convictos, y se han negado derechos de aterrizaje a naciones que no sancionan semejantes violaciones.

Puesto que el terrorismo es, por definición, un problema internacional, hay quien opina que lo mejor es establecer convenciones internacionales con objeto de obtener el máximo apoyo posible para combatirlo. Según ellos, la mejor manera de hacer frente al problema es una cooperación internacional del género de la empleada contra los piratas en el siglo XIX y contra los secuestradores aéreos en el

xx. Algunos van, incluso, más allá y se pronuncian a favor de la creación de cuerpos internacionales para poner coto a las exigencias terroristas y de tribunales internacionales para juzgar a los terroristas detenidos, así como de prisiones internacionales para encerrarlos, exonerando a las naciones individuales del chantaje y la venganza terroristas. Otros, en cambio, afirman que es una pérdida de tiempo buscar el consenso internacional en esta cuestión, ya que el terrorismo rara vez se define por el derecho, sino por su punto de vista político. Para obtener un apoyo amplio, las convenciones contra el terrorismo tienen que redactarse en términos tan omnicomprendidos que pierden todo sentido y corren el riesgo de no ser mucho más eficaces que la aprobada en 1937 por la Liga de las Naciones. Lo más que cabe esperar es una colaboración limitada entre unos pocos gobiernos que comparten puntos de vista similares. Los daños inferidos por los terroristas raras veces doblegarán a los intereses nacionales. No es esta una cuestión de máxima prioridad. Pocos gobiernos están dispuestos a emprender acciones vigorosas contra los terroristas extranjeros o a encerrarlos en prisiones, si con ello han de acarrear a sus ciudadanos amenazas de venganza, u obstruir sus propios objetivos de política exterior. Otra cosa sucede si los gobiernos son amenazados por terroristas domésticos.

Con la posible excepción de los acuerdos sobre los secuestros de aeronaves y acaso también sobre la protección de diplomáticos, los escépticos han acertado por lo que toca a la factibilidad y utilidad de las convenciones internacionales. Las protestas universales que siguen a los más terribles actos terroristas duran poco, de modo que mejor que buscar el consenso internacional mediante convenios anti-terroristas muy generales es intentar llegar a acuerdos limitados para prohibir el empleo de tácticas específicas, o el ataque a determinados blancos.

Para afrontar el problema de aquellas naciones que apoyan a determinados grupos terroristas puede servir la noción de responsabilidad compartida. De acuerdo con ella, las naciones que a sabiendas asistan a los terroristas en la adquisición de medios de destrucción masiva deberán compartir la responsabilidad por los actos que ellos realicen.

Los terroristas no han empleado hasta ahora armas de destrucción masiva, pero pueden hacerlo en el futuro. Ni siquiera el Gobierno de Estados Unidos cuenta con capacidad suficiente para ha-

cer frente a la amenaza de cometer crímenes en masa. Se ha hecho algo en el terreno nuclear, pero es necesario explorar las medidas que los gobiernos podrían adoptar para anular, o al menos reducir, la posibilidad de que ciertos grupos no gubernamentales adquieran o fabriquen armas nucleares, químicas o biológicas. Si a pesar de todo las consiguen, ¿qué se puede hacer? ¿Se debe tal vez promover la idea de que las naciones están obligadas a prevenir como sea los actos peligrosos de grupos no gubernamentales, dado que las armas nucleares (o biológicas o químicas) no controladas amenazan de hecho a toda la Humanidad? Para ser más concreto: ¿debe una nación intervenir unilateralmente cuando posee evidencia fidedigna de que un grupo no gubernamental está fabricando un arma de destrucción masiva con el conocimiento de otro país, o si le consta que la notificación previa haría imposible la aprehensión de los terroristas y de sus armas?

Si el terrorismo perdura, como parece posible, y emprende acciones aún más peligrosas para la seguridad pública que las actuales, habrá que considerar muy seriamente la utilización, en casos extremos, de fuerzas militares. Se puede contemplar una acción punitiva cuando existe una amenaza de destrucción masiva, o se ha llevado a cabo. Esto supone atribuir *status* de beligencia a un grupo subnacional y tales misiones sólo se justificarán en circunstancias muy graves. En la actualidad reina una gran confusión acerca de la responsabilidad que corresponde al Departamento de Defensa y a los servicios militares en cuanto a misiones antiterroristas. Las unidades militares actuales o son poco móviles, o no están bien preparadas para ellas en bastantes ocasiones.

