

ESCENARIOS ANTE EL FINAL DEL TERRORISMO: ¿QUÉ POLÍTICA ANTITERRORISTA FRENTE A ETA Y BATASUNA?

El final del terrorismo es sin duda uno de los objetivos más deseados por la sociedad española. Inmenso ha sido el impacto humano y político del terrorismo desde que en la década de los sesenta ETA iniciara su campaña terrorista. Después de todo este tiempo las víctimas del terrorismo pueden contarse por miles, pues muchos han sido los ciudadanos que han resultado muertos y heridos en atentados de la banda o que han sufrido las amenazas y la coacción terrorista en diferente forma. El terrorismo de ETA ha alterado la vida de muchos ciudadanos, pero también de la democracia española en su conjunto al desafiar el sistema de normas mediante el que España ha estructurado su convivencia. En la actualidad, tras un prolongado combate contra el terrorismo, ETA se ha debilitado considerablemente, perdiendo su capacidad para desestabilizar al sistema democrático español, aunque todavía pueda infligir daño mediante su violencia.

En ese escenario, este artículo analizará en primer lugar la crítica situación por la que atraviesa ETA, así como las implicaciones políticas y sociales de la debilidad de la banda. Posteriormente se evaluará el tipo de política antiterrorista que se entiende puede garantizar el abandono del terrorismo por parte de ETA. Para ello se expondrán los problemas que pueden derivarse de ciertas alteraciones en la política antiterrorista en determinadas circunstancias como las que desde algunos ámbitos ya se sugieren. Con ese fin se abordarán algunos de los desafíos a los que el Estado

Rogelio Alonso es profesor titular de Ciencia Política, Universidad Rey Juan Carlos

y la sociedad española se enfrentan ante la posible finalización del terrorismo, horizonte éste que resulta razonable vislumbrar al confluír una serie de factores que serán examinados en las páginas siguientes.

LA CRISIS ESTRUCTURAL DE ETA: EL AGOTAMIENTO DE UN CICLO

El intenso ritmo de detenciones de miembros y colaboradores de ETA a lo largo de los últimos meses, junto a los repetidos fracasos de la organización terrorista, confirman que, como la propia banda ha reconocido, ésta atraviesa una grave “crisis operativo-militar”¹. La debilidad de la banda llevaba a los propios terroristas a afirmar en 2008 que “el balance de los últimos años nos expresa el agotamiento de un ciclo”, admitiendo que “los errores repetidos durante años nos exponen la necesidad de efectuar un cambio organizativo total”². El intento de reestructuración acometido por ETA para neutralizar dicho debilitamiento fracasó antes y después del revelador reconocimiento que contenía la documentación incautada a la banda por las fuerzas y cuerpos de seguridad en aquellas fechas.

Las incesantes detenciones de dirigentes etarras y los devastadores golpes a las células terroristas demuestran que, como ya afirmara la ponencia preparada por la cúpula etarra tras la ruptura de la tregua de 2006, “las caídas y la represión se han convertido en algo insoportable”³. Ese “debilitamiento progresivo” que ha llegado a confesar ETA no ha cesado, sosteniendo los terroristas que “ha habido un desequilibrio entre los ataques represivos del enemigo y la respuesta armada”⁴. Como complemento a tan desolador panorama, ETA reconoce que su “capacidad movilizadora ha ido decayendo”, sumiendo a sus simpatizantes en la “resignación”⁵. El pesimismo es com-

¹ “ETA admite que no consigue ‘clavar el hacha al enemigo’”, **Ángeles Escrivá**, *El Mundo*, 1 de febrero de 2009.

² *Ibid.*

³ “Cambios en ETA”, **Florencio Domínguez**, *El Correo*, 31 de marzo de 2009.

⁴ *Ibid.*

⁵ “ETA admite que no consigue ‘clavar el hacha al enemigo’”, **Ángeles Escrivá**, *El Mundo*, 1 de febrero de 2009.

partido por la dirección terrorista, como revela un documento etarra en el que se constata que “la izquierda abertzale está en crisis” y que “la estrategia político-militar está colapsada”⁶. Todas estas admisiones coinciden con el sombrío veredicto de los dirigentes terroristas expresado en otro documento en el que admitían las “dificultades estructurales” de ETA⁷.

Este decepcionante balance para los terroristas es el que ha llevado a destacados militantes a reclamar el fin de la violencia. A los casos de los últimos años, como el de Francisco Múgica Garmendia, alias *Pakito*, que con el respaldo de otros presos escribió en 2004 que “nuestra estrategia político-militar ha sido superada por la represión del enemigo”⁸, se sumó en 2009 el de Txema Matanzas. Este prominente líder terrorista describió la situación de ETA como “caótica”, lo que le llevó a concluir que “es hora de cerrar la persiana”⁹.

