

¿Deben existir límites en el empleo de la fuerza contra el terrorismo?

Pedro Francisco Gago Guerrero

Profesor titular de Filosofía del Derecho de la
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. PARA COMPRENDER EL TERRORISMO.—II. INHIBICIONES Y APOYOS AL TERRORISMO.—III. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.—IV. NECESIDAD DE LEYES ESPECIALES.—V. DERECHOS HUMANOS Y TERRORISMO.

En el sistema internacional¹ han adquirido protagonismo desde hace tiempo los combatientes terroristas que toman por enemigo a los Estados con determinadas características, o que arrastran históricos conflictos, y que plantean una estrategia basada en el terror para conseguir sus objetivos, pero la toma de conciencia universal de su existencia y la potencialidad de su amenaza tiene una fecha: el 11 de septiembre de 2001.

El movimiento terrorista internacional parece tener más capacidad de asestar golpes de fuerza que producen muchas víctimas. De ahí que los Estados y las sociedades tengan que afrontar un conflicto singular, cuyo mayor problema se encuentra en que los terroristas puedan conse-

¹ «Sistema internacional —dice J. ITURMENDI— que se configura como un sistema en el que la sociedad internacional sigue siendo, en parte más que considerable, un sistema dotado de un orden que en lo sustancial resulta ser anárquico y desorganizado, basado en la disposición del poder y en la autodefensa de los sujetos, causa determinante de la incertidumbre y la rivalidad características del sistema internacional...», en JOSÉ ITURMENDI MORALES «Hacia un nuevo Derecho Internacional», en *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época*, Facultad de Derecho de la U.C.M., Madrid, 2001, p. 543.

guir la suficiente capacidad para proveerse de una gran fuerza destructiva. Ante una amenaza que pone en juego muchas vidas humanas, es lógico plantearse hasta donde puede llegar la respuesta de los que sufren el terrorismo y si, como se ha hecho a lo largo de la historia, la eficacia política constituye un requisito imprescindible para combatirlo aunque se pongan entre paréntesis determinados derechos de quienes tienen la voluntad de matar a muchos inocentes y producir un enorme sufrimiento.

I. PARA COMPRENDER EL TERRORISMO

Para entender el terrorismo y enfrentarse a él, las colectividades, sobre todo en los países desarrollados, se han dejado influir por doctrinas que han generado una conciencia colectiva ingenua y escasamente realista: primero, por la doctrina roussoniana que defiende que el hombre es naturalmente bueno —valoración que ya había aparecido en el mundo clásico— y que con una adecuada educación y evitando la distorsión que provoca en los hombres el sistema actual, bastarían para superar el conflicto. Después, el socialismo de origen leninista —pues Lenin fue su mayor propagador— que considera inevitable la guerra dentro del sistema capitalista, al cual atribuye ser la causa de su aparición. El terrorismo surgiría por las contradicciones del capitalismo que involuntariamente produce una forma destructiva para acabar con la opresión que ejerce. Por eso todo terrorismo anticapitalista, desde este punto de vista, es justo². Sólo si se instalara un sistema socialista a escala planetaria, quedarían abolidas todas las guerras y serían innecesarios todos los movimientos de liberación³.

² LENÍN concebía el terrorismo como una guerra partisana que, a su juicio, es «una inevitable forma de lucha», y hay que servirse de ella sin dogmatismos o principios preconcebidos, como hay que utilizar otros medios y métodos legales o ilegales, pacíficos o violentos, regulares o irregulares, según las circunstancias». CARL SCHMITT, *Teoría del partisano. Acotación al concepto de lo político*, Madrid, 1966, p. 38

³ «Para el pacifismo social, escribe N. BOBBIO, el remedio por excelencia es la transformación del orden social capitalista, o bien el pasaje del capitalismo

Con esta manera tan desfigurada de presentar la realidad, es imposible abordar una forma de conflicto que en el futuro podría provocar tragedias colectivas peores de las que ha causado hasta ahora. El terrorismo lo empezaremos a comprender recurriendo a las partes coincidentes de las teorías de Maquiavelo, Hobbes, Freud, Lorenz, etc. cuando defienden que en el hombre existe un poso de maldad y un innato instinto de violencia. Esta maldad es el origen de que algunos individuos lleguen a intentar la destrucción del otro, aunque luego lo justifiquen con ideales. Y es que, en efecto, en toda realidad hay una dialéctica entre la maldad y la bondad, y en el caso del terrorismo se impone radicalmente la primera.