Como se ha dicho antes, muchos enemigos de la industria nuclear alegan que los criminales y los extremistas políticos constituyen una amenaza real para las instalaciones nucleares civiles, que ya ha habido graves fallos de seguridad y que faltan cantidades considerables de plutonio. A su parecer, no se puede lograr una seguridad adecuada sin imponer controles que suponen un riesgo muy alto para una sociedad democrática. Hay también quien, por el contrario, afirma que se exagera mucho, dado que la industria nuclear ha funcionado durante dos décadas sin que se hayan producido ataques terroristas y ningún fallo de seguridad haya puesto en peligro a la sociedad. En cuanto al plutonio, su opinión es que no ha salido del sistema. Todos coinciden, sin embargo, en que se necesita mayor seguridad.

La adquisición de armamento ultramoderno y de tamaño reducido por algunos grupos terroristas añade una dimensión nueva a las transferencias de armas, sea por venta o por ayuda militar. Especial interés revisten las municiones guiadas de precisión (PGMs), como la americana Redeye o la soviética Strela, porque son armas baratas, fáciles de operar, muy destructivas y extremadamente precisas a la distancia de uno a tres kilómetros. Se pueden utilizar misiles tierra-aire portátiles contra aviones civiles (como sucedió en Orly) y misiones anti-tanques contra tribunas de oradores y comitivas. Estas armas, que existen ahora en gran número, las poseen bastantes países del Tercer Mundo, en los que abundan los terroristas y es necesario evitar que pasen a sus manos. Hay que explorar también la posibilidad de establecer convenios para restringir su distribución y quizás un grupo internacional de trabajo podría acordar controles especiales y medidas de seguridad obligatorias para determinadas armas portátiles fáciles de operar, ocultables, muy destructivas y de alta precisión, así como también para algunas municiones utilizables contra objetivos civiles.

Las compañías transnacionales y nacionales son un blanco favorito de los terroristas, que las bombardean o vuelan, matan a sus ejecutivos y perciben millones en rescates. Estas industrias sufren pérdidas cuantiosas por los daños causados a la propiedad, por sumas destinadas a pagar rescates, o a sufragar costes de seguridad, tiempo de la alta dirección dedicado a estas crisis y hasta pleitos con los accionistas por haber entregado cantidades bajo amenaza. Nadie sabe a cuánto ascienden estos costes directos e indirectos, ni si afectan a las decisiones de invertir e ignoramos el efecto del terrorismo en los negocios internacionales y domésticos. Bajo este supuesto, ¿debe un gobierno prohibir a sus compañías el pago de rescate? La mayoría dice que no, pero algunos sostienen lo contrario.

Hasta este momento ningún grupo terrorista extranjero ha realizado campañas en el territorio de Estados Unidos, aunque el país es utilizado como teatro de operaciones por algunos grupos extremistas domésticos cuyas acciones tienen a veces consecuencias internacionales; por ejemplo, los cubanos anti-Castro y los separatistas puertorriqueños. Otros grupos que pueden crear problemas internacionales son los nacionalistas croatas, la Liga de Defensa Judía, algunos grupos antisoviéticos y el Frente de Liberación Mundial. Ninguno de ellos amenaza la seguridad nacional y la mayoría cuenta

con menos de una docena de miembros y difícilmente crecerán más. En el pasado su acción se dirigió principalmente contra las propiedades y rara vez contra las personas, aunque la cosa parece estar cambiando. De todos modos, son capaces de provocar serios incidentes internacionales en cualquier momento y de complicar la política exterior americana y la solución de cuestiones ya de por sí bastante difíciles.

Siquiera sea de pasada, es preciso destacar aquí que el peligro que las democracias corren por la acción del terrorismo no es, en general, demasiado grande. Los regímenes autoritarios reaccionan característicamente con tremendas medidas represivas, en tanto que las naciones con fuertes tradiciones democráticas sólo limitan ciertas libertades como precio a pagar por la libertad. No obstante, mientras persista el terrorismo seguirá planteándose un serio conflicto entre la necesidad de que se implante un mayor control social y la protección de las libertades individuales.