Por tanto, bajo la falsa sensación de fortaleza que algunos atentados exitosos por parte de ETA pudieran trasladar, subyacen “grietas en el muro de la militancia”¹⁰, como explicaba un miembro de la banda encarcelado. Este resquebrajamiento se visualizó cuando en junio del pasado año un vídeo mostró a los etarras Patxi Uranga y Ainara Vázquez instantes después de que la policía irrumpiera en su vivienda. Las imágenes exhibían los rostros atemorizados y derrotados de quienes se sabían conocedores de su sombrío porvenir. El fracaso de ETA resultaba también insoslayable, al grabar las cámaras de televisión en febrero de este año al etarra Ibai Beobide mostrando a la Guardia Civil, cuerpo por el que la banda manifiesta especial obsesión, la ubicación de los zulos que había supervisado hasta su detención.

Todas estas circunstancias revelan un sombrío panorama para una organización terrorista que constantemente intenta perpetrar atentados que dis-

⁶ “Evolución del proceso de liberación y situación política”, documento intervenido por la policía francesa el 14 de abril de 2003 al dirigente de ETA Ekaitz Sirvent.

⁷ Ponencia presentada en 2008 por la dirección de ETA para el debate desarrollado dentro de ETA tras la ruptura de la tregua de 2006.

⁸ *El Correo*, 3 de noviembre de 2004.

⁹ “Es hora de cerrar la persiana”, **Luis R. Aizpeolea**, *El País*, 19 de julio de 2009.

¹⁰ “Grietas en el muro”, **Florencio Domínguez**, *El Correo*, 21 de septiembre de 2008.

torsionen la sensación tan real de que se hallan en una muy crítica coyuntura. Por ello la posibilidad de un atentado por parte de ETA no debe ser interpretada como una muestra de fortaleza, que resulta más ficticia que real. Esa deformación perseguía la información recogida en la primera página de *Gara* el 2 de marzo de 2010, días después de la detención en Francia de importantes mandos terroristas. Bajo el titular “Rubalcaba valora los arrestos, pero avisa de sus limitaciones”, el diario proetarra escribía: “El ministro de Interior español se muestra satisfecho por la cadena de redadas contra ETA, pero también deja claro que la vía policial no es omnipotente: ‘Nosotros tenemos que acertar todos los días, a ETA le basta una’ (sic), dijo ayer.”

Sin embargo, frente a ese consuelo que los simpatizantes de ETA extraían en tan dramática tesitura para la banda, debe recordarse la preocupación de los terroristas ante su incapacidad, como ellos mismos han indicado, para “llevar a cabo acciones cualitativas significativas”¹¹. Esta misma valoración resulta pertinente en momentos en los que puntualmente ETA consigue perpetrar atentados que, sin embargo, no deben hacer olvidar los fracasos que de manera sistemática se aprecian en la campaña terrorista.

Es preciso insistir en que la capacidad de la banda para continuar atentando no debe ocultar la acuciante debilidad de ETA causada por una eficaz presión policial, judicial, política y social que constriñe de manera considerable su margen de actuación. Sus propagandistas recuerdan la efectista frase utilizada por el IRA para desafiar al Gobierno británico después del intento de asesinato de la primera ministra Margaret Thatcher en 1984: “Nosotros sólo tenemos que tener suerte una vez; ellos, siempre”. Sin embargo, bravatas de ese tipo no evitaron finalmente la derrota de la más sanguinaria organización terrorista en Europa. La propaganda terrorista es fundamental para mantener adhesiones a una causa criminal cuya relevancia y apoyo se han reducido hasta mínimos históricos. Por ello conviene exponer la verdadera realidad que ETA intenta encubrir con sus atentados y comunicados, ocultando una debilidad que la banda teme sea la antesala de su final.

¹¹ “ETA admite que no consigue ‘clavar el hacha al enemigo’”, **Ángeles Escrivá**, *El Mundo*, 1 de febrero de 2009.

Al mismo tiempo, la razonable perspectiva de una finalización del terrorismo no debe llevarnos a generar infundadas expectativas sobre el futuro inmediato de la banda que deriven en frustradas esperanzas. Sin embargo, sí parece oportuna la prudente consideración de una evidente debilidad que de agravarse podría provocar el resquebrajamiento de la organización terrorista. Puesto que durante años ETA ha alimentado el mito de su imbatibilidad, no está de más subrayar que el horizonte de derrota es muy real, sin que ello devenga en un contraproducente triunfalismo, sino en la adhesión a una eficaz política antiterrorista de firmeza que continúe minando a los terroristas hasta la desaparición de su actividad.

El realismo impone moderación, pero también invita a tener presentes las dificultades a las que ETA se enfrenta, pues de ese modo podrá extenderse y consolidarse la creencia de que la derrota del terrorismo no es una mera quimera. Así ha de ser para que, ante posibles atentados, se evite el desánimo de una sociedad a la que se le ha prometido la inminente erradicación de ETA durante mucho tiempo. Pero también con objeto de impedir que los terroristas presenten como fortaleza la definitiva materialización de una derrota de incierta visualización y tantas veces anunciada. Por tanto, debe medirse correctamente la acción comunicativa que con buen criterio incide en el debilitamiento de ETA sin ignorar que, desgraciadamente, la banda aún no ha asumido una voluntad de concluir su campaña terrorista.

OBSTÁCULOS Y CATALIZADORES POLÍTICOS PARA EL FINAL DEL TERRORISMO

El reconocimiento con el que concluía el epígrafe anterior ilustra que el final de ETA es fundamentalmente una responsabilidad de los terroristas que el Estado debe propiciar demostrando la inutilidad del terrorismo para obtener objetivos políticos. Es en este ámbito donde diversos actores democráticos han errado en el pasado, al alimentar expectativas de éxito que terminan por disuadir la generalización del cuestionamiento de la violencia dentro de la organización terrorista y en su entorno. Todavía hoy, a pesar del relevante y eficaz giro que la política antiterrorista ha adoptado

tras la fracasada negociación emprendida durante la primera legislatura del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, surgen sospechas en torno a la repetición de errores pasados.

Sirvan de ejemplo las declaraciones del dirigente socialista Jesús Egui-guren publicadas en el diario *Público* el 31 de enero de 2010. En ellas, a pesar de la experiencia de la desacertada negociación con ETA que él mismo lideró, el presidente del Partido Socialista de Euskadi (PSE) volvía a dar crédito a la propaganda del brazo político de la organización terrorista asegurando que “la voluntad de Batasuna de dejar su vinculación con el terrorismo es sincera”. Esta afirmación evocaba a la seria equivocación en la que se sustentó la fallida política de negociación con ETA cuando el Gobierno asumió erróneamente una hipotética voluntad de ETA para poner fin a su campaña terrorista que en ningún momento existió. A partir de tan equivocada premisa, la política antiterrorista quedó condicionada por la construcción de esquemas que intentaron representar la realidad en torno a ETA de una manera incoherente con los hechos reales¹².

Debe recordarse que el eje de la política de negociación con ETA que marcó la legislatura, esto es, la Resolución de Lucha contra el Terrorismo aprobada por el Congreso en mayo de 2005, únicamente apoyaba “procesos de diálogo entre los poderes competentes del Estado y quienes decidan abandonar la violencia” si existía “una clara voluntad para poner fin a la misma”¹³. No obstante la ausencia de las “actitudes inequívocas” que la Resolución reclamaba para confirmar la “clara voluntad para poner fin a la violencia”¹⁴, el diálogo con ETA se inició y se mantuvo en lo que sin duda debe calificarse como un flagrante incumplimiento de las condiciones parlamentarias.

¹² Para un análisis de las principales iniciativas adoptadas en relación con la negociación con la organización terrorista ETA por parte del Gobierno español entre 2004 y 2008, y de los mecanismos utilizados para defender la política antiterrorista aplicada en ese periodo, véase **Rogelio Alonso**, “Una evaluación de las dinámicas psicosociales relacionadas con la organización terrorista ETA y la política antiterrorista del Gobierno español entre 2004 y 2008”, *Revista de Psicología Social*, pp. 261-290, 2009.

¹³ *Lucha contra el Terrorismo*, Resolución número 32 aprobada por el Pleno de la Cámara, Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 206, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, pp. 28-29, 20 de mayo de 2005.

¹⁴ *Ibid.*

Aunque la actual política antiterrorista parece descartar iniciativas tan contraproducentes como las acometidas durante la pasada negociación entre 2004 y 2007, las declaraciones de Eguiguren en la referida entrevista invitan a pensar que en determinadas circunstancias podría incurrirse en errores sobre los que nuestra prolongada experiencia antiterrorista ya nos ha advertido. Así, Eguiguren planteaba la necesidad de que la política antiterrorista volviera a alterarse en función de los comportamientos de la organización terrorista. Al ser preguntado sobre si el encarcelamiento de Arnaldo Otegi y Rafael Díez Usabiaga suponía “poner piedras en el camino hacia la paz”, Eguiguren respondía: “Cuando tomen esa decisión (de parar), si hay una piedra en el camino, les ayudaremos a quitarla”¹⁵.

Aunque la premisa de dicha modificación sería la renuncia a la violencia, no podemos olvidar que también lo fue en el pasado, sin que entonces fuera respetada semejante exigencia. Sin embargo, esa confiada actitud fue la que arrastró al Gobierno a creer las promesas de la organización terrorista, aceptando las maniobras que ETA y Batasuna diseñaron con el fin de aliviar la presión antiterrorista que tan eficaz estaba resultando hasta su interrupción como respuesta a la tregua decretada por la banda en 2006.