Además de la agresividad innata que tiene el hombre como animal⁴, la cultura también produce agresividad, porque junto a la creación de unas maneras ordenadas para controlarla, como la educación, las instituciones, etc., aparecen desviaciones en los individuos, que originan diversas conductas con la intención de hacer daño. Por eso es explicable que, al mismo tiempo que se construye, se fabrican los instrumentos para destruir. El terrorismo depende del contexto en que nazca, pero en toda forma de explotar el terror hay, según el contexto en que se forme, maldad y agresividad, apareciendo combinadas con principios ideológicos, culturales o religiosos, aunque pueden no faltar, también entremezclados, los intereses económicos, las ansias de poder, la ambición de ocupar determinados puestos, etc. Así pues, caracterizar correctamente el terrorismo es fundamental para su tratamiento por la justicia y por la política.

Es evidente que el terrorismo no lleva a cabo una guerra convencional, sino subversiva, con rasgos de guerra civil, como cuando lucha contra su propio Estado y la sociedad en la que vive, o de guerra civil universal, también de

al socialismo; no la eliminación de los Estados, sino la destrucción de un cierto tipo de Estado». *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona, 1982, p. 8.

⁴ Vid. I. EIBESFELDT, *Contre l'agression*, Chicago University Press, 1960. J. P. SCOTT, *Agression*, Chicago, 1960

neta influencia leninista. El terrorismo es subversivo porque pretende desgastar la sociedad minando su resistencia psíquica, sembrando el miedo, confundiendo los espíritus e intentando desorganizar los principios y valores⁵. Con ello consigue minar la confianza en los medios de defensa. Al debilitar los lazos comunitarios, disminuye en la sociedad la capacidad de reacción y provoca el relativismo y la cobardía, estado éste que surge del miedo y del cansancio por el desgaste y el continuo ataque a que está sometida.

El terrorismo es una de las formas de violencia más antisociales. No da consistencia a lo social sino que pretende eliminar toda relación entre los ciudadanos. No obstante, paradójicamente, es un hecho social que, en nuestro tiempo, adquiere unos rasgos únicos. Es decir, diciéndolo en sentido kantiano, por un lado, afirma la sociabilidad, pero, por otro, rompe con ella. El terrorista cuando lleva a cabo su acción pretende eliminar toda relación normal de convivencia introduciendo en la sociedad el terror, como una actitud que ha de presidir las relaciones sociales, y la sospecha. El terrorismo es una expresión contemporánea de los sistemas totalitarios, manifestándose en su estrategia de sembrar regularmente el pánico. Quiere desestabilizar el ámbito comunitario, diferenciándose de los efectos que provoca en un Estado la guerra exterior, que normalmente une a los integrantes de la sociedad contra un enemigo común.

Muchas veces cuando estalla la violencia se desarrolla una relación entre poderes. No sucede así en el acto terrorista, que casi siempre consiste en un acto violento de poder contra otras personas que carecen de la posibilidad de defenderse. El terrorismo pretende acabar por cualquier medio con quienes viven en paz en la sociedad. Esta forma de actuación del terrorista se asienta sobre unos contravalores, esto es, una antítesis de los valores que cualquier

⁵ Como producto del totalitarismo, «constituye la forma política del nihilismo radical». DALMACIO NEGRO, *La tradición liberal y el Estado*, Madrid, 1995, p. 230.

sociedad defiende, pues la cobardía y el asesinato son los aspectos más meritorios en el nivel que debe alcanzar el terrorista.

El terrorista casi siempre querría llevar el conflicto al extremo. Utilizando la terminología de Clausewitz, intenta hacer una guerra absoluta⁶, en donde la política quede sometida a la hostilidad de la propia guerra. Por eso esta forma de violencia no busca la posibilidad de detención de las hostilidades, ni pretende asestar golpes únicamente contra el elemento específico de la guerra que son los militares. El terrorista no se pone ningún límite, salvo la fuerza que se le oponga. No acepta que el enemigo, que es cualquier opositor o simplemente aquél que vive en su área de destrucción, tenga derechos. Bienes o personas son lo mismo, todo es susceptible de destrucción para lograr sus objetivos. Por eso se conduce despiadadamente con el propósito de lograr la exterminación gradual de quienes no simpatizan con sus creencias. Su estrategia criminal se fundamenta generalmente en una simbiosis de la tradición europea, especialmente alemana, de la intelectualización de la violencia como forma necesaria de la moral⁷, de las doctrinas anarquistas, marxistas-leninistas⁸, troskistas, el terror psicológico del maoísmo, con el espíritu de Bandung, la tradición mulsumana del terrorismo políticoreligioso⁹, etc., adaptándolas a un tiempo en el

⁶ Aunque luego LENÍN le dará la verdadera dimensión de enemistad absoluta. Aquí se puede comprobar la diferencia entre el partisano y el terrorista actual. Aquél tiene un enemigo que no es absoluto; en cambio, el terrorista, por la influencia leninista, «como revolucionario profesional de la guerra civil universal, convirtió al verdadero enemigo en enemigo absoluto». C. SCHMITT, *Teoría del partisano*, op. cit. p. 12.

⁷ Esta llegó a partir de mediados del siglo XX de la mano del existencialismo de SARTRE. Uno de los libros de mayor influencia en el apoyo al terrorista fue el de su discípulo FRANZ FANON, *Les damnés de la terre* (1961).

⁸ De ello surge formalmente un terrorismo de Estado, que vale tanto para el interior de la propia Rusia como para ser exportado a diversas zonas del planeta. También hay que tener presente, para entender todas las situaciones, que una de las características del marxismo es su falta de ética.

⁹ Que apareció por vez primera en la secta persa-sumita de los Asesinos en la Edad Media y que reapareció, en el siglo pasado, durante la lucha entre los árabes y los israelíes.

que la capacidad destructiva ha ido aumentando con la evolución de la técnica, debido a que participa lógicamente de su progreso así como del de la ciencia, y que, por la aglomeración y la dependencia de los habitantes, han formado unas sociedades muy desprotegidas ante los ataques de sus enemigos.

El terrorismo es una derivación totalitaria de la guerra de guerrillas, que encuentra muchos adeptos, al gozar de un alto prestigio en algunas poblaciones, porque es vista como una guerra de liberación¹⁰. Por este motivo, ha conseguido ganarse las simpatías de una parte de los ciudadanos en la guerra psicológica que mantiene contra sus víctimas¹¹.

A diferencia de la idea de guerra, que *a priori* no se puede considerar ilegal, sin embargo, el recurso de grupos, o subrepticamente de unos Estados, a una guerra terrorista es ilegal, inmoral e injusta. Es ilegal porque es revolucionaria¹², elimina la distinción enemigo público-enemigo privado, al pretender la subversión del régimen establecido con la eliminación de todo obstáculo, sirviéndose de cualquier medio sin reparar ni en los daños ni en la tragedia que causa. Esto es motivo suficiente para asumir que se debe tratar al terrorista como a un enemigo que viola los más elementales derechos de la guerra y desprecia los contenidos humanitarios del Derecho internacional.

Pero el terrorismo recoge las contradicciones del Derecho internacional al apelar a la autodeterminación de los pueblos¹³, el rechazo a la opresión o para defender unos modos de vida, beneficiándose de que muy fácilmente considera injusto el uso de la fuerza cuando se emplea contra

¹⁰ M^ª del Carmen FERNÁNDEZ DE LA CIGOÑA destaca que el terrorismo apela a una «nueva moral», en la que el fin absoluto es el fin revolucionario perseguido. «El terrorismo», en *Guerra, Moral y Derecho*, Madrid, 1994, p. 165.

¹¹ Hay que tener presente que el terrorismo puede considerarse, como dice M^ª José FALCÓN, «otra forma, esta vez extrema, del derecho de resistencia», «Algunas consideraciones acerca de la desobediencia civil», en *Guerra, Moral y Derecho*, op. cit. p. 233.

¹² J. BAECHLER, «Les phénomènes révolutionnaires», París, 1970.

¹³ También se admite por la Carta de las Naciones Unidas, artículos 1 y 55, el derecho de los pueblos a la autodeterminación.

los que supuestamente quieren abolir la servidumbre. Es verdad que el Derecho internacional no permite la utilización de los medios terroristas¹⁴, aunque en la práctica, al no haber acuerdo unánime de la comunidad internacional para rechazar el terrorismo¹⁵, puede conseguir la más plena justificación. En las propias sociedades democráticas, que intelectualmente se asientan en un amplio relativismo moral¹⁶, resulta muy difícil llegar a condenar de forma total un acto terrorista, cuando se es tan transigente con todo lo que aparentemente lleve el sello de la liberación. Sobre todo cuando a partir de la defensa de los derechos humanos se obliga a respetar al terrorista más que a cualquier ciudadano.

El relativismo moral en que se asienta el terrorismo, que ha practicado las mayores crueldades a lo largo del siglo XX, principalmente tiene su base en la idea marxista de pensar con referencia a las clases y no a las personas, a las que se deshumaniza.

El conflicto terrorista suele ser de larga duración porque los Estados poseen recursos suficientes para defenderse y contraatacar, y, a su vez, el terrorismo tiene la voluntad de continuar con la lucha porque se puede dotar de los medios adecuados para financiarse. Es muy difícil que el conflicto termine con la victoria del terrorista, salvo que el Estado y la sociedad abandonen la lucha y permitan que cumpla sus objetivos.

¹⁴ El terrorismo internacional debe ser catalogado como crimen internacional. Así se estima por varias convenciones internacionales. «Según estas convenciones, señala Imre Szabó, los Estados se comprometen bien a llevar a los responsables de tales actos a sus propios tribunales, o bien a aceptar la jurisdicción del Tribunal Internacional». *Las dimensiones internacionales de los Derechos Humanos*, UNESCO 1984, obra dirigida por K. VASAK, p. 70.

¹⁵ Es verdad que hay condenas internacionales al terrorismo. Por ejemplo, en 1992, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó una resolución reconociendo que el terrorismo internacional constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

¹⁶ Este relativismo va de la mano de la tolerancia y del pluralismo, como bien pone de relieve J. A. MARTÍNEZ MUÑOZ, Vid. «Multiculturalismo y Estados Personales», en *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, v. 2, Instituto de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, p. 785.

II. INHIBICIONES Y APOYOS AL TERRORISMO

El terrorismo ha demostrado una vez más que el pacifismo es una aspiración. Además, es una prueba para todas las sociedades de la inutilidad de unos buenos deseos si no van acompañados de un importante dispositivo de fuerza. El terrorista, al atacar a cualquier miembro de la sociedad, demuestra lo erróneo de la doctrina pacifista, que achaca la aparición de la guerra en parte a la existencia de la institución militar. La guerra no es debida a que existan las armas ni los militares, pues son producto de la política, en la que confluyen muchos intereses divergentes.

El error del pacifismo, que se ha repetido demasiado en la historia y que ha influido negativamente en el ejercicio político de muchos Estados democráticos en el ámbito de la política internacional, consiste en sostener la ilusión de que si no se quieren enemigos no los habrá. Se ha dicho con realismo que el enemigo es el que designa la enemistad, por lo que cuando éste pretende emplear la fuerza contra otro, caben dos salidas: la rendición o la lucha. Si las sociedades contra el terrorismo siguieran la doctrina pacifista optarían lógicamente por la primera postura.

El pacifismo, en ocasiones sin pretenderlo, beneficia al terrorismo, como lo hizo hace años apoyando al bloque soviético en contra del bloque occidental, al que convertía en el único blanco de sus críticas. Con los últimos estragos producidos por el terrorismo internacional aparentemente se ha quedado mudo, pero aplicando el código de los derechos humanos sigue criticando cualquier acción de respuesta violenta del atacado que cause bajas en los terroristas. En el fondo afirma la estrategia psicológica del terrorismo al intentar concienciar a las sociedades de que la represión provoca más violencia.

El terrorismo tendría mucha menos capacidad para poner en marcha su maquinaria si no fuera por la ayuda prestada por personas, grupos y Estados. En el mundo occidental no es poca la población que simpatiza con sus objetivos, lo que dificulta el empleo de medios políticos y

jurídicos, al faltar la unidad social. Lógicamente es diferente en cada Estado al tener cada uno sus propias peculiaridades generadas por su diferente sistema social y al recibir un legado histórico que determina su identidad. Al existir en muchos lugares de los países desarrollados la vieja distinción entre derecha e izquierda, el terrorismo no es del todo antipático a la población progresista. Sobre todo con el que ataca a los Estados Unidos.

El apoyo más radical proviene de los Partidos comunistas o grupos afines. Ya es una tradición que estos partidos se alíen con los enemigos de Occidente. Cabe recordar que los Partidos comunistas formaban parte de la Internacional comunista, siendo quintas columnas de la Unión Soviética preparadas para ayudarla si hubiera decidido o podido invadir cualquiera de los países occidentales. Aunque los residuos de estos partidos han tenido que cambiar obligatoriamente de estrategia al desaparecer el bloque soviético, cualquier tipo de terrorismo, incluido el procedente de los grupos musulmanes, goza de la simpatía de gran parte de sus partidarios. Porque el comunista, o el progresista próximo a él, condenan lo que ellos entienden por la derecha o el capitalismo y excusan cualquier atrocidad cometida por el terrorismo. Por eso el terrorismo encuentra quien le ayude en su estrategia de desintegración social.

El terrorismo recibe también el apoyo indirecto de muchos Estados, sin que, salvo excepciones, sean condenados por las organizaciones internacionales. Esto no añade ninguna novedad a la realidad internacional, que se caracteriza por el cinismo de los Estados, incluidos los que defienden la liberación de los pueblos, que por interés rechazan las acciones de los que se defienden contra el terrorismo, exculpándose a los terroristas como luchadores de la libertad.

De modo que la acción terrorista siempre contará con el beneplácito y el apoyo de varias unidades políticas. En los países subdesarrollados, en parte, es la consecuencia generada por la extensión de la ideología descolonizadora y emancipadora proveniente del leninismo, con las pertinen-

tes adaptaciones culturales y religiosas, que justifican cualquier acto terrorista. Por supuesto no se puede olvidar que hay intereses mutuos, pues ningún Estado ayuda si no es para sacar provecho de la situación.

III. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

El terrorismo puede circunscribirse a actuar en un Estado o formar parte de una organización internacional cuyo campo de acción le llevará a ejercer la violencia criminal en diversas sociedades. El terrorismo internacional, cualquiera que sea la justificación de su lucha, traspasa el ámbito del sistema interestatal —es decir, un sistema de Estados jurídicamente organizados— para convertirse en transnacional, superando los límites de las fronteras de los Estados. Como se ha dicho, en este tipo de terrorismo ciertos Estados lo crean, lo fomentan y lo apoyan, aunque al hacerlo en secreto resulta difícil probarlo. De este modo provocan el conflicto por otros medios que no son los de la lucha directa con otra unidad política.

Dentro de las posibilidades de respuesta al terrorismo, están, simplificando, las que consisten en que se emplee cualquier clase de medidas, incluida la intervención de la fuerza más extrema, y las que sostienen la necesidad del diálogo con el menor empleo de la fuerza —entre ellos los que desearían rendirse aceptando sus peticiones— y respetando la dignidad como personas de los terroristas.

Puesto que en el orden internacional sigue sin haber un árbitro o unas leyes que obliguen a realizar una política común, cada Estado debe seguir la conducta que más beneficios aporte a las sociedades en su enfrentamiento contra el terrorismo. En el sistema internacional sigue vigente el viejo principio de que cada una de las unidades políticas, al ostentar el monopolio de la violencia legítima, tienen el derecho de hacer frente al terrorismo, reservándose el empleo de los medios que estime más convenientes para combatirlo. Por tanto, en principio, el Estado que lo sufre contará con la posibilidad de reservarse el derecho a

hacer justicia por sí mismo¹⁷, y a actuar con los medios necesarios para acabar con el terrorismo. Por eso es justificable la intervención militar y policial y en el orden jurídico así como establecer contenidos especiales contra el engranaje terrorista.

Esto es una prueba de que, a pesar de la cada vez mayor dependencia de las relaciones entre las sociedades en el orden internacional, sigue siendo esencial el empleo de la fuerza por cada unidad política. La realidad internacional muestra que no hay una organización internacional para combatir el terrorismo y que a pesar de que se haya desarrollado de manera extraordinaria la sociedad internacional, no se ha formado un espíritu colectivo que esté por encima de las naciones para enfrentarse a un problema que afecta a muchos millones de seres humanos.

El interés egoísta de los Estados, junto a otros aspectos ya comentados, explica que las medidas tomadas por las unidades políticas contra los dos tipos de terrorismo no hayan contado con la necesaria colaboración. Sin embargo, en el futuro, si el problema se acrecentara, obligaría a las unidades políticas a ayudarse mutuamente, por lo que habrá de superar su tendencia naturalmente egoísta a comprometerse lo menos posible y a unirse en una estrategia de respuesta más útil para la seguridad de las poblaciones.

A pesar de lo que sostienen los escrupulosos de la no violencia, la única manera de responder al terrorismo es mediante la contraviolencia legal o represión. En la lucha contra el terrorismo, sea una unidad política o una alianza de Estados, es preciso recurrir a la violencia. Las sociedades no estarán preservadas mientras no se pongan los medios coactivos que impidan el recurso terrorista a castigar sistemáticamente a las colectividades. Por tanto, hay que considerar a la fuerza como el principal instrumento para frenar el terrorismo y mantener la justicia en el orden internacional.

¹⁷ Vid. José ITURMENDI MORALES, «¿Hacia un nuevo Derecho Internacional? En *Anuario de Derechos Humanos*, ct. p. 775.

Es evidente que debe existir un derecho al empleo de la fuerza por su capacidad para determinar cualquier actuación contra el terrorismo. En la política antiterrorista no se debe excluir el diálogo u otras medidas pacíficas, pero deben estar basadas en el empleo de la fuerza. Tenían razón Maquiavelo y Hobbes cuando defendían que la eficacia del Derecho debe basarse en la fuerza y no al contrario. El terrorismo no acepta el Derecho; por lo tanto es preciso acudir a la fuerza para que sean defendidos los principios y valores en que se asienta todo el orden jurídico.

La fuerza sólo se contrarresta con la fuerza y las armas del convencimiento no sirven para nada ante el fanatismo y los que hacen del crimen un acto de fe. Todo dirigente debe tener presente que el orden internacional se mantiene en paz a través de las fuerzas que se equilibran. El terrorismo es una fuerza desequilibradora en las sociedades y en el sistema internacional, haciéndose necesario que la política lleve de nuevo el orden a las partes del sistema internacional afectadas.

El uso de la fuerza está más justificado contra el terrorismo porque es muy difícil tanto el diálogo como la posibilidad de llegar a un acuerdo. De nada sirven las reglas jurídicas, la moral o cualquier otra clase de regulación humana. El Derecho no puede ajustar la violencia nada más que en condiciones normales; por eso ante el desorden provocado por la acción terrorista, tiene que intervenir la política.

Que la política adopte medidas de fuerza no significa que sea en esencia violenta¹⁸, porque gracias a ella se puede lograr la paz social. Sólo con la política se puede crear una sociedad donde sean posibles el acuerdo, el compromiso y la seguridad, siendo el único camino que establece procesos sin violencia.

La política actúa contra el terrorismo a través de estructuras violentas como el ejército y la policía. Porque sólo puede imperar la ley cuando la política ha conseguido

¹⁸ Vid. J. FREUND, *La esencia de lo político*, Madrid, 1968, p. 171.

pacificar la sociedad. Los Estados suelen utilizar a la policía con más frecuencia, si bien debido a las circunstancias se pueden ver obligados a que intervenga también el ejército.

El empleo de la fuerza para enfrentarse al terrorismo lo determinará la propia forma del conflicto. Deben ser prioritarias las medidas de disuasión. Pero también es preciso combatirlo, desgastándolo hasta vencerlo. Es posible que las consecuencias más graves que puede provocar el terrorismo estén por llegar, pues en su propósito criminal, no es apelar a la imaginación que un día decidan utilizar la guerra bacteriológica o empleen el explosivo nuclear. Los Estados que lo sufrieran habrían de luchar contra un enemigo casi invisible, por lo que se justificará que muchas de sus acciones no sean convencionales. Esto implica que en lo sucesivo, la lucha política contra el terrorismo internacional se hará en la doble vertiente militar y policial. Por muy aparatosas que sean las acciones contraterroristas habrán de contentarse con éxitos parciales y limitados, resultando muy difícil imponer una paz definitiva.

Aceptando como irremediable el empleo de la fuerza, es obligada la pregunta de si ésta siempre habrá de someterse a los principios morales y al orden jurídico. Es decir, hay que estimar si la supervivencia de la sociedad puede llevar a poner la voluntad de sus componentes por encima de las leyes en determinados momentos, o si se prefiere que su voluntad se haga siempre conforme a la ley establecida y de acuerdo a la moral. El problema está, pues, en cómo emplear la fuerza ante la aparición de situaciones extremas a la que de antemano un político no quisiera tener que recurrir, pero que podría verse obligado a ello porque la sociedad exija la máxima eficacia política en su enfrentamiento contra el terrorismo. La respuesta estaría condicionada, en parte, por la propia conducta terrorista que lleva a los Estados a situarles en otras coordenadas diferentes.

Es evidente que un régimen político debe funcionar en su ejercicio político de acuerdo a las leyes, pero cuando se cierne sobre la colectividad una tragedia de amplio alcan-

ce no puede renunciar a la fuerza de cualquier tipo para contrarrestar los actos del terrorismo. Por eso las medidas de fuerza más extremas dependerán tanto de la capacidad que tenga aquél para desarticular a la sociedad, como de la exigencia de la sociedad atacada, que invocando su derecho a la supervivencia, quiera emplear todo tipo de recursos para defenderse. Dicho de otra manera, ante la posibilidad de que el terrorismo produzca efectos irreversibles en la colectividad, el poder estará obligado a adoptar cualquier medida que permita a la sociedad sobrevivir con el menor daño posible. Y es que ante la posibilidad del hundimiento de la construcción social, la defensa de la vida está por encima del empleo moral de la fuerza. Por tanto, la sociedad tiene el derecho a defenderse con todos los medios disponibles ante una situación excepcional que ponga en peligro su existencia. En términos generales, el empleo de la fuerza estará en relación con la capacidad del enemigo terrorista para causar mayor o menor daño a la sociedad.

Ha tenido que ocurrir el citado acontecimiento del 11 de septiembre para que se acepte que los gobernantes deben tomar medidas especiales diferentes a la lucha contra la delincuencia. Ante una situación de excepción o de emergencia¹⁹, en el Estado de Derecho debe imponerse la política, cuya conducta estará motivada por el peligro potencial que supone la acción terrorista y con el fin supremo de evitar una tragedia colectiva.

Ante el continuo azote del terrorismo, posiblemente los gobiernos optarán cada vez más por recurrir a operaciones militares llevadas en secreto para atacar los lugares desde donde operan los terroristas. Si en toda guerra es necesaria una estrategia de acciones ocultas, con más razón en este caso.

¹⁹ En el suplemento del *Oxford English Dictionary*, V.1, A.G. 1972, dice J. P. MARKS, que «la situación de emergencia» debe entenderse como la resultante de condiciones temporales que colocan a las instituciones del Estado en posición precaria y que llevan a las autoridades justificar la supresión de la aplicación de ciertos principios», p. 255.

Todo ello es consecuencia de que ninguna civilización ha resuelto satisfactoriamente el problema de la seguridad a largo plazo. Todavía hoy subsiste para todos los Estados la amenaza de la guerra, incluida la más mortífera, la guerra nuclear. La supervivencia sigue estando amenazada, quizá más que hace años debido a la proliferación del explosivo nuclear entre las unidades políticas y la posibilidad de que puedan acceder a él los terroristas.

Estos y otros medios destructivos capaces de devastar poblaciones enteras, podría conducir el ejercicio político por caminos distintos a los que hubiese exigido el desarrollo democrático de la libertad. El terrorismo obligará a los Estados a que tomen medidas políticas y jurídicas que avalen la perspectiva de la seguridad, por lo que se convertirá en el objetivo prioritario a costa de la libertad.

IV. NECESIDAD DE LEYES ESPECIALES

Una postura que cuenta con muchos seguidores, el formalismo jurídico, defiende que la solución para detener el terrorismo está en imponer el Derecho²⁰. Sin embargo, éste nada es sin la fuerza, porque el orden jurídico no la excluye sino que se afirma en ella. Sin la fuerza, una sociedad estaría sometida a la violencia descontrolada. Este es el motivo por el que existen dos instituciones como el ejército y la policía, que tienen como fin preservar a la sociedad de desórdenes y mantener bajo control todos los que se produzcan, dando así estabilidad al orden constituido.

Actualmente, el terrorismo se beneficia de que la represión de un Estado de Derecho está controlada jurídicamente por existir normas o disposiciones que tratan de encauzar y de evitar traspasar los límites constitucionales. El régimen jurídico de los Estados democráticos

²⁰ Posiblemente a través de las constituciones «que han llegado a ser la primera forma de planificación de la vida social». DALMACIO NEGRO, *La tradición liberal y el Estado*, op. cit., p. 204. El terrorismo no entra en la vida planificada por lo que se le puede eliminar sacándole del orden jurídico organizado.

suele tratar al terrorista como un delincuente²¹. Pero así como el Derecho sirve para disuadir a los ciudadanos de emplear la violencia en la relación social, en el terrorista no producirá ningún efecto. El terrorismo sólo tiene miedo a un poder que lo neutralice y le desprovea de cualquier honra, tratándole como combatiente asesino. En realidad, el terrorista se inscribe en la categoría de «salvaje». Por eso ve al enemigo como un objeto sin el menor derecho²².

A pesar de que una parte de la opinión intelectual subordina la fuerza a la actitud humanitaria con el terrorista, en realidad es un producto de la estrategia victimista, muy contraproducente, porque supone darle más capacidad para matar y le permite conseguir así la garantía de supervivencia a aquél para quien la vida de los demás no vale más que como propaganda. La sociedad y el poder que la representa, han de partir del principio de que siempre es más importante el derecho a la vida de los ciudadanos que la de quien se lo impide y quiere acabar con él. La vida de un asesino no vale igual que la de su víctima.

Ciertamente, las acciones antiterroristas llevadas a cabo por los Estados deben conformarse a las leyes, incluso si se las considera acciones de guerra, puesto que ésta es un estado jurídico. Detrás de la idea de ajustar la conducta política a las leyes se encuentra el temor ante las posibles consecuencias que podría tener un ejercicio incontrastado del poder. Es verdad que estamos ante una conflic-

²¹ «El fuera de la ley busca su Derecho en la enemistad —señala C. SCHMITT. Allí encuentra el sentido de la causa y el sentido del Derecho cuando se derrumba el edificio de protección y obediencia que habitaba hasta entonces o cuando rompe el tejido normativo de la legalidad que le garantizó hasta aquel momento sus derechos y la protección del Derecho». *Teoría del partisano*, op. cit., p. 93.

²² El terrorista actual no es un partisano. Si éste ya decía C. SCHMITT que no «tiene los derechos y privilegios del combatiente; es un criminal, según el Derecho común y se puede neutralizar con procesos sumarísimos y con represalias», *Teoría del partisano*, cit., p. 38, menos derechos debe tener el terrorista, siendo necesaria la calificación más restrictiva como persona y con escasos condicionamientos en la acción represora, debiéndose actuar siempre con arreglo a lo que es más conveniente para el conjunto social y tratando que el terrorista no tenga más posibilidades de realizar una nueva actuación.

to que presenta caracteres muy especiales, por lo que para evitar la confrontación entre la ley y la necesaria eficacia política, es aconsejable que el terrorismo sea tratado con un contenido jurídico muy determinado, que permita tomar medidas también especiales, debiendo avalar el Derecho las acciones conducentes a la desaparición del enemigo terrorista.

Un Estado de Derecho que sufre el terrorismo pone en acción sus mecanismos de defensa para frenarlo. Esto quiere decir que lo político trata de someter el conflicto al orden jurídico y al terrorista le enjuicia con arreglo al Derecho común. Pero cuando el terrorismo se vuelve cada vez más incontrolable, es necesaria la posibilidad de incorporar leyes especiales acordes con un conflicto también especial.

El terrorista no es un simple combatiente, sino alguien que viola sistemáticamente el derecho de cada nación y el Derecho Internacional, y, por supuesto, no concede que la víctima tenga algún derecho ni natural ni positivo. Si fuera un soldado que actúa en una guerra bajo unas condiciones, estaría obligado a dar muerte al enemigo. Por ejemplo, la ley internacional obliga a no matar al enemigo cuando se rinde. El terrorismo no se rige por ningún principio puesto que mata a cualquiera y en cualquier circunstancia²³. En contraposición, las leyes de los Estados democráticos imponen que en la lucha se trate al terrorista como persona. Esto es evidente en cuanto sea detenido y sometido a la ley penal. Lo que no impide que cuando se produzcan acciones de combate, el soldado deba tomar al terrorista por un enemigo que está en potencial trance de asesinar. Por eso en una acción militar constituye un deber matar al terrorista.

²³ Se dice que el derecho a la vida es el primer derecho del hombre; lo que se debe añadir al que quiera vivir en paz. Este derecho está presente en el art.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el artículo 2 del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; art. 2 de la Convención Europea de los Derechos Humanos; art. 1 de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre.

V. DERECHOS HUMANOS Y TERRORISMO

Para imponer la justicia internacional se necesitaría que todos los Estados y sus sociedades condenaran el terrorismo y que fuera entendido como obligada toda acción de respuesta al criminal.

Cuando el terrorismo se adentra en la política internacional, se impone dirimir si las acciones antiterroristas deben someterse a la moral de los derechos humanos. La mayoría de sus defensores están de acuerdo en que estos derechos deben servir para limitar la réplica del Estado frente al terrorismo. En los regímenes democráticos generalmente se opina que el ejercicio del poder debe atenerse a las leyes y éstas a su vez a los principios defendidos por los derechos humanos. En los contenidos de los derechos humanos no se aprecia que se de un contenido distinto a ciertos individuos como los terroristas. El Estado debe conseguir detener o vencer al terrorismo con medidas políticas, sin ningún tipo de licencia que le permita salirse de lo estrictamente marcado por tales derechos. El que se atenga a sus contenidos pretende ser una garantía para impedir la réplica desproporcionada y deshumanizada de los Estados frente al terrorismo. Pero el ataque sistemático del terrorismo provoca frecuentemente tragedias personales y colectivas, cuya consecuencia es una continua violación de la justicia. Por eso con razón se preguntaba Aron «¿debe el Estado que no consigue que se haga justicia soportar indefinidamente la injusticia?»²⁴. Aunque en realidad no podrá haber unanimidad en aceptar todos los contenidos de una justicia internacional, constituye una obligación política absoluta que el Estado responda a los permanentes ataques del terrorismo defendiéndose, impidiendo su ataque o lanzando una ofensiva en los lugares en que se asienta. La política debe ponerse como fin acabar con el terrorismo, para lo que debe emplear los medios que lo hagan retroceder o lo debiliten, intentando que no sufran daño otras personas excepto los terroristas. Se par-

²⁴ «Paix et guerre», París, 1984, p. 130

te así de una idea que ha de ser aceptada sin atender a los requerimientos morales que intenten evitar la muerte del terrorista. La necesidad de la defensa comunitaria reclama que no se pueda inhabilitar a un Estado a defenderse con las medidas más acordes y eficaces para eliminar el grave problema. La injusticia no puede continuar provocándola siempre la misma parte. Puesto que no es posible paralizar la acción antiterrorista, la fuerza debe emplearse cuando se estima que es imprescindible para beneficiar a las potenciales víctimas. Aquí corre el peligro de que los defensores de los derechos de los terroristas condenen la acción antiterrorista al poner en el mismo lado de la balanza la agresión criminal y la respuesta del que ha sido atacado. Es necesario, pues, que se tomen las medidas más convenientes acordes con la protección imprescindible que se debe dar a los inocentes. Porque, en efecto, si no «la enumeración de las circunstancias en las que el recurso a la fuerza no es legítimo, corre el riesgo de garantizar la impunidad de aquellos a los que violan la ley y alentar la anarquía internacional provocando, finalmente, aquello que se intentaba evitar»²⁵.

Ante este nuevo estado de cosas, que ya forma parte del orden internacional, quizá habrá que hacer una revisión de la capacidad de los derechos humanos para imponerse sobre cualquier forma de ejercicio político y posiblemente convenga que los derechos tenga contenidos previstos ante situaciones de supervivencia. Si bien las leyes del conflicto del sistema internacional deben ser respetadas, al ser el terrorismo una forma especial de guerra, no se puede impedir que las acciones militares o policiales sean amparadas por unas leyes para casos excepcionales, que estarían vigentes mientras durasen los ataques terroristas y que, sobre todo, permitieran controlar al gobernante e impedir que saliera de los fines específicos de la lucha antiterrorista.

Asimismo, los derechos humanos deben concebir una escala jerárquica de valor respecto a las personas. De cara

²⁵ *Ibidem*, p. 130.

a la acción política, la vida del terrorista tiene que importar mucho menos que cualquiera de sus potenciales víctimas. Es la diferencia que existe entre la persona integrante de una comunidad desprotegida ante el agresor y el terrorista que tiene por objetivo matar a quienes forman parte del ámbito que pretende destruir.