Actualmente no existe en Estados Unidos ningún departamento u órgano de la Administración al que competa de modo exclusivo la lucha contra el terrorismo. El Comité gubernamental para combatir el terrorismo, ya mencionado, no se ha reunido demasiadas veces desde que fuera creado en 1972. El Grupo de trabajo de este Comité es primordialmente un aparato burocrático coordinador, no una organización operativa. La Oficina para combatir el terrorismo del Departamento de Estado consta de cinco funcionarios y dos secretarías. El FBI tiene la misión de luchar contra la violencia política en el interior del país. A escala internacional existe un grupo en el Departamento de Estado para estudiar y resolver los incidentes que afectan a los ciudadanos americanos en el exterior. Funciona razonablemente bien en ciertos casos, pero si los incidentes son muy serios se ocupa directamente de ellos la Casa Blanca. En opinión de RAND se debería crear una entidad gubernamental, cuya ubicación dentro del gobierno, estructura interna, capacidad y autoridad habrá que determinar.

La información sobre los grupos terroristas es muy difícil de adquirir. Rara vez pueden ser objeto de vigilancia electrónica, de modo que el trabajo de inteligencia tiene que descansar básicamente en personas que han de infiltrarse en esos grupos que, como son pequeños, a veces requieren años para lograrlo. En algunos casos

los riesgos pueden ser tan grandes que el esfuerzo no vale la pena, aparte de que pueden interferirse también otros temas, como el de la intimidad de las personas, y complicar mucho las cosas.

Frecuentemente los agentes se quejan de que sus directrices no son claras y de que tienden a ser interpretadas de modo muy conservador por los jefes, por miedo a cometer infracciones contra los derechos humanos. El resultado es una atmósfera en la que es extremadamente difícil recoger y mantener al día información sobre los grupos terroristas. Esto aumenta la necesidad de disponer de una unidad concreta encargada de la lucha antiterrorista, cuyas responsabilidades sean nítidas. Su existencia hará superflua la creación de unidades *ad hoc*, improvisadas y sin autoridad, encargadas de luchar contra peligros que ningún organismo está preparado para afrontar.

Por otra parte, dada la limitación de recursos y la dificultad de reunir información sobre el terrorismo, es imprescindible decidir cuáles son las áreas cruciales en las que concentrarse. Aunque la violencia terrorista es siempre deplorable, una nación puede siempre sobrevivir, pero hay grupos terroristas cuya capacidad potencial de causar daños o perturbaciones es muy superior a la que han ejercido hasta ahora. Como ignoramos si piensan o no usarla, lo más prudente es concentrar los recursos de inteligencia para conocer, por adelantado, las amenazas de destrucción masiva que resulten intolerables para la sociedad.

3. LA OPINION PUBLICA Y EL TERRORISMO

El público está muy preocupado por la frecuencia cada día mayor con la que se producen secuestros y otros actos terroristas violentos. A fines de 1977, el 90 por 100 de la población de Estados Unidos consideraba que el terrorismo era un problema muy grave y, según una encuesta realizada el año siguiente en Gran Bretaña, el 85 por 100 de los ingleses pensaba igual. Menos británicos, sin embargo, opinaban entonces que el terrorismo era un problema serio en su país.

Cuanto más lejos de casa tienen lugar los actos de violencia, menos segura está la gente de que sus autores sean terroristas y no luchadores por la libertad. En Gran Bretaña, al IRA lo consideraban

terroristas el 92 por 100; a la OLP, el 70 por 100, y a las guerrillas rhodesianas, el 34 por 100. Los "no sabe" ascienden del 6 por 100 en el caso del IRA, al 21 por 100 en el de la OLP y al 29 por 100 en el de las guerrillas rhodesianas.

Las listas de motivos del terrorismo presentadas al público por los investigadores de opinión no aclaran demasiado las cosas, porque prácticamente todos se consideran causas del terrorismo. Y en cuanto a las soluciones sucede prácticamente lo mismo: la gente está dispuesta a apoyar cualquiera. Así, la aprobación de la pena de muerte para los terroristas la aceptan el 55 por 100 de los alemanes, el 55 por 100 de los norteamericanos y el 71 por 100 de los británicos. En Holanda, el 62 por 100 se muestra favorable a someter a una vigilancia muy severa a los moluqueños, incluso si el país tiene que asemejarse a un Estado policía. El 73 por 100 de los holandeses desean que se tomen medidas vigorosas contra los terroristas y el 44 por 100 creen que los terroristas no tienen los mismos derechos que los demás detenidos.

En Alemania, varias encuestas de opinión ponen de manifiesto la aquiescencia de la gente a sacrificar sus derechos y libertades personales y a aceptar una mayor influencia del Estado y de la policía, si ello sirve para luchar contra el terrorismo. Una amplia mayoría de alemanes, el 77 por 100, se muestran conformes con el embargo de noticias que el gobierno estableció a los pocos días de que Martín Schleyer fuera secuestrado. Lo aprueban, porque así se obstaculiza la publicidad que desean los terroristas y porque de este modo los políticos pueden decidir con total libertad y sin tener que justificar continuamente sus decisiones.

Una encuesta hecha en Alemania Federal en 1978 reveló que la lucha contra el terrorismo puede tener serias consecuencias para las libertades civiles: el 21 por 100, es decir, uno de cada cinco alemanes opinaba que "actualmente uno tiene que tener cuidado con lo que dice en la República Federal; siempre se debe evitar ser malentendido y que se sospeche que simpatiza con los terroristas". Y simpatizante, según el 18 por 100 de los alemanes, era el que no quería que se aprobase la pena de muerte para los terroristas o, según el 56 por 100, quien sentía compasión de los terroristas por creer que sus crímenes eran fruto de la desesperación.

4. NOTA BIBLIOGRAFICA

Existen algunas buenas bibliografías sobre el tema, entre las cuales pueden citarse las dos siguientes:

MICKOLUS, Augustus R.: *The Literature of Terrorism. A selectively annotated bibliography.* Greenwood Press, Westport, Conn., 1980.

NORTON, Augustus, R., y GREENBERG, Martin H.: *International Terrorism: An annotated bibliography and research guide.* Westview Press, Boulder, Col., tercera impresión, 1982.

Para el presente artículo se han manejado, entre otros, los trabajos que se relacionan a continuación:

BISHOP, Joseph W. Jr.: *Terrorism and the corporate executive*, U. S. Industrial Council, Nashville, Tenn., 1982.

COMMITTEE ON THE JUDICIARY, XCVII CONGRESS: *Report en Domestic and International Terrorism*, Washington D. C., 1981.

COMMITTEE ON THE JUDICIARY, XCVII CONGRESS: *Hearings on the Origins, direction and support of terrorism*, April 24, 1981, U. S. S. P. O., Washington, D. C., 1981.

INCI: *Terrorismo Internacional* (Documentos de un Seminario dirigido por SALUSTIANO DEL CAMPO), Madrid (en prensa).

JENKINS, Brian M.: *Combatting International Terrorism: The role of Congress.* The Rand Corporation, enero 1977.

— *Terrorism in the United States*, RAND, mayo 1980.

— *Embassies under siege: A review of 48 Embassy Takovers, 1971-1980*, RAND, Santa Mónica, 1981.

LAQUEUR, Walter: "El terrorismo. Hechos y ciencia política", *Revista de Occidente*, núm. 2, año 1980, págs. 5-23.

MUÑOZ ALONSO, Alejandro: *El terrorismo en España.* Ed. Planeta, Barcelona, 1981.

MURPHY, John F.: *Legal Aspects of International Terrorism: Summary Report of an international Conference*, West Publishing Company, Washington, 1980.

REINARES-NESTORES, Fernando (Comp.): *Terrorismo y sociedad democrática*, Akal, Madrid, 1982.

STERLING, Claire: *The terror network. The secret war of international terrorism*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1981.

WILSON, James Q.: "Thinking about terrorism", *Commentary*, julio 1981.