Desde la perspectiva actual, y en previsión de un escenario en el que ETA y Batasuna vuelvan a intentar movimientos tácticos que mediante la generación de falsas expectativas les permitan recuperar la iniciativa política perdida, conviene recordar la claridad que en 2005 manifestaba el entonces consejero de Interior del Gobierno vasco, Javier Balza, ante maniobras similares. Con objeto de cuestionar la existencia de un “nuevo escenario” que había sido utilizado por algunos observadores para justificar la propuesta de negociación con ETA, Balza señalaba: “Hemos perdido demasiado tiempo psicoanalizando a la izquierda abertzale. En la política a cada uno se le juzga por sus actos, y sus actos son la amenaza, la intimidación y el violentamiento de la vida ciudadana”¹⁶. Sin embargo, los hechos objetivos fueron minusvalorados en beneficio de hipotéticas intenciones de paz convenientemente presentadas por la banda.

¹⁵ Entrevista a **Jesús Eguiguren**, *Público*, 31 de enero de 2010.

¹⁶ Entrevista a **Javier Balza**, *Deia*, 21 de agosto de 2005.

Las negativas consecuencias que para el movimiento terrorista supone la expulsión de ETA y Batasuna de las instituciones permiten prever una intensificación de sus esfuerzos por recuperar dicha presencia en las próximas elecciones municipales y forales de 2011. Con esa intención los representantes políticos de ETA han escenificado un aparente pero inexistente distanciamiento de la violencia mediante la presentación del documento *Zutik Euskal Herria (Euskal Herria en pie)* en febrero de 2010¹⁷. La marginación política de Batasuna ha forzado un reposicionamiento de esta formación a través del cual nuevamente se intentan generar expectativas de cambio y abandono de la violencia, a pesar del control que ETA sigue ejerciendo sobre un movimiento terrorista que aún considera al terrorismo como un instrumento imprescindible.

En esta ocasión se observan nuevamente esfuerzos por eludir la ilegalización del brazo político de ETA, avalada por el Tribunal Supremo y reafirmada de manera muy significativa por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con la referencia a principios genéricos utilizados en el contexto de Irlanda del Norte. Tal y como recoge el documento elaborado por Batasuna: “El proceso democrático tiene que desarrollarse en ausencia total de violencia y sin injerencias, rigiéndose el diálogo y la negociación entre las fuerzas políticas por los principios del senador Mitchell. Nadie podrá utilizar la fuerza o amenazar con su uso para influenciar en el curso o el resultado de las negociaciones multipartitas, así como para tratar de modificar el acuerdo que nazca de las mismas”¹⁸.

Como ya ocurriera años atrás, la comparación ventajosa que el contexto norirlandés ofrece a Batasuna se construye sobre la instrumentalización de un fenómeno terrorista que intenta ser utilizado como justificación para la negociación entre ETA y el Estado español. Dicho paralelismo se realiza una vez más desde la ausencia del rigor necesario que toda comparación entre conflictos terroristas exige para evitar inadecuadas extrapolaciones¹⁹.

¹⁷ Documento reproducido en *Gara* el 16 de febrero de 2010.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Sobre las diferencias y analogías en las políticas frente a ETA y el IRA en los denominados “procesos de paz” en Reino Unido y España puede consultarse **Rogelio Alonso**, “Leaving Terrorism

La escenografía empleada por Batasuna ha estado complementada por apoyos internacionales como el que ha aportado el abogado sudafricano Brian Currin. En momentos de gran debilidad para ETA, como los descritos en las páginas anteriores, apoyos de este tipo o el que brindan algunos miembros del Parlamento Europeo le aportan a Batasuna algunos éxitos propagandísticos²⁰. Así ocurre porque la solidaridad ofrecida por dichos contactos facilita la reproducción de la propaganda terrorista en distintos foros y ámbitos internacionales. Al mismo tiempo esa colaboración es utilizada por los dirigentes terroristas para relativizar frente a sus simpatizantes el aislamiento que evidencian tanto la banda como sus representantes políticos.

En esas circunstancias la comparación con el contexto norirlandés aparece de nuevo como recurrente, al situar el conflicto terrorista en el País Vasco en los mismos términos de resolución que en Irlanda del Norte. Con ese tendencioso fin, Batasuna y sus respaldos internacionales, particularmente Brian Currin, han instado al Gobierno español a adoptar los denominados “principios Mitchell” a pesar de la absoluta irrelevancia de los mismos en el contexto de la democracia española.

De ese modo Currin equipara de manera errónea la violencia terrorista de ETA con medidas absolutamente legales adoptadas por la política antiterrorista española, como hacía en febrero de 2010 al denunciar un “entorno viciado por la violencia recíproca” procedente tanto de ETA como del Estado español: “Cuando hablo de recíproca, me refiero a la de un lado, terrorista, y por otro lado, la violencia ocasionada por un Estado que usa medidas de seguridad excesivas y métodos poco democráticos para pro-

Behind in Northern Ireland and the Basque Country: reassessing anti-terrorist policies and the peace processes”, pp. 88-112, en T. Bjorgo y J. Horgan (eds.), *Leaving Terrorism Behind. Individual and Collective Disengagement*. Londres, Nueva York: Routledge, 2009; y **J. Bew, M. Frampton** e **I. Gurruchaga**, *Talking to terrorists. Making peace in Northern Ireland and the Basque Country*. Londres: Hurst & Company, 2009.

²⁰ En esta línea se inscribe el denominado “Basque Friendship Group”, grupo creado en 2004 por europarlamentarios que “desean apoyar el proceso de paz en Euskal Herria”. Véase, por ejemplo, “El Friendship pide al Gobierno español que se comprometa con un proceso democrático”, *Gara*, 25 de febrero de 2010; y “Currin insta al Gobierno español a responder de forma positiva a la izquierda abertzale”, *Gara*, 24 de febrero de 2010.

teger la integridad de su soberanía o abusar de su poder para destrozarse una posición legítima con la que no está dispuesto a entrar en conversación”²¹.

La completa distorsión de la realidad democrática española que dichas palabras implican se complementa con una deducción a la que llegaba Currin con objeto de exonerar a la organización terrorista de su ineludible responsabilidad para la conclusión de su campaña de violencia: “No es esencial la declaración pública de un alto el fuego de ETA asumidos los ‘principios Mitchell’”²². Se exime así a ETA y a Batasuna de la evidente y exclusiva responsabilidad que ambas organizaciones ilegales tienen para decretar la finalización del terrorismo. Asimismo se persigue la rehabilitación y legalización de Batasuna reemplazando la legalidad española por una mera adhesión formal a postulados democráticos básicos y de rechazo de la violencia como los que representan los referidos “principios Mitchell”²³.

El minoritario eco que estas tácticas parecen encontrar hoy en sectores ajenos al entorno etarra no hace innecesaria una advertencia sobre sus intenciones y consecuencias. Al fin y al cabo constituyen parámetros que en una forma similar ya fueron utilizados anteriormente con cierta eficacia cuando ETA y Batasuna generaron infundadas expectativas sobre el final de la violencia. Existe pues el riesgo de que el esperanzador horizonte de una finalización del terrorismo sea manipulado nuevamente en algún momento con la finalidad de presionar a actores democráticos que pueden llegar a verse tentados a realizar determinadas concesiones a cambio de otra promesa de conclusión de la violencia.

En este sentido, el presidente del PSE, Jesús Eguiguren, al mostrar en febrero de 2010 su “convencimiento” de que la “paz se vería en 2011”, añadió: “Posiblemente, desde la política habrá que hacer algo para fomentar esto”²⁴. De sus palabras puede deducirse una implícita sugerencia de modificación de

²¹ “El proceso de Batasuna es irreversible”, **Jone Lurgain**, *Deia*, 24 de febrero de 2010.

²² Entrevista a **Brian Currin** en *Deia*, 25 de febrero de 2010.

²³ Los denominados “principios Mitchell” pueden consultarse en **Rogelio Alonso**, *Irlanda del Norte. Una historia de guerra y la búsqueda de la paz*. Madrid: Editorial Complutense, pp. 318-324, 2001.

²⁴ Entrevista a **Jesús Eguiguren**, *Público*, 31 de enero de 2010.

una política antiterrorista como la actual, cuya eficacia descansa precisamente en una firme e inalterable determinación de presionar política, policial, judicial y socialmente a ETA. En cambio las experiencias precedentes nos demuestran que las alteraciones en la política antiterrorista desincentivan dicha finalización del terrorismo. Esa hipotética modificación facilitaría la neutralización de la crisis que atraviesa el movimiento terrorista después de que hayan surgido contradicciones entre ETA y Batasuna como consecuencia de los costes políticos que la utilización del terrorismo implica.

VÍAS PARA EL ABANDONO DEL TERRORISMO

En su libro *Salida, voz y lealtad*²⁵, Albert Hirschman propuso unas variables con las que analizar el funcionamiento de empresas en crisis. Con el agravante que supone el carácter criminal y fanatizado de los terroristas, su aplicación a una organización terrorista es útil para examinar cómo podría alcanzarse el final de ETA. Hirschman utilizó dos conceptos para evaluar las opciones de consumidores o miembros de organizaciones empresariales ante la disminución de los beneficios que éstas les reportaban. Por un lado, podían optar por la *salida*, abandonando la organización si los costes excedían a los beneficios. También podían permanecer dentro de la organización utilizando su *voz* para criticar su deterioro.

Una eficiente política antiterrorista debería socavar la capacidad de ETA estimulando tanto las críticas internas como las defecciones, combinación que puede lograr el derrumbe del entramado terrorista. Para ello es imprescindible que se extienda y consolide entre los terroristas el convencimiento en torno a la inutilidad de su violencia y los efectos contraproducentes de la misma. De no ser así, la *salida* y la *voz* pueden surgir, pero sin devenir en el colapso de una organización terrorista cuyos líderes todavía no han extraído la conclusión que debería derivarse de su debilidad estructural.

²⁵ **Albert O. Hirschman.** *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states.* Harvard University Press, 1970.

Aunque la decadencia de ETA es progresiva debido a una intensa política coactiva en el ámbito policial y judicial que constituye el más poderoso elemento de disuasión para la banda, ésta sigue sin interiorizar genéricamente que debe renunciar al instrumento que le acarrea tales costes. La documentación terrorista revela cómo la coacción estatal resulta asfixiante cuando una inclemente persecución policial confluye con medidas como la Ley de Partidos y la doctrina Parot. Estos factores han propiciado tanto la *salida* de activistas desencantados y agotados, como la *voz* crítica de otros que exigían el final del terrorismo.

Sin embargo, la negociación con ETA emprendida por el presidente Zapatero en la pasada legislatura derrotó importantes voces disidentes al demostrar el Gobierno que el terrorismo reportaba a ETA el rédito de una peligrosa legitimación como consecuencia de la directa interlocución mantenida. Es cierto que el giro en la política antiterrorista durante la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero y las numerosas declaraciones del ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, rechazando un nuevo proceso de diálogo con ETA, han calado en importantes sectores del movimiento terrorista. De ahí que los dirigentes etarras intenten contrarrestar mediante varios recursos la disuasión que ambos factores transmiten entre la militancia.

Por un lado ETA instrumentaliza logros como la radicalización del nacionalismo representado por el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y la negociación con actores democráticos como la acometida en la pasada legislatura. Así lo ilustra un documento interno de 2008 en el que los terroristas desactivaban las críticas ante su debilidad estructural aludiendo a dichas negociaciones: “En las tres ocasiones, aun diciendo que nunca se sentarían, les hemos forzado a hacerlo mediante la lucha y éste es, de nuevo, el único camino que hará que el enemigo se siente y que se supere, de modo positivo, el conflicto”²⁶.

Además ETA contiene las disidencias en su seno ejerciendo una implacable intimidación sobre su entorno. ETA continúa deslegitimándose

²⁶ “ETA ‘encauzará la violencia popular’ para que no haya ‘voto útil’”, **Ángeles Escrivá**, *El Mundo*, 2 de febrero de 2009.

entre su comunidad, pero sigue actuando como lo que sociológicamente puede definirse como una “entidad avariciosa”, blindando a sus integrantes de las influencias externas con la intención de ejercer un mayor control sobre ellos. El miedo erige barreras que dificultan la salida natural de individuos descontentos con la violencia. Esta renuencia al abandono se fortalece con la aquiescencia que el PNV muestra con los fines nacionalistas propugnados por ETA, confiriéndole una peligrosa legitimación que facilita la realimentación del terrorismo²⁷.

Asimismo, aunque desde las cárceles se escuchan algunas voces críticas con el liderazgo, el debate interno abierto entre 2007 y 2008 concluyó con un cierre de filas sobre la idoneidad de mantener el terrorismo. “Debemos dar lo más duro posible en su territorio y en todos los frentes, sobre todo en el militar y en el económico. Las razones que nos impulsaron a tomar las armas continúan tal cual. La lucha armada es legítima”²⁸. Esta contribución de un recluso de ETA sintetiza el resultado de un intercambio de posiciones en el que la *lealtad* al maximalismo ideológico logró imponerse frente a las expulsiones previas que habían tenido lugar por articular críticas a la continuidad del terrorismo.

El miedo a la marginación y al aislamiento que la renuncia al terrorismo puede causar en el ambiente familiar y social también frena una implosión del entramado terrorista que, no obstante, es posible²⁹. Revelador de ese temor era la reacción de la ex pareja de la etarra Carmen Guisasola tras mostrar ésta su crítica a la violencia. El rápido distanciamiento de su compañero apareció en *Gara* bajo el significativo título de “Carmen Guisasola y Pérez Rubalcaba”³⁰.

²⁷ Sobre esta cuestión puede consultarse, **Rogelio Alonso**, “Counter-Narratives against ETA's terrorism in Spain”, pp. 25-30, Eelco Kessels (ed.), *Countering violent extremist narratives*, National Coordinator for Counter Terrorism (NCTB), enero de 2010.

²⁸ “Los presos advierten a ETA de que ‘vamos de mal en peor’”, **Jesús María Zuloaga**, *La Razón*, 15 de septiembre de 2008.

²⁹ A finales de 2009 la organización terrorista expulsó a cinco presos con la intención de que el entorno social aislase a éstos y a sus familiares. Véase, por ejemplo, “El belén de los presos”, **Florencio Domínguez**, *La Vanguardia*, 6 de enero de 2010.

³⁰ Carta de **Jose Mari Lejardi** “Gabixola” publicada en *Gara* el 18 de septiembre de 2008.

Esta conjunción de variables, sobre la que también debe incidir la política antiterrorista, obstaculiza la profundización en una descomposición sin embargo evidente. ETA utiliza esos condicionantes para rentabilizar sus atentados cuando logran materializarse. De ese modo su violencia reactiva una propaganda que persuade incluso a sectores ajenos a los objetivos etarras y que, en coincidencia con los terroristas, insisten en que el final del terrorismo sólo será posible mediante alguna forma de negociación y/o diálogo con la banda.

Esta infundada aseveración contrasta con otra hipótesis: el terrorismo de ETA puede concluir mediante el colapso del propio movimiento terrorista. Es ésta una posibilidad factible que ETA rechaza como poco realista. Sin embargo, la acertada y firme actuación estatal en diferentes frentes decisivos para una ETA ya considerablemente debilitada puede desencadenar un proceso de desintegración imparable. Si consolidados regímenes políticos como las dictaduras del Este desaparecieron al desatarse una serie de inercias, el Estado español también podría provocar unas dinámicas que permitan el resquebrajamiento de una organización terrorista que cuenta con mucho menor respaldo político y social.

Esta lógica obliga a rechazar hipotéticos escenarios en los que la banda obtendría la recompensa de contraprestaciones a cambio de su promesa de renunciar al terrorismo. De lo contrario se retroalimentará la eficacia de una violencia que centra las reflexiones de los dirigentes etarras para cohesionar lealtades neutralizando potenciales *voces* críticas. Esta dinámica podría limitar el alcance de importantes éxitos de la lucha antiterrorista, entre ellos la desmoralización de un entorno terrorista que ha llegado a admitir lo siguiente: “La política carcelaria implantada hace 20 años se convertía en una gravísima agresión a presos y familiares. Pero la dispersión de 2009 tiene un alcance y unos efectos mucho más graves aún que la de 1989. Para empezar, entonces había 564 presos vascos y ahora son 739. (...) Y es seguro un fracaso vasco, en la medida en que no se ha articulado una respuesta efectiva a una situación que condiciona la vida diaria de todo un país”³¹.

³¹ “De la lacra de la dispersión carcelaria a la tragedia de la dispersión de fuerzas abertzales”, Iritzia (Editorial), *Gara*, 19 de abril de 2009.

Ante la admisión de ese fracaso, la puerta que en algunas ocasiones aún se mantiene abierta a futuras excarcelaciones anticipadas o contactos con líderes terroristas que se etiquetan como “posibilistas”, y a los que erróneamente se presenta como dispuestos a renunciar al terror sin concesiones, reduce el efecto disuasorio que posee la negación de cualquier expectativa de beneficio para ETA. Para que la conjunción de *voz* y *salida* desemboque en el fin de ETA, debe rechazarse la más mínima esperanza de éxito para los terroristas, trasladándoles a ellos exclusivamente la responsabilidad del problema y de su solución.

Ésta era la fórmula que subyacía bajo el siguiente planteamiento recogido por un colaborador del diario *Gara*: “Porque hay algo importantísimo que de primeras ganaríamos sin ETA: no habría seiscientos detenidos al año. Habría treinta y, quizás, tras varios años, nadie. Viendo la flagrante diferencia entre lo que ETA nos da y lo que se nos quita en su nombre, mi dolor crece. No. Cinco muertos no lo valen, (...) ni cien, ni mil”³². En otras palabras, la disyuntiva de ETA debe ser el horizonte de un mal final o el de un final incluso peor todavía, escenarios que permitirían a los terroristas interpretar su retirada definitiva como necesaria. La credibilidad de esta política radica en la contundencia y consistencia de su firmeza.

CONSECUENCIAS HISTÓRICAS, POLÍTICAS Y JURÍDICAS DEL TERRORISMO ANTE SU FINAL

El debate en torno a la finalización de la violencia no debe ignorar que la desaparición del terrorismo no es el único reto para la sociedad y el Estado español al enfrentarse a ETA. El análisis de los modelos de finalización de la violencia en diferentes contextos confirma que la impunidad jurídica, política, histórica y moral en la que se han sustentado diversos “procesos de paz” genera muy negativos efectos para las sociedades en las que se han desarrollado³³. Así lo constataba un estudioso de los mismos al asegurar

³² “ETA y el impuesto de valor añadido”, **Pako Aristi**, *Gara*, 6 de marzo de 2003.

³³ **Rogelio Alonso**, “Justicia, reconciliación y ‘procesos de paz’ ante fenómenos de violencia política”, pp. 53-78, en Yolanda Gamarra (coord.), *Lecciones sobre justicia internacional*. Zaragoza: Fundación Fernando el Católico, 2009.

que “una sociedad fundada en el olvido, el temor, la mentira y la impunidad, no será nunca una sociedad sana y su convivencia no será jamás plenamente democrática”³⁴.

Conviene tener presentes esos dañinos efectos cuando en nuestro país aún hay actores interesados en reemplazar en algún momento una eficaz política antiterrorista como la actual por un “proceso de paz” que, en su opinión, garantizaría el final del terrorismo. Si bien el uso de tan tendencioso sintagma ha decaído, una conveniente generación de expectativas sobre el final de ETA podría reavivar el interés por una terminología que esconde una determinada agenda política, la cual, como han demostrado experiencias previas, no contribuye a la desaparición del terrorismo.

Como ha quedado constatado, el denominado “proceso de paz” puesto en marcha durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero representó un útil estereotipo con el que el Gobierno dotó de un carácter positivo perjudiciales iniciativas políticas. El sintagma “proceso de paz”, incesantemente repetido como marco de la acción gubernamental, surgía como un objetivo carente de costes, en el que fines y medios confluían como elementos necesariamente loables. De esa representación se derivaba la necesidad de apoyar un “proceso de paz” en el que por contraposición cualquier alternativa sólo podía ser negativa.

Este encuadre permitía además un distanciamiento moral con lo que el “proceso de paz” implicaba realmente, pues bajo tan eufemística locución subyacía en verdad una negociación con terroristas al margen de las instituciones democráticas y, por tanto, en contra de principios democráticos básicos como los contenidos en el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo. Esa realidad subyacente llevaba a otros formadores de opinión a denunciar la utilización del término “proceso de paz” al entenderlo como un “precio semántico pagado al terrorismo por el fin de la violencia”, definiendo por tanto la noción de “paz” en términos diferentes: “la

³⁴ **Roberto Garretón**, “Verdad y justicia, condiciones de una democracia sólida”, p. 93, en María Ángeles Siemens et al (ed.), *Crisis humanitarias, post conflicto y reconciliación. Volumen III*. Madrid: Comité Español de ACNUR, pp. 93-100, 2004.

paz no es el triunfo de la coacción, por mucho alivio que proporcione a los coaccionados, sino el restablecimiento de un derecho conculcado por la violencia”³⁵.

Al perseguirse la erradicación del terrorismo, la prevención de errores pasados aconseja la consideración de dichos precedentes. Así ha de ser, puesto que la restauración de los derechos conculcados por la violencia exige la desaparición definitiva de los atentados terroristas, pero también la de las múltiples expresiones a través de las cuales se manifiesta el terrorismo. Por ello, la finalización o disminución de los atentados no debe servir como elemento de persuasión para aceptar concesiones políticas por parte del Gobierno, que en última instancia constituyen una recompensa para el terrorismo como canje por la renuncia a la violencia. Éste es uno de los desafíos a los que el Estado y la sociedad deben hacer frente en un escenario en el que algunos actores pueden presentar ciertas políticas de tolerancia hacia ETA y su entorno, como condición necesaria para una desaparición de la banda que además sea presentada como inminente si se cumplen determinados requisitos.

Por ello, debe tenerse presente que “la justicia a las víctimas pasadas es la condición necesaria para una política futura sin violencia”, pues “la justicia a las víctimas no es sólo un problema moral, sino también político”³⁶. De ese modo alertaba el filósofo Reyes Mate sobre las tentaciones que pueden surgir en un contexto como el del País Vasco, donde el ansiado final del terrorismo es susceptible de alimentar presiones sobre la sociedad mediante la adecuada manipulación de variables emocionales y racionales. El apoyo institucional y social que a las víctimas se les transmite en el discurso público debe complementarse con acciones que los refrenden, evitándose decisiones políticas que contradigan semejante respaldo. Es decir, el hipotético arrinconamiento de procesos judiciales o la excarcelación anticipada de reclusos condenados por delitos de terrorismo no deben erigirse en contraprestación al cese de la violencia.

³⁵ “Semántica de la paz”, **Fernando Savater**, *Cartas al Director, El País*, 11 de julio de 2006.

³⁶ “Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco”, **Reyes Mate**, *Documento de Trabajo 96/2006*, Fundación Alternativas, p. 24.

La posibilidad de un diálogo con la banda o con sus representantes políticos circunscrito a ambas cuestiones no es descartada por algunos observadores que todavía propugnan esa vía, si bien condicionándola a la renuncia formal de ETA al terrorismo. Sin embargo, esa aparente salvaguarda no evitaría una injusticia política llamada a incentivar la perpetuación de la intimidación terrorista como resultado de los frutos obtenidos por la misma, pues “¿Qué impide que el crimen se repita si al final todo proscribire, todo se sana, todo se olvida?”³⁷.

Al eludir las vías de salida del terrorismo que el sistema democrático ya ofrece mediante la normal aplicación del Código Penal, el diálogo con terroristas recompensa una criminalidad política que precisamente debido a su componente político requiere una especial firmeza por parte del Estado en su negativa a premiar a criminales *políticos*. La interlocución con el terrorista menoscaba a aquellos actores democráticos que respetan los cauces constitucionales y que se oponen al empleo de la coacción para obtener réditos políticos, debilitando además los mecanismos de finalización del terrorismo ya existentes.

Nuestra experiencia antiterrorista confirma cómo la renuncia al terrorismo de destacados etarras ha sido posible precisamente al denegar el Estado cualquier esperanza de beneficios políticos, entre ellos el diálogo, como resultado de la violencia. