

Documento de Trabajo

Working Paper

**Democracia italiana y terrorismo internacional:
¿quién vencerá el desafío?**

Luigi Bonanate

20/02/2007

Democracia italiana y terrorismo internacional: ¿quién vencerá el desafío?

Luigi Bonanate

Algunas premisas

No tenemos ninguna buena razón para pensar que, a diferencia del anterior, el siglo veintiuno vaya a poder transcurrir sin tener que echar cuentas con el terrorismo, tanto interno como internacional. Pero si se consideran los datos empíricos, esta afirmación, aparentemente indiscutible, se hace merecedora de una mayor profundización, porque las “temporadas” del terrorismo no pueden reconducirse a patrones de periodicidad o de inevitabilidad, por lo que el pasado no puede ser por sí mismo un buen maestro para el futuro, ni puede darnos ninguna indicación útil. Nuestro punto de partida debería ser más bien: en primer lugar, que todos los países del mundo (mejor dicho, todos los gobiernos del mundo, democráticos o no) deben equiparse para combatir la eventualidad terrorista, con medios que deben demostrar mayor eficacia y que, una vez experimentados como tales, podrán difundirse sustancialmente por todas partes; en segundo lugar, que de entre todos los Estados, los democráticos tienen el problema añadido de no poder recurrir libremente a cualquiera de los medios de lucha disponibles, porque tienen que obedecer a la condición de no disminuir su nivel de democracia o incluso de no recurrir a medios no democráticos. Existe por lo tanto la posibilidad de que se produzca un enfrentamiento total y directo entre Estado y terrorismo: no está dicho que lo vaya a vencer el Estado (dependerá de su solidez), y puede desarrollarse sin freno alguno.

Cuando el enfrentamiento se produce entre Estado democrático y terrorismo, el Estado viene a encontrarse en una situación harto difícil, porque mientras el terrorismo, por definición, no tiene otros límites que sus capacidades de organización, el Estado democrático tiene que limitar sus acciones a las que sean compatibles con su nivel de democracia. La capacidad máxima para hacer frente al terrorismo debe de estar en sintonía con las reglas del Estado de derecho, tal como se lo concibe tradicionalmente en el mundo occidental. Por poner un ejemplo sencillo y entendernos rápidamente: lo que ha ocurrido en los Estados Unidos después del 11 de septiembre ha puesto en serias dificultades la noción de Estado de derecho y arroja una luz poco alentadora sobre el nivel democrático de ese país. Un texto legislativo como el *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (Patriot Act)* no habría sido aceptado por ninguno de los 27 miembros de la Unión Europea, precisamente por la excesiva limitación que impone a las libertades personales y por lo tanto a la concepción occidental del Estado democrático de derecho¹. Lo que significa que no se puede negar que en torno a la respuesta occidental al terrorismo algún problema de democracia existe, partiendo de un supuesto inmodificable: *no todo está permitido* para el Estado democrático, si quiere seguir siéndolo (también puede renunciar a esta prerrogativa y considerar, por ejemplo, por motivos de seguridad, que en determinadas circunstancias conviene renunciar al valor “democracia” antes que al de “vida/supervivencia”, o que la situación de emergencia es tal que sólo una guerra desenfrenada puede “salvar al Estado” – pero se trata de un aspecto que excede del tema que tratamos aquí).

En lo que se refiere al que ha sido el acto de terrorismo más importante de la historia, el ataque a las Torres Gemelas, surgen una infinidad de dudas, tanto sobre el *antes* como sobre el *después*. Con relación al antes, cabe preguntarse – como hacen, por ejemplo, dos estudiosos americanos – si el hecho de que la americana sea una sociedad abierta no ha facilitado (involuntariamente) «la planificación y ejecución de los ataques terroristas», por un lado, e inmediatamente *después* si «el deseo de vivir en una sociedad pacífica y ordenada debería favorecer una mayor aceptación de las limitaciones de la libertad personal y de las libertades civiles»². ¿Son entonces nuestras sociedades demasiado *libres* y por lo tanto son sociedades indefensas? Si es así, ¿deberíamos esperarnos una limitación de nuestras libertades normales

¹ En Italia se trata de una problemática enormemente sensible. Véase, A. Di Giovine, *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, Torino 2005; y P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna 2006.

² D. W. Davis – B. D. Silver, *Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America*, en «American Journal of Political Science», Vol. 48, n. 1, 2004, pág. 29.

que – no lo olvidemos – son en cualquier caso el fruto de siglos de lucha para emanciparse de la opresión? Y además, cuando aceptamos que se limiten nuestras libertades, ¿acaso no corremos también el riesgo de que el poder público abuse de esa legitimación y las limite también por otros motivos, menos nobles y no relacionados con nuestra seguridad, sino con el control de nuestros actos? Lo que está en juego es el equilibrio entre seguridad y libertad: y tenemos que tener bien claro que romper ese equilibrio es precisamente uno de los proyectos más importantes de un movimiento terrorista. De esta manera puede crear “contradicciones en el seno del enemigo” (como se decía en tiempos de Mao Zedong), hacer que empeore la función de gobierno de quienes están en el poder, y provocar la indignación de la opinión pública para que se rebele contra la opresión injustificada. Por un lado, el terrorista quiere aterrorizar a miles de personas, o a millones o billones, y por otro quiere resquebrajar la solidez de los poderes públicos de los estados enemigos: así pues, también el terrorista se enfrenta a un problema de equilibrio, porque si sus acciones son *demasiado* odiosas (o no obtienen el consenso ni siquiera de amigos o aliados), no tendrá éxito, y la empresa terrorista fracasará. Por consiguiente, el ciudadano podría tener que defenderse tanto del terrorismo como de un gobierno autoritario.

Acercándose a Italia

Esta clase de conflicto, intrínseco tanto para la lógica terrorista como para la lógica represiva antiterrorista, ya se vivió hace más de un cuarto de siglo en Italia, el país occidental que sufrió el ataque terrorista-revolucionario más pesado y osado del mundo contemporáneo durante el período 1972-1982, de mano de las Brigadas Rojas, un movimiento específicamente dirigido a provocar el levantamiento revolucionario del proletariado de fábrica italiano³. En esos mismos años, a partir de 1973, Italia es también el campo de batalla de varias actuaciones de los terroristas palestinos que, especialmente en el aeropuerto de Fiumicino, dirigen sus ataques contra compañías aéreas y de transporte israelíes o estadounidenses, implicadas en cualquier caso en la que por aquel entonces los distintos comandos palestinos consideraban que era la postura de los defensores de la causa israelí antipalestina.

Ese período es particularmente importante en nuestro caso, porque fue entonces cuando se hizo el primer gran intento, en uno de los países occidentales más ricos y desarrollados, de utilizar el instrumento legislativo para hacer frente al terrorismo tanto interno como internacional, aunque mucho más el primero que el segundo (téngase en cuenta además que también el primero reivindicaba en el fondo una matriz internacional, puesto que deseaba dirigirse contra lo que denominaba «el sistema imperialista de las multinacionales»). Durante ese período de tiempo más de 400 personas murieron a causa de los ataques de los terroristas o durante los enfrentamientos de estos con las fuerzas del orden, lo que da una idea del nivel del enfrentamiento que se produjo en ese momento (nada comparable con la intensidad, mucho más reducida, del único movimiento análogo aparecido entonces en Europa, la Banda Baader-Meinhof). Lo que ahora resulta relevante para nosotros es que la llamada “respuesta de las instituciones” al desafío terrorista fue puesta en manos del instrumento normativo, es decir, de un par de leyes dirigidas a favorecer el *arrepentimiento* de los terroristas (Ley 304, de 29 de mayo de 1982, de «Medidas para la defensa del ordenamiento constitucional»), y posteriormente su *disociación* (o sea, la «traición» de sus compañeros; Ley 34, de 18 de febrero de 1987 de «Medidas a favor de quien se disocia»). Como puede imaginarse, estas disposiciones legislativas fueron objeto de ásperos debates precisamente debido a la reducción del espacio democrático que causaban al ofrecer a los terroristas nuevos privilegios: en el caso de la Ley 304 reduciendo las penas previstas más o menos en una tercera parte para quienes abandonaran la banda armada o provocaran su disolución, y en el caso de la Ley 34 ampliando unas ventajas análogas para quienes, habiendo sido ya condenados y encarcelados, declararan haber abandonado definitivamente la organización a la que habían pertenecido. Merece la pena leer qué es lo que el Estado pedía al disociado que declarara: «admisión de las actividades efectivamente realizadas, conductas objetivamente y unívocamente incompatibles con el mantenimiento del vínculo asociativo, repudio de la violencia como método de lucha política» (Ley 34, art. 1).

³ Es el mismo período de la “estrategia de la tensión” aplicada por grupos de extrema derecha cuyo objetivo era provocar una respuesta reaccionaria y autoritaria en el País.

Esta elección de una política judicial – una especie de invitación para que los terroristas cuya confianza en la revolución fuera más vacilante traicionaran sus ideales – servía como contrapeso de aquella otra, exactamente opuesta, que había sido la línea «dura» adoptada por el Gobierno italiano en 1979, tal vez en el momento más álgido del enfrentamiento: en efecto, con un Decreto Ley (núm. 625, de 15 de diciembre de 1979 –de «Medidas urgentes para la tutela del orden democrático y de la seguridad pública», posteriormente convertido, con modificaciones, en la Ley 15, de 6 de febrero de 1980), se redoblaban las penas legales previstas por el Código penal: «Para los delitos cometidos con fines de terrorismo o de subversión del orden democrático, castigables con penas distintas de la cadena perpetua, la pena se aumenta en la mitad» (art. 1).

Por lo tanto, en el breve espacio de tres años el Gobierno italiano aplicó en un primer momento una línea dura, dirigida a aumentar el nivel de represión mediante el mayor peso disuasorio de sus *amenazas* contra los terroristas, y luego, por el contrario, bajó repentina y drásticamente la guardia persuadiendo a los terroristas que se mostraran dispuestos a cumplir una acción en sí misma abyecta: traicionar a sus propios compañeros. Como puede imaginarse fácilmente, estas líneas de política del derecho fueron objeto de una durísima polémica en Italia entre quienes, favorables a una línea dura y rigurosa, rechazaban *a priori* cualquier acto que pudiera parecer un signo de debilidad o de cesión ante los terroristas, y quienes por el contrario, planteándose como objetivo exclusivamente la victoria contra los terroristas, estaban dispuestos a hacer concesiones tácticas con tal de alcanzar la victoria estratégica. La solución de este dilema la ofrecieron entonces los propios hechos, puesto que el Estado italiano dio la prueba de fuerza y de resistencia que la opinión pública esperaba, pensando que las instituciones no debían vacilar bajo los golpes del «ataque al corazón del Estado», según la fórmula de las Brigadas Rojas, pero al mismo tiempo supo (siempre en el imaginario de la opinión pública) plegar unos instrumentos legales a veces demasiado rígidos para ofrecer «vías de escape» a los terroristas arrepentidos que sustancialmente vinieran a reconocer su derrota política: ¿y acaso no era precisamente eso lo que la sociedad y el Estado pedían?

De Italia a Nueva York y viceversa

De toda esta producción jurídica surgió una definición mínima (y tautológica) de «terrorismo», que el Parlamento recogió en 1979 en el Código Penal, en su art. 270bis, que se refería sencillamente a «aquel que promueve, constituye, organiza, dirige o financia asociaciones que se proponen el cumplimiento de actos de violencia con fines de terrorismo o de subversión del orden democrático» (art. 270bis c. p., punto 1º)⁴. Y es desde esta base jurídica de donde hay que partir para analizar la actitud gubernamental italiana posterior al 11 de septiembre de 2001, totalmente uniforme con la asumida por todos los países occidentales aliados de los Estados Unidos. Pero aún no existía una descripción exacta del terrorismo, que se forjará en un artículo del Código penal añadido en julio de 2005 (inmediatamente después de los atentados de Londres del 7 de julio), para ampliar el alcance de la definición de terrorismo incluyendo también su dimensión internacional⁵. El art. 270sexies del Código Penal, bajo el título de «Conductas con fines de terrorismo» establece por fin de qué se trata: «Se consideran con fines de terrorismo las conductas que, por su naturaleza o contexto, pueden causar graves daños a un País o a una organización internacional y que son realizadas con el fin de intimidar a la población o de obligar a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar o a abstenerse de realizar cualquier acto, o de desestabilizar o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas y sociales de un País o de una organización internacional »⁶. ¿Cómo no observar que, curiosamente, en esta definición falta cualquier referencia al uso, real o potencial, de la violencia⁷?

Desde este marco global hay que recordar que Italia, como todos los miembros de la ONU, se esfuerza por transponer al derecho interno las resoluciones del Consejo de seguridad después del 11 de septiembre

⁴ Con relación a este importante artículo del Código Penal, ver el análisis detallado realizado por L. Bauccio, *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale*, Giuffrè, Milano 2005, págs. 29 y siguientes.

⁵ En los arts. 270bis, quater y quinquies del Código Penal. figura ahora el término «internacional» en el mismo título.

⁶ El texto de este artículo ha sido añadido al Código Penal mediante el Decreto-ley n.º 144, de 27 de julio de 2005, convertido en la Ley 155, de 31 de julio de 2005.

⁷ En el Artículo 2656f(d) del *the United States Code* se hace referencia, por el contrario, a una «violencia premeditada políticamente». Véase, más ampliamente, United States Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism, *Country Reports on Terrorism 2004*, April 2005.

y que se va a prestar especial atención a la aplicación de las Posiciones Comunes adoptadas por el Consejo Europeo en sus reuniones del 27 de diciembre de 2001/núm. 931 y del 12 de diciembre de 2002/núm. 976, en las que se invita a los miembros a redactar listas de «personas, grupos y entidades» implicados en actos terroristas⁸. En la lista más reciente figuraba el nombre de 52 personas (sobre todo árabes y españoles procedentes del País Vasco) y de 33 «grupos o entidades». El Departamento de Estado americano publicaba fichas sobre 37 grupos terroristas de primer orden y sobre 40 más, mezclando nombres de personas y organizaciones⁹. Este es el contexto normativo donde se enmarca la lucha italiana contra el terrorismo, a partir de dos rasgos específicos: primero, el *supuesto* de que el peligro puede proceder única y exclusivamente del mundo árabe (en realidad de Osama Bin Laden, su grupo y los grupos palestinos considerados aliados de Al Qaeda y/o financiados por Siria e Irán); y segundo, el *hecho* de que en cualquier caso dicha alarma no se ha traducido, sustancialmente, en episodios significativos de terrorismo o represión. Se podría decir que Italia, con su pasado terrorista, se encuentra actualmente entre los que se ven menos afectados, sin duda incomparablemente menos que España o Gran Bretaña. Además, mientras que su principal experiencia se ha producido contra el terrorismo interno de proyección internacional, ahora la situación se ha invertido y la amenaza viene desde el exterior hacia el interior (un interior que, además, se vería utilizado como mero y ocasional campo de batalla y no como blanco específico).

Añadamos al panorama de las peculiaridades italianas en materia de terrorismo la circunstancia de que este país, desde el año 2001, se ha visto sustancialmente libre de ataques terroristas. Ello implica que el significado de la lucha contra el terrorismo internacional – que concierne a una temática no vivida *in corpore vili*, es decir, en la piel de la población italiana – concierne en todo caso también a la solidez democrática de la legislación represiva adoptada, especialmente (inútil ocultarlo) durante el período del gobierno de centro-derecha presidido por Silvio Berlusconi, que se caracterizó por un explícito y total apoyo de todas las decisiones políticas estadounidenses en la materia y que vino así a colocarse en el ojo de un huracán que, por así decirlo, no tenía que ver con Italia. Hay que mencionar por último - desde este delicadísimo punto de vista del nexo entre alianzas y peligros terroristas – que Italia, que en 2003 envió tropas a Irak en apoyo de la actuación norteamericana, al igual que España, no ha sufrido un atentado terrible como el del 11 de marzo de 2004 en Madrid, y que aunque en el verano de 2005 seguía apoyando militarmente a los Estados Unidos en Irak, al igual que Gran Bretaña, no ha sufrido un ataque como el de Londres del 7 de julio de 2005. En otras palabras, la alarma social que la opinión pública italiana ha percibido durante el lustro del gobierno Berlusconi ha sido periódicamente elevada a causa de acontecimientos externos, que sin embargo siempre han sido reconducidos a indicadores de peligro existentes en Italia tras algunos episodios (de los que hablaremos más adelante) que, como es bien sabido, en Italia no tuvieron especial relevancia¹⁰. Fuera de cualquier polémica de tipo ideológico, la duda es: ¿los daños pudieron evitarse gracias a la actuación del gobierno entonces en el poder (es decir, el presidido por Silvio Berlusconi, que como todos los gobiernos de derechas era partidario de la dureza, del endurecimiento de las normas represivas y de una aplicación particularmente rigurosa de las mismas), o bien, al no haber existido nunca proyectos terroristas dirigidos contra Italia, el activismo del gobierno era inútil? Una pregunta fundamental surge por tanto en el escenario de nuestro análisis: ¿cuál es el nexo causal entre las políticas estatales y el terrorismo? ¿Entre Estados y grupos terroristas? ¿Entre estrategias de lucha terrorista y oposición al terrorismo?

Una pregunta inquietante

El terrorismo internacional de matriz islámica ha actuado poquísimo en Italia (o mejor dicho, hasta donde sabemos, hasta ahora la ha utilizado exclusivamente en términos de organización y logística, pero nunca

⁸ Merece la pena subrayar, a este respecto, que de forma totalmente inusual grandes instituciones como la ONU y la Unión Europea se han encontrado «atacando no sólo ya a un Estado o entidad estatal (como había ocurrido hasta entonces), sino a *determinados individuos o grupos de individuos* acusados de realizar actos terroristas (es decir, talibanes, Bin Laden y miembros de Al Qaeda)», A. Cassese, *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, Il Mulino, Bologna 2004, pág. 178 (cursiva en el original). En lo relativo al asunto de las listas, ver P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche, op cit.*, pág. 93.

⁹ United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*, 2004.

¹⁰ En el verano de 2006 los periódicos italianos referían que la CIA poseía información sobre posibles atentados terroristas en Roma. Más recientemente, los diarios han reflejado noticias como esta: «Al Qaeda prepara ataques para Navidad en toda Europa», *La Stampa*, 12 de noviembre de 2006.

como blanco), pero no por ello el tema ha desaparecido de los debates políticos, de las salas de los Tribunales o de las discusiones de la opinión pública, especialmente debido a que siempre se lo relaciona con la inmigración, en particular la clandestina, cuyos flujos de entrada en Italia son muy elevados. La legislación sobre inmigración tiene su núcleo en la llamada «Ley Bossi-Fini», es decir, la ley 189, de 30 de julio de 2002 - «Modificación de la normativa en materia de inmigración y asilo», y ha sido concebida precisamente como un freno para la entrada incontrolada e incontrolable de personas *non gratas* (cuya expulsión es una operación de policía en absoluto fácil y expedita). Puede interpretarse sea como el instrumento que ha filtrado las llegadas a Italia, cerrándole las puertas a posibles terroristas, sea como la inútil restricción de las posibilidades de acceder a unas mejores condiciones de vida para personas que no guardan ninguna relación con el terrorismo¹¹. Una segunda dimensión – policialmente relevante, la relativa al papel de los servicios secretos en las investigaciones, pero también a la colaboración con la Central Investigation Agency (CIA) — la discutiremos más adelante.

Tras el 11 de septiembre, el primer episodio que sacudió a la opinión pública fue el de Bolonia (23 de junio de 2002), cuando fueron arrestados algunos presuntos «terroristas islámicos»¹² bajo la acusación de haber preparado un atentado (que habría podido provocar una matanza) en la principal iglesia de Bolonia, la de San Petronio, en uno de cuyos frescos figura una imagen de Mahoma que la religión islámica considera ofensiva¹³. La investigación posterior demostró sin duda posible que todo el episodio fue fruto de informaciones equivocadas e interpretaciones incorrectas de algunas escuchas telefónicas, pero obviamente – a pocos meses de las Torres Gemelas – la conmoción popular fue significativa, aunque derivada de una especie de histeria colectiva (muy pronto sosegada por la investigación policial). Pero pasemos ahora a los datos empíricos oficiales recogidos acerca de estos últimos años, a partir del 2003, es decir, desde cuando el Departamento de Estado norteamericano publicó una investigación sobre la marcha del terrorismo en el mundo.

Tras definir a Italia como «un aliado incondicional en la guerra contra el terror», el *Informe 2003* describía en estos términos la actuación italiana: «las autoridades italianas, para la aplicación de la ley, han mantenido una iniciativa ampliamente efectiva y actualmente en curso contra los sospechosos de terrorismo con base en Italia, que incluye investigación, detenciones, enjuiciamientos y expulsiones»; añade que 71 personas habían sido arrestadas y 7 expulsadas a lo largo del 2003¹⁴. Al año siguiente el *Informe* estadounidense añade, junto a valoraciones idénticas a las que figuraban en el año anterior y haciendo referencia a unas 60 personas arrestadas, que «muchos de los arrestados eran sospechosos de ser simpatizantes de Al Qaeda y de desarrollar acciones de reclutamiento para oponerse a las actividades de la coalición en Irak»¹⁵. Por último, en el *Informe* del año 2005, tras las frases de rigor ya presentes en los años anteriores, se informa de que en una importante operación de policía han sido arrestadas 18 personas «asociadas con el Grupo Islámico Combatiente Marroquí y con Ansar al Islam»¹⁶. Estas indicaciones empíricas relativas a tres años consecutivos, donde se registran «sospechosos» pero nunca «culpables», dan idea de la gran escasez de actividades ilegales en Italia en el período en cuestión: de hecho tan escasas que hacen que sea poco comprensible la insistencia de los medios de información a la hora de crear la representación de un fenómeno gravísimo, pero que en realidad no se manifestaba. Dicha situación de alarma social en el país frente a la amenaza terrorista constituye el supuesto desde el que profundizar en los poquísimos asuntos procesales importantes desarrollados en Italia, más por sus aspectos metodológicos y procesales que por su capacidad para derrotar al terrorismo internacional. Además, a nadie se le escapará que el papel creativo de la Magistratura – no sólo mediante la formulación

¹¹ El debate sobre esta problemática es muy vivo en Italia, al igual que la investigación. Véase entre otros, G. Zincone, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati*, Il Mulino, Bologna 2001; A. Colombo – G. Sciortino, *Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna 2002; M. Barbagli, A. Colombo y G. Sciortino, *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna 2004.

¹² Esta es la expresión que utilizan todos los periódicos italianos cuando se refieren a problemas relacionables con el terrorismo internacional.

¹³ Una especie de anticipación, por así decirlo, del asunto de las «viñetas satánicas» danesas que en 2006 provocaron tantos desórdenes y preocupación.

¹⁴ United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003, 2004*, pág. 49.

¹⁵ United States Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism, *Country Reports on Terrorism 2004, 2005*, pág. 49. El texto habla luego de «sospechosos» pertenecientes a otros grupos terroristas.

¹⁶ Ver United States Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism, *Country Reports on Terrorism 2005, 2006*, chapt. 5.

de sentencias innovadoras, valientes o controvertidas, sino también como tutora del ordenamiento constitucional democrático del Estado, especialmente frente al peligro de fluctuación de la opinión pública – representa hoy (por lo menos en Italia, aunque no sólo) el más firme baluarte de la legalidad¹⁷. En un primer caso (el segundo lo presentamos más adelante), entran tres sentencias distintas, relativas a los distintos grados de justicia previstos por la ley en Italia, en las que – más que la relevancia penal de los hechos imputados a los detenidos – resulta de gran importancia la duda de si el procedimiento penal tenía fundamento en el sistema legislativo italiano o no. Por motivos procesales de distinto tipo, sólo algunos de los arrestados en 2004 fueron sometidos a juicio en el mismo año, bajo la acusación principal de haber tenido el «objetivo de realizar actos de violencia con fines de terrorismo internacional, en Italia y en el extranjero»; la conducta de los imputados había consistido, hasta el momento de su detención, en la «preparación y ejecución de actos terroristas que iban a realizarse contra gobiernos, fuerzas militares, instituciones, organizaciones internacionales, ciudadanos civiles y otros objetivos». A esta imputación particularmente relevante (que tiene su fuente normativa en el art. 270bis del Código Penal) se le añadían otras menores, como el favorecimiento de la inmigración clandestina, el reclutamiento de personas que enviar a los campos de adiestramiento en Irak, la obtención de documentos falsos, proselitismo de incitación al terrorismo, etcétera.¹⁸ A falta de eventos terroristas, y en presencia de la simple aunque verosímil *intención* de provocarlos, las conductas demostradas por los acusados han sido valoradas por el Juez Fórrelo, del Tribunal de Milán – especialmente a falta de una amplia y concordada definición de terrorismo internacional a nivel mundial – como pertenecientes a la categoría, bastante más amplia y reconocida por el derecho internacional, de la guerra de guerrillas. Sobre la base de «los encomiables esfuerzos de investigación realizados», el juez decide que «con arreglo a los hechos, no puede considerarse probado, ni siquiera en términos de gravedad indiciaria, que las dos “células” en cuestión, aún gravitando en áreas notoriamente marcadas por la propensión al terrorismo, tuvieran objetivos que trascendieran los de la guerrilla».

Estableciendo así una neta distinción entre terrorismo y guerrilla, el juez Forleo absuelve pues a los imputados de los crímenes reconducibles al art. 270bis del Código Penal. (este es el aspecto que nos interesa; otros delitos menores por lo que fueron procesados al mismo tiempo quedan fuera del alcance de nuestro tema), desencadenando en la opinión pública, tanto especializada como general, un fortísimo debate. En efecto, entran en discusión varios aspectos que hacen que el caso sea especialmente significativo: por una parte la definición del tipo de delito (¿guerrilla o terrorismo?), y por otra la realización efectiva o no de determinadas acciones (terroristas o de guerrilla). Mientras que la primera cuestión en seguida resultó escasamente susceptible de aclaraciones perentorias y compartibles¹⁹, la segunda implicaba nada menos que la aplicación del principio del *habeas corpus*, pudiéndose afirmar – no sin argumentos – que las conductas amenazadas o temidas no se habían concretado y que por lo tanto no podían dar lugar a un proceso penal, y menos aún a una condena por delitos no cometidos. Para complicar aún más las cosas llega una siguiente sentencia del Juez de instrucción de Brescia, que reforma la sentencia Forleo reconociendo en los acusados «la finalidad de participar en la yihad, con la programación de inminentes viajes con destino a países en los que operar, no para participar en la resistencia sino para poner en práctica el terrorismo» (Sentencia del Tribunal de Brescia, Oficina del Juez de Instrucción, 21 de diciembre de 2004), implicando por tanto que entre resistencia al enemigo, guerrilla y terrorismo existiría una completa continuidad que hace imposible distinguir los eventuales niveles distintos de gravedad y por tanto de responsabilidad reconducibles a las normas del derecho penal.

Pero la última palabra sobre este caso le correspondía al Tribunal de Casación, el máximo (y último) órgano de jurisdicción en Italia (no habilitado para discutir los hechos que se imputan, sino sólo y exclusivamente los perfiles formales de la corrección de los procedimientos adoptados hasta esa instancia de juicio y la eventual falta de motivación de las sentencias anteriores o su manifiesta falta de

¹⁷ «El juez, sobre todo el juez constitucional, acaba por convertirse también en el juez de la sensatez de las normas adoptadas en períodos de gestión de situaciones de emergencia y de prevención y represión del terrorismo, el juez de la necesidad, de la idoneidad y de la proporcionalidad de las medidas adoptadas para la tutela de la seguridad », P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., pág. 35.

¹⁸ Todas estas noticias proceden de la Sentencia núm. 28491/04 dictada por el Juez de la Audiencia Preliminar de Milán (Forleo), *passim*.

¹⁹ Aunque sea de forma un poco aproximada, se podría decir que el juicio a favor de la asimilación entre guerrilla y terrorismo tiende hacia una ideología de derechas, y el de la distinción de los dos casos y de la tendencia a excluir la relevancia del terrorismo como delito, hacia una de izquierdas.

fundamento). Los motivos de recurso de los acusados reconocidos responsables de las acciones que les adscribía el juez de Brescia eran múltiples y en su mayoría, para nosotros, irrelevantes; pero lo que nos interesa destacar es que, con respecto al punto-clave relativo a la legitimidad o no de la acusación de terrorismo, el Tribunal Supremo acogió la tesis (expuesta por el tribunal de Florencia, responsable de “reexaminar” el caso) según la cual «por terrorismo debe entenderse la violencia, jurídica e histórica, dirigida a mellar los principios constitucionales fundamentales (en los que el Estado italiano se identifica) y que se manifiesta en actos que pretenden instaurar el sistema de terror contra todos»²⁰, acogiendo la tesis de la continuidad y – más que nada – admitiendo implícitamente la relevancia penal de la pura y simple «preparación» de actos terroristas, considerada, según el lenguaje del Código penal italiano, un caso de «intento de delito», que sería una figura de delito autónoma e independiente de su efectiva y posterior realización.

¿Una respuesta aceptable?

A este primer caso importante acaecido en el 2004 le siguió otro en el 2006, que debe colocarse por tanto en el contexto histórico de una situación internacional empeorada, determinada por la falta de resolución del conflicto iraquí y por la creciente desaprobación internacional de la política exterior y militar de los Estados Unidos. Un clima que sin duda también endurece las posturas de los partidos políticos en los distintos países, especialmente si se encuentran entre los que contribuyen al esfuerzo militar en Irak²¹. Y un clima empeorado aún más por el escándalo de los secuestros en territorio italiano efectuados por agentes de la CIA (que para escapar a la legislación de los distintos países implicados desplazaban continuamente en avión a los detenidos)²², frente a los cuales el gobierno italiano de centro-derecha mantuvo una postura de cobertura hasta el último día de su permanencia en el cargo, ocultando las acciones de la CIA desarrolladas con la colaboración del servicio secreto italiano. En el 2006 se celebra en Milán un nuevo juicio contra 16 personas arrestadas en Milán en el otoño de 2003, acusadas de asociación dirigida al cumplimiento de actos de terrorismo internacional tanto en Italia como en el extranjero. El proceso concluye con una sentencia que, reconociendo la conexión (la «continuación» de un delito en el otro: desde el *intento* a la *realización*) entre organización y preparación, por un lado, y realización, por otro, de actos terroristas, condena a los imputados con penas significativas (menos elevadas que las solicitadas por la acusación, pero en todo caso del orden de varios años de reclusión), confirmando – como expresaba el Fiscal del proceso, Armando Spataro – que «el terrorismo puede y debe combatirse con las armas de la ley y en las salas de justicia, desmintiendo la tesis de quienes sostienen que el terrorismo no se puede contrarrestar con el Código Penal en la mano y que pueden existir zonas grises entre la legalidad y la ilegalidad»²³.

Mientras que la última parte de las declaraciones del Fiscal Spataro se refiere de forma polémica precisamente a las actividades ilícitas de la CIA americana (de las que hablaron todos los periódicos del mundo), la parte inicial implica por tanto que la ley puede combatir el terrorismo también de forma preventiva y no sólo a posteriori, como estamos acostumbrados a ver cuando el proceso se desarrolla en torno a un crimen cometido y no sólo “temido”. Hacer propaganda islamista, ensalzar la yihad, celebrar a los kamikazes, recoger fondos para enviar a Oriente Medio, reclutar a jóvenes dispuestos a arriesgar su vida para luchar en Irak o en Afganistán: todo ello es la libre manifestación de una voluntad y de una intención explícitamente dirigidas a acciones de podrían concretarse en formas de violencia terrorista, y como tales deben ser reprimidas por los Tribunales. ¿O tal vez esta función debería ser desempeñada sólo y exclusivamente por las fuerzas de policía que se ocupan de garantizar el orden público y de *prevenir* el cumplimiento de delitos? ¿Se puede acusar de terrorismo a quienes *aún* no han realizado actos terroristas pero *probablemente* los realizarán, aunque a lo mejor no los realizan *nunca*? Si el terrorismo se considera un delito como los demás, las posibilidades de actuar desde la investigación para prevenirlo son muy limitadas y están estrechamente vinculadas a los principios fundamentales del Estado de derecho, que no pueden – como ya hemos observado – pisotear el *habeas corpus*; si por el contrario el terrorismo no es un

²⁰ Suprema Corte di Cassazione, Sezione Seconda Penale, sentencia n.º 669/2005.

²¹ Durante la campaña electoral italiana, en la primavera de 2006, la coalición de centro-izquierda prometió que las tropas italianas iban a ser retiradas si ganaban; como efectivamente se hizo, a finales de ese mismo año.

²² En el mes de diciembre de 2006, 26 agentes de la CIA son imputados por secuestro de persona por la Magistratura italiana.

²³ Declaración que figura en el diario *La Stampa*, del 22 de septiembre de 2006.

delito cualquiera, sino un delito *político*, entonces se disparan todas las cautelas que la historia judicial de Europa ha conocido, por lo menos a partir de 1856, con ocasión del arresto de los autores de un atentado contra Napoleón III de Francia, y una serie de eximentes extremadamente amplias (altos valores morales, derecho de luchar por la liberación o la independencia de la patria, lucha antiimperialista, etcétera) intervienen para distinguir al terrorista del criminal común. Por consiguiente, el punto sería aquí que el terrorista podrá ser perseguido sólo en el momento en que recurra a conductas totalmente similares a las de la criminalidad común, acabando por pisotear los mismos principios que pretende afirmar – a menos que *el fin justifique los medios* y que cualquier tipo de actuación sea admitida por los superiores ideales²⁴.

Una explosión – se dirá – siempre es una explosión, da igual que haya sido provocada por un comando terrorista o por una banda criminal. Sin embargo, en la historia italiana reciente en ocasiones se ha planteado que entre estos dos mundos han llegado a existir incluso ciertas formas de colaboración y ciertas sinergias, especialmente cuando la Mafia, particularmente presionada por la Justicia italiana, intentó librarse de las dificultades recurriendo a actos *aparentemente* terroristas en la primavera de 1993, en Roma, Florencia y Milán, tomando como objetivo a un popular presentador italiano, Maurizio Costanzo, edificios públicos e históricos y centros culturales (causando en total la muerte de 10 personas)²⁵. Actitudes semejantes en lo relativo al componente de identidad de los grupos y a la igual relación con la violencia, pero unas conexiones radicalmente distintas con la opinión pública, que no acepta superposiciones entre violencia terrorista y mafiosa, nos muestran el alcance de la diferencia: es posible que algunos grupos terroristas pidan ayuda a la Mafia o a otras poderosas organizaciones criminales por la sencilla razón de que estas son enormemente eficaces y «profesionales»; la costumbre de actuar en el secreto y la clandestinidad provoca su mutua atracción, pero el juicio sobre sus respectivas formas de violencia los diferencia enormemente.

El mafioso mata para demostrar su fuerza y para adquirir poder en las organizaciones criminales, eliminando a sus rivales o a aquellos que desobedecen, y no le interesa actuar en un Estado sumido en una crisis revolucionaria o internacional (lo que dificultaría su libertad de actuar). El terrorista mata para denunciar a quienes considera un mal, o para combatir contra el extranjero odiado y para dar vida a instituciones estatales totalmente distintas de las existentes; el mafioso mata por razones puramente materiales, el terrorista por razones, a su manera, ideales²⁶. La Mafia es tolerada por la opinión pública italiana, de hecho lleva más de un siglo arraigada en el país; los grupos terroristas autóctonos, por el contrario, han sido sustancialmente erradicados gracias a una total aceptación de la lucha por parte de la opinión pública democrática. Que un solo y mismo acontecimiento (un atentado) pueda adoptar significados distintos a lo ojos de la opinión pública revela un dato importantísimo: no es lo que se hace, sino *cómo* y *por qué* lo que construye el significado mismo de la acción, es decir, la perspectiva simbólica en la que se coloca²⁷. La presencia en territorio italiano de una tercera fuerza, por así decirlo, la de los terroristas islámicos yihadistas, modifica totalmente el panorama del debate italiano, que se desplaza a la temática de la emergencia democrática.

Más que respuestas, dudas

La emergencia que Italia conoció hace un cuarto de siglo tenía – como acabamos de ver – unas bases totalmente diferentes respecto a la situación que se viene a determinar tras el 11 de septiembre, cuando en Italia, como en la mayor parte de los países del mundo, las fuerzas del orden, las fuerzas políticas y los medios de información se preguntan sobre su capacidad para hacer frente a desafíos tan graves como el de las Torres Gemelas. Como sabemos, la respuesta estadounidense consistió en la «guerra contra el terrorismo» a la que se llamó a colaborar a los aliados, y que para un Estado significa comprometerse en dos frentes, si se considera que la oposición al terrorismo no es exclusivamente un problema de orden

²⁴ Esta es una valoración que entra en la esfera del juicio moral, que obviamente no puede afrontarse aquí, aunque en otras ocasiones me he interesado por ello, por ejemplo, en, *La política internazionale tra terrorismo e guerra*, Laterza, Roma y Bari 2004.

²⁵ Que pueden considerarse como «learning curve». A. Jamieson, “The Use of Terrorism by Organized Crime”, in T. Bjorgo, ed., *Root Causes of Terrorism. Myths, Reality and Ways Forward*, Routledge, London 2005, pág. 166.

²⁶ F. Armao, *Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al dominio locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.

²⁷ Me permito remitir, sobre este último aspecto, a mi *Il terrorismo come prospettiva simbolica*, Aragno, Torino 2006.

internacional, sino también interno²⁸. Sin embargo, el límite intrínseco con el que topa la internacionalización de la lucha contra el terrorismo lo representa el hecho de que cada uno de los aliados de esta guerra puede contrarrestar el terrorismo internacional únicamente dentro de su territorio nacional – un límite, que quede bien claro, que los Estados Unidos ha percibido claramente y desearían superar. Pero para librarse de esta forma de incertidumbre habría que admitir que los Estados han perdido su soberanía o la reserva de dominio sobre lo que ocurre en su territorio nacional. O bien deberíamos reconocer que la situación de peligro que corren los Estados es de tal magnitud que los lleva a adoptar legislaciones típicas del «estado de guerra», a partir – como se ha sugerido en Italia – del recurso al art. 78 de la Constitución, que atañe a la eventual proclamación del estado de guerra (por parte de las Cámaras)²⁹.

Bastaría con estas consideraciones para comprender lo inútil, además de lo inaceptable, de la estrategia de guerra contra el terrorismo propuesta por los Estados Unidos, la participación en la cual, sin embargo, ha afectado y afecta a países como Italia, que entre el 11 de septiembre y la primera mitad de 2006, han compartido su significado y las consiguientes acciones político-estratégicas. Hay que añadir, por otro lado, que ninguna de las víctimas italianas en Irak entre el 2003 y el 2006 (año de la retirada del Ejército italiano) podía relacionarse con actos terroristas ocurridos en Italia, por el sencillo hecho de que no los hubo. Las dos dimensiones, interna y externa (o internacional), vienen a encontrarse contemporáneamente y contextualmente a la vez entrelazadas y terriblemente diferenciadas, creando por lo tanto esa contradicción que está sobredeterminando, en todo el mundo, el debate sobre el nexo entre «lucha antiterrorista y costes en términos de democracia» en lo que respecta a los medios utilizables. También en este caso han sido los Estados Unidos los que han marcado un camino, el de la legislación de emergencia – del que la *Patriot Act* ha sido el ejemplo más clamoroso y conocido en todo el mundo –, desde el que también han tomado pie para deslegitimar a algunos miembros de la comunidad internacional: si un Estado es definido como «failed State» o «rogue State», desde ese momento queda proscrito y excluido de la protección del derecho internacional público (especialmente en sus dimensiones del derecho bélico y del derecho humanitario), y por lo tanto cualquier acción *represiva* hacia el mismo (o mejor dicho: hacia su territorio) estaría justificada, no sólo por el objetivo ideal sino también por la pérdida de la subjetividad jurídica por parte de dicho Estado³⁰. Se trata de una orientación de política del derecho que, en caso de triunfar, trastornaría radicalmente el derecho internacional público. ¿Tenemos derecho a pisotear el derecho para combatir contra aquellos a quienes no consideramos merecedores de protección jurídica?

Admitiendo que el terrorista constituye actualmente un peligro (o sea, algo que hoy en Italia es potencialmente realista, pero no está materialmente en acto), la cuestión es 1) si ese peligro es tan alto como para justificar una legislación de emergencia, y por lo tanto si el Parlamento y el Gobierno tienen que estudiar y aplicar unos instrumentos judiciales específicos, o si, por el contrario, la legislación normal del Estado de derecho ya existente es suficiente para defender la democraticidad del Estado. La primera hipótesis considera el terrorismo como un peligro vital, la segunda lo juzga como un desafío que no necesita ser combatido con medios excepcionales, sino con los medios normales. La primera pide, por un lado, el refuerzo de los aparatos de policía, tanto preventivos como represivos, y por otro la intensificación de las actividades de *inteligencia* que se consideren útiles para desenmascarar los proyectos terroristas antes de que ocurran. La segunda, por el contrario, sostiene que el Estado democrático sólo puede derrotar al terrorismo dando prueba de su solidez institucional y del apoyo popular del que goza. Al igual que en Estados Unidos, en la Italia de los últimos años la primera respuesta ha gozado de mayor espacio y éxito que la segunda.

En efecto, el debate público italiano, planteado desde el gobierno por una parte con su política del derecho y por otra con sus decisiones de política exterior (apoyo incondicional al espíritu de «guerra contra el terrorismo»), se ha concentrado esencialmente en la hipótesis de que la situación de emergencia terrorista no puede ser afrontada sino con disposiciones de excepción, tanto en el plano de la

²⁸ Ya me he referido previamente a la *Patriot Act*, y no pretendo discutir aquí las decisiones norteamericanas en materia de política de seguridad.

²⁹ Véase por ejemplo, G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Il Mulino, Bolonia 2004.

³⁰ Desarrollan esta temática T. E. Frosini y C. Bassu, en *La libertà personale nell'emergenza costituzionale*, *op.cit.*, págs. 86-89.

investigación como en el plano de la represión³¹, como se desprende de la utilización realizada por el Gobierno de la legislación de urgencia, con el Decreto-ley n.úm. 144, de 27 de julio de 2005, dictado inmediatamente después del atentado de Londres, como ya se ha dicho. El aspecto políticamente más significativo del decreto (un caso importante, porque ha contribuido incluso a introducir tres nuevos artículos en el Código Penal, 270ter, quinquies y sexies, titulados «Enrolamiento con fines de terrorismo también internacional», «Adiestramiento para actividades con fines de terrorismo también internacional», y «Conductas con fines de terrorismo») consiste en la ampliación de las posibilidades de acción por parte de las fuerzas de investigación, basándose en el juicio de que el fuerte flujo de inmigración que caracteriza a Italia incluye en su interior también a grupos de activistas o simpatizantes de movimientos clandestinos y *por consiguiente* terroristas.

Es evidente que de esta forma se prescinde de la distinción, que no puede no establecerse dentro del mundo de la «ilegalidad», entre la criminalidad común, la violación de las normas con meros fines de supervivencia³² y la pertenencia a verdaderos movimientos terroristas (entendiéndose como tales a los que reclutan, organizan y actúan con fines de terrorismo, no simplemente a quienes hacen obra de propaganda del terrorismo).

El «teorema» adoptado por el gobierno entiende: en primer lugar, que la nebulosa islámica italiana contiene en su interior, y protege, a fundamentalistas dedicados al terrorismo; en segundo lugar, que existe una alta probabilidad de que entre los musulmanes residentes en Italia existan terroristas; en tercer lugar, que la operación de represión-prevención fundamental debe por tanto concentrarse en el control de la inmigración, y en cuarto lugar, que ello podrá realizarse gracias a la actividad discreta y poco visible de los Servicios secretos, más que mediante la actividad de las fuerzas normales de la policía de fronteras. En particular, a través de nuevas normas dictadas por el gobierno Berlusconi para potenciar las actividades de información, el control del tráfico telefónico y telemático y otras formas de seguridad policial (contenidas también en el Decreto Ley. de 27 de julio de 2005), ha surgido una ampliación de la esfera de libertad de acción de los servicios secretos, a la que tal vez no se le habría prestado mucha atención si en el curso del 2006 no hubiera aflorado el asunto de los llamados «secuestros aéreos» organizados por la CIA, con la colaboración local de los servicios secretos de los países implicados en cada ocasión. Al término de la investigación, la magistratura italiana solicitó enviar a juicio a 26 agentes de la CIA, 5 miembros de los servicios secretos italianos y un ex carabiniere.

No se cuestiona aquí, obviamente, el fundamento de las imputaciones o el perfil diplomático de una cuestión en la que agentes oficiales (si bien «encubiertos») de un país han actuado dentro de otro, sino más bien el hecho de que los acusados italianos hayan argumentado, como justificación³³, que fueron autorizados a colaborar con la CIA por sus superiores jerárquicos, en este caso concreto por el Presidente del Consejo que ocupaba el cargo. La elección política del gobierno al presentar las medidas adoptadas se ha fundado en una doble igualdad - «islámico=fundamentalista=terrorista», sobre cuya base obviamente resulta posible hacer que se acepten unas normas más duras y/o mayores controles individuales, que en otros momentos hubieran sido unánimemente rechazados. Siempre es difícil distinguir los casos en los que el endurecimiento de las normas frena su violación, de aquellos en los que se atribuye a las fuerzas del orden mayor libertad de acción. Lo que está en juego es el nivel de alarma social que se alcanza y por tanto el del «precio» que la opinión pública está dispuesta a pagar por vivir tranquila y segura.

¿Un caso de «falacia naturalista»?

La fisura que domina la percepción del terrorismo internacional en Italia es claramente valorativa, en el sentido de que mientras una concepción amplia de los derechos fundamentales considera «inevitable» que los ciudadanos considerados individualmente se vean, por lo menos durante una parte de sus vidas, privados de medidas de protección especiales, porque dar protección absoluta resultaría iliberal, por otra

³¹ Pero el gobierno de Centro-izquierda, que sustituyó al de Centro-derecha en el verano de 2006, parece seguir las huellas del primero al haber dispuesto que los encarcelados en Italia sospechosos de vinculación con el terrorismo y que, gracias al indulto, sean liberados, sean expulsados inmediatamente de Italia, sin pasar por la correspondiente disposición de la Magistratura.

³² En el caso de los que en Italia se denominan «los viajes de la esperanza», de quien huye de la pobreza de su país de origen.

³³ Así es, de momento, sobre la base de noticias periodísticas.

parte una concepción en la que la seguridad prevalece sobre cualquier otro bien prefiere por el contrario aceptar una limitación de los derechos individuales con tal de salvaguardar unos valores superiores y no negociables. El primer punto de vista juzga poco relevante el aspecto de la seguridad nacional, que por el contrario es considerado particularmente grave e importante por el segundo. El primero considera que la legislación existente en cada Estado democrático es idónea y suficiente para hacer frente – puesto que puede producirse por la vía puramente judicial – al desafío terrorista, mientras que el segundo percibe la existencia de una situación de emergencia que requiere por consiguiente una legislación especial. En términos más estrechamente ligados al debate político-ideológico, diremos que en Italia el centro del problema se encuentra– hoy como en los años setenta – en la relación entre democracia y terrorismo, y puede resumirse de la manera siguiente: ¿para derrotar al terrorismo es necesario *limitar* la democracia o deberíamos *hacer crecer* una democracia capaz de desarmar al terrorismo³⁴?

Podría ser relativamente patente la conclusión de que el terrorismo *interno* no puede ser combatido sino por la democracia, por la sencilla razón de que el enfrentamiento es directo, el desafío del terrorismo no puede sino dirigirse hacia una determinada concepción del Estado, no hacia el Estado como tal, que es sin embargo lo que constituye el blanco del terrorismo internacional: para una célula de Al Qaeda, el hecho de que el gobierno de los Estados Unidos pueda ser «reaccionario» influye escasamente sobre la exigencia de derrotar a todo el Estado, y no solo a uno u otro gobierno. En este caso lo que está en el punto de mira es el orden internacional, frente al que la composición de los gobiernos coordinados en la «guerra global contra el terrorismo» es un simple subproducto, y no la razón del enfrentamiento. Es más, la naturaleza democrática acabará, en este imaginario, por parecer la marca distintiva de las fuerzas hostiles a las que se desea combatir. Esto significa por lo tanto que, si combatir el terrorismo *interno* desde *dentro* del Estado es, aunque complejo, costoso y eventualmente doloroso, una especie de automatismo institucional, una respuesta obligada y espontánea, bien distinto es el caso de la respuesta *interna* al terrorismo *internacional*, ante el que ningún Estado puede sentirse ajeno, pero por el que tal vez no se vea afectado. Y es frente a este caso cuando la acción del Estado (su «respuesta» al desafío terrorista) adquiere especial importancia. En lo que respecta a los últimos cinco años, que es también el primer quinquenio de la historia en que el terrorismo ha tenido una *verdadera* dimensión internacional, a diferencia de todos los demás casos del pasado³⁵, disponemos de una singular diferenciación entre Estados. En efecto, si consideramos las situaciones inglesa, española e italiana y tomamos nota de que los tres países se adhirieron a la «guerra global contra el terrorismo» proclamada por Bush tras el 11 del septiembre, podemos observar que: Gran Bretaña ha sufrido un gravísimo ataque terrorista (7 de julio de 2006)³⁶, pero se ha mantenido constante en su fidelidad a los Estados Unidos; España ha sufrido el ataque del 11 de marzo de 2004 y ha retirado su adhesión a la guerra en Irak (como el candidato a presidente del gobierno, Sr. Zapatero, luego vencedor de las elecciones, prometió hacer durante la campaña electoral y *antes* del atentado; Italia se ha adherido al ataque a Irak, no ha sufrido ataques terroristas, pero con el cambio de gobierno ha retirado sus tropas de Irak (lo que el gobierno anterior de alguna manera ya había adelantado tras la que era la previsible conclusión de la intervención occidental en Irak).

Tres Estados, tres estrategias políticas, tres estrategias terroristas. La única conexión que parecería poder establecerse concierne, en dos casos sobre tres, al nexo entre la participación en la guerra y los atentados (España y Gran Bretaña), mientras que Italia, que también había tomado la misma decisión político-militar respecto a Irak, no ha sufrido ningún ataque terrorista. ¿Deberíamos deducir que no existe relación entre los objetivos de los terroristas y las políticas exteriores de los países aliados de los Estados Unidos? La respuesta a esta pregunta nos alejaría y nos sacaría del contexto actual; debemos preguntarnos, pues, cuál es la razón de la incolumidad italiana, que no puede relacionarse directamente con su presencia en Irak: ¿por qué Italia, que estaba en Irak, no ha sido atacada? Si no vale el nexo «guerra en Irak/ataques

³⁴ En lo que a mí respecta, empecé a discutir este dilema a partir de *Terrorismo e governabilità*, en «Rivista italiana di scienza politica», XIII, n. 1, 1983.

³⁵ Para las Brigadas Rojas italianas, por ejemplo, el hecho de que la victoria revolucionaria en Italia implicara también una derrota para el sistema capitalista mundial era una consecuencia, más que un objetivo. Para Al Qaeda el enemigo está por el contrario mucho más diversificado y va mucho más allá de la llamada coalición de los «voluntariosos» que se han alineado en Irak: aquí están en juego unas concepciones del mundo, unos modelos de organización social y cultural, unos principios éticos y creencias religiosas que no pertenecen únicamente a uno u otro Estado, sino a la sociedad internacional como tal.

³⁶ No voy a discutir si la matriz de cada episodio terrorista es la misma o no, lo que cuenta, para nuestros fines, es que todos ellos han sido vividos por la opinión pública como momentos de una *estrategia* unitaria y global.

terroristas», ¿eso significaría directamente que la gestión de la seguridad interna ha sido en Italia superior a la de España y Gran Bretaña? En primer lugar, podríamos encontrarnos ante una correlación espuria y concluir que los distintos resultados de los tres Países no dependen de la variable “terrorismo” sino de otra variable independiente válida para los tres casos. Es decir, podríamos encontrarnos ante un caso de estrategia fracasada en Italia, a diferencia de España y Gran Bretaña, y deducir que en Italia la organización de ataques como los de Madrid y Londres sencillamente no ha tenido éxito: en tal caso nos encontraríamos frente al «intento de delito» que, para el código penal italiano, configura en todo caso un delito autónomo y de pleno derecho³⁷. También se podría objetar, por otro lado, que Italia no ha sido el blanco de ataques terroristas porque los terroristas nunca la han considerado entre los enemigos principales. ¿Y eso se debería a que Italia no tiene ninguna relevancia internacional, o a que en cierta medida es menos vistosamente antiislámica y por eso menos odiada?

La solución de la irrelevancia italiana (que bien podría ser) parece poco defendible, porque difícilmente unos grupos terroristas se van a preocupar de redactar clasificaciones sobre la importancia comparada de los Estados, puesto que desde el punto de vista de una estrategia global todos los aliados estrechos de los Estados Unidos tienen el mismo valor; por otra parte, en las páginas anteriores hemos mostrado que el sistema político-judicial italiano no es ni mucho menos ajeno a la existencia del problema del terrorismo, que vive como un síndrome antiislámico; no nos queda pues más que una tercera posibilidad, es decir, la de considerar que nos encontramos ante el caso de una *falacia naturalista*, una afirmación tan verosímil que nos parece creíble y real aunque no lo sea, como en el caso precisamente de una denodada estrategia de lucha contra el terrorismo internacional por parte de un país que se ha salvado del mismo no gracias a su habilidad, sino a la pura y simple falta de una intención previa de atacarlo³⁸. Insistir en el peligro terrorista tendría, en este caso, la función de distraer la atención de la opinión pública nacional de otros problemas u otras dificultades que el gobierno y/o la clase dirigente no son capaces de resolver o sobre los que prevén que pueden fácilmente verse en dificultades (la crisis económica o la reforma de las pensiones, la supina obediencia a las directrices estadounidenses o la política europea, las dificultades presupuestarias, u otros asuntos). En fin, que sería la agenda política *interna* más que el enemigo a las puertas lo que ha determinado los últimos cinco años de lucha italiana contra el terrorismo internacional. Por decirlo de una forma imaginativa: la decisión adoptada por la *International Air Transport Association* (IATA) en el verano de 2006, inmediatamente aplicada por todos los Estados, de imponer a los pasajeros de los vuelos la utilización de bolsas de plástico transparente a la hora de embarcar, ¿puede juzgarse como una medida exclusivamente técnico-operativa o bien como una simbólica representación del peligro terrorista inmanente? Es decir: ¿las medidas adoptadas por un gobierno con relación al orden público pueden referirse siempre a las distintas problemáticas de la seguridad pública o bien pueden ser utilizadas como instrumento de control social o incluso de represión?

Es evidente que estas preguntas o estas hipótesis rezuman problemas de carácter ideológico y por consiguiente conviene dejarlas de lado, por lo menos en este contexto; pero no se puede (o no se debe) olvidar que en los últimos años el debate italiano sobre el papel antiterrorista de los Servicios secretos no sólo ha sido bastante encendido, sino que además ha estado marcado por la incertidumbre de las informaciones, por la imposibilidad de realizar un control eficaz sobre las actividades de sus funcionarios y por las dudas sobre la corrección democrática de sus dirigentes. Esto obviamente es válido para todos los países del mundo, y en el caso italiano ha creado recientemente no pocos problemas, especialmente para el gobierno Berlusconi que ha relacionado constantemente las dificultades internacionales de todo tipo (incluidas las económicas) afrontadas por el mundo occidental durante su lustro en el poder con el evento del 11 de septiembre, considerado como la línea divisoria de la historia contemporánea, como si antes de ese día la historia hubiera estado inmóvil y a partir del mismo la única cuestión mundialmente relevante fuera la lucha contra el terrorismo yihadista que Italia, por suerte, no ha tenido que afrontar. La función simbólica de la lucha contra el terrorismo ha sido desarrollada por este motivo de forma desmesurada, convirtiéndolo en el chivo expiatorio de cualquier dificultad a la que el gobierno tuviera que hacer frente. Pero enfatizar tanto la fuerza del terrorismo (es decir, su capacidad para modificar la

³⁷ Art. 56 del Código. Penal. la «intención» de cometer crímenes terroristas es la que llevó al juez italiano a las condenas arriba mencionadas.

³⁸ No resulta nada insensata la pregunta que se plantea A. Gambino, *Esiste davvero il terrorismo?* [¿Realmente existe el terrorismo?], Fazi, Roma 2005, entendiéndolo que a su existencia remitimos todo aquello que nos repele y que por tanto podemos considerarlo responsable de todos los males, escondiendo otros más efectivos y reales.

agenda política italiana, por ejemplo), ¿no es acaso un modo de atribuirle un papel político que sin embargo deberíamos negarle?

Conclusión

¿Mucho ruido para nada?

En los últimos cinco años, es decir, tras el 11 de septiembre, Italia se ha visto, por suerte, libre de ataques terroristas internacionales³⁹. Sin embargo, ha adoptado algunas medidas significativas tanto de orden policial – represivas y preventivas –, en particular en lo que se refiere al flujo de inmigración procedente de Oriente Medio, como de orden jurisprudencial, introduciendo algunos artículos nuevos en el Código Penal. En Italia se han desarrollado, en los últimos años, algunos (poquísimos) juicios (arriba mencionados) de los que se han derivado algunas absoluciones y algunas condenas, que no han interesado especialmente a la opinión pública ni tampoco han suscitado un especial debate doctrinario⁴⁰. Con todo, el debate sobre la fortaleza de la democracia también en Italia ha ocupado su espacio, más con referencia a las heridas sufridas por la política del derecho estadounidense a manos de la *Patriot Act* y de otras medidas de gobierno, que con una referencia directa a los acontecimientos italianos. En su conjunto, el problema vierte sobre la cadena mediática constituida por la *información*, a la que sigue la comprobación de la *verdad* (veridicidad de las noticias que circulan en los diarios), que es la condición previa necesaria (aunque no suficiente) para que se desarrolle un *debate democrático*, que ofrezca una imagen de la *seguridad* madurada sobre la base de la conciencia de la capacidad de las instituciones del Estado para desempeñar sus funciones. La tormenta mediática y de los medios de comunicación de masas que se ha desencadenado en el mundo después del 11 de septiembre representa la consecuencia más importante y más grave del ataque a las Torres Gemelas, por la radicalización de las posiciones que ha provocado fortaleciendo el equívoco del llamado «choque de civilizaciones» entre Islam y occidente, que en Italia se ha vivido con una cierta intensidad, o mejor dicho, más bien ciegamente, es decir, considerándolo como un dato objetivo e inevitable del mundo contemporáneo, mientras que por el contrario lo podríamos considerar, con la misma verosimilitud, como una brillante decisión estratégica de las políticas que del terror, en distinta medida y de distinta manera, sacan apoyo para su gobierno.

En cualquier caso, hoy no estamos más seguros, en Italia, de lo que lo estábamos antes de las medidas adoptadas por el gobierno tras el ataque a las Torres Gemelas. Añadiría también que el motivo no consiste sin embargo en la falta de idoneidad del propio gobierno, sino en la imposibilidad de que unas puras y simples medidas policiales de represión puedan resolver problemas del calibre del terrorismo, al que podemos considerar incluso como el máximo problema del mundo contemporáneo. Las más significativas medidas adoptadas han sido las universalmente aprobadas por la ONU en lo relativo a los controles financieros, y por la Unión Europea en lo relativo a las listas de personas y organizaciones peligrosas⁴¹: el país de la Mafia (por muy desagradable que sea admitirlo) ya ha podido comprobar, y desde hace muchos años, que por lo menos en Italia esas medidas son inútiles. Lo demuestra por un lado el aclamado y nunca perdido poder financiero de las organizaciones mafiosas, y por otro la capacidad que estas mismas organizaciones han tenido para obtener de las instituciones públicas unos certificados denominados «antimafia», que declaran que una determinada empresa no tiene nada que ver con la Mafia: comprobación que se realiza en una oficina municipal de cada ciudad italiana, controlando meramente los datos del solicitante en el registro civil.

³⁹ Algunos otros episodios, de carácter anárquico y matriz preferentemente secesionista, se han registrado en el mismo período, pero no han suscitado ninguna preocupación en la opinión pública. De igual forma podría decirse que algunos episodios bastante más graves relacionables con algunos epígonos de las Brigadas Rojas (como el homicidio de Marco Biagi, ocurrido el 19 de marzo de 2002, asesor del Ministerio de Trabajo), aún dentro de su gravedad no han producido ninguna alarma social en la opinión pública.

⁴⁰ Dos obras recientes dan testimonio del debate, que se ha concentrado sobre todo en el nexo democracia/medidas antiterroristas; véanse los ya citados P. Bonelli, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, y A. Di Giovine, *Democrazie protette e protezione della democrazia*.

⁴¹ Como es bien sabido, la Unión Europea se ha dotado de un órgano de conexión e integración judicial entre los países miembros, pero Italia sólo ha recurrido al mismo (como se puede leer en el Informe anual del instituto), en el curso del 2005, una primera vez para aclarar, con los representantes españoles, las eventuales relaciones entre la camorra napolitana y los terroristas islámicos (no faltaron sin embargo en ese caso también referencias al contrabando de estupefacientes); y luego, en abril de 2005, los representantes italianos en Eurojust han tendido a reforzar la colaboración con España con referencia a un marroquí, sospechoso por ser considerado uno de los cabecillas del atentado de Madrid del 2004. Es dudoso que de este tipo de iniciativas pueda derivar la derrota del terrorismo internacional.

En conclusión, la estrategia gubernamental italiana para hacer frente al peligro del terrorismo islámico, que en Italia no ha causado (en el período en cuestión) daños significativos ni a personas, ni a las instituciones del Estado ni (por consiguiente) a las estructuras democráticas, ha consistido en individualizar en la comunidad islámica, que en los últimos años ha crecido y se ha establecido especialmente en las grandes ciudades del centro-norte, el caldo de cultivo de la propaganda yihadista pro-terrorista, de forma que su directriz ha consistido principalmente en el control de la inmigración y en la vigilancia de los centros sociales y de congregación de las personas procedentes de los países islámicos (mezquitas, asentamientos urbanos, etcétera). En Italia, más que en otros países que cuentan con una tradición colonial (como Gran Bretaña o Francia), la separación entre las etnias sigue siendo elevada y el camino de la integración es aún largo. Pero desde luego no va a ser la búsqueda de un terrorista en cada persona musulmana lo que la favorezca.

Tras un rápido repaso a la historia pasada del terrorismo en Italia, ligada a la actividad revolucionaria de las Brigadas rojas, en este ensayo se ha querido mostrar de qué forma y en qué medida han sido acogidas en Italia las decisiones adoptadas por los Estados Unidos después del 11 de septiembre. Ello se ha producido principalmente a través de la decisión del gobierno de introducir una serie de normas específicas y de amplia envergadura (incluida una definición explícita del terrorismo internacional) en el sistema del derecho penal italiano⁴². El gobierno se ha servido inicialmente de intervenciones de autoridad (los decretos ley), que luego han sido homologados en ley y que introducían nuevos artículos en el Código Penal. Aplicando esta nueva legislación, la Magistratura italiana ha celebrado algunos (pocos) juicios a imputados, acusados, más que de actos terroristas, de la intención de organizar la recogida de fondos a través del reclutamiento de simpatizantes, y el envío tanto de los unos como de los otros a Irak o a otras zonas de Oriente Medio, para ser utilizados en actos terroristas. Su impacto sobre la opinión pública ha estado vinculado principalmente al debate público que se ha desarrollado en los periódicos, con relación a la capacidad de las fuerzas del orden para realizar sus investigaciones con éxito sin necesidad de recurrir a una legislación invasiva que terminara por pisotear los espacios de libertad y de autonomía de los ciudadanos.

Un aspecto especialmente inquietante ha resultado ser el de la libertad de acción concedida a los servicios secretos, que, también en colaboración con la CIA americana, podrían haber cometido una serie de violaciones contrarias a la normativa internacional en materia de derechos humanos. Por último, todos estos componentes han sido proyectados sobre la decisiva circunstancia de que la propia Italia nunca ha sido, en los últimos cinco años, blanco de acciones terroristas, a diferencia de otros aliados de los Estados Unidos como Gran Bretaña y España. Podría deducirse que el terrorismo internacional no debería concernir a Italia ni interesar a su opinión pública. En el último lustro en Italia no se ha establecido ningún centro importante de Al Qaeda; no se han desenmascarado células estructuradas de esta organización o de otras análogas; en estos mismos años han sido expulsadas del país unas pocas docenas de extranjeros sobre la base de simples sospechas (que no condenas). Por el contrario, el Gobierno ha tomado (como hemos visto) medidas de política del derecho no indiferentes y ha permitido que se difundiera a nivel popular un cierto temor, de forma que mi conclusión podría ser que la alarma por terrorismo habría podido representar un instrumento de control social o de endurecimiento de la legislación relativa a la fuerte inmigración hacia Italia, introduciendo sospechas hacia todos los inmigrantes (en su mayoría islámicos). De esta forma, la sociedad italiana ha enfriado su tradicional hospitalidad, debilitando por consiguiente su propensión democrática hacia el respeto de los derechos civiles sin fronteras. No se puede ocultar que si esta actitud se verificara ello equivaldría a una herida en la democracia, y por lo tanto el terrorismo habría conseguido infligir una (aunque pequeña) derrota a la democracia.

¿Más seguros? Tal vez sí, no porque la lucha contra el terrorismo haya sido vencida, sino porque la democracia es la mejor defensa contra cualquier tipo de ataque, incluido, por tanto, el del terrorismo. Pero la democracia no puede, a su vez, ser blindada para encajar cualquier golpe sin vacilar ni tampoco se la

⁴² «La legislación antiterrorista italiana se articula en una mezcla de disposiciones que se han estratificado en el tiempo en distintos sectores normativos, con intervenciones a veces ocasionales y a veces más sistemáticas. Este es el juicio de R. Barberini – G. R. Belleli, en *Codice delle convenzioni internazionali e della legislazione italiana sul terrorismo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2003, pág. viii.

puede abandonar a sí misma desde la convicción de que podrá resistirlo todo. La democracia es fundamentalmente un método, cuyo objetivo es construir y hacer que crezcan consensos sobre los valores políticos, sobre la base de una cláusula fundamental y decisiva: que el sistema político sea capaz de hacer circular las noticias y no limite la información, que favorezca el debate y escuche sus resultados y sus indicaciones, que tome sus decisiones de forma pública y patente, sin esconderse nunca tras los *arcana imperii*, los secretos de Estado, los servicios secretos. La democracia derrota al terrorismo, que se basa en el secreto y el engaño, arrojando luz sobre la realidad y ofreciendo a la opinión pública los instrumentos necesarios para formarse un juicio. ¿La conclusión? Que nunca en la historia se han visto opiniones públicas favorables al terrorismo: esa sí es una noticia.

Luigi Bonanate

Catedrático de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos en la Universidad de Turín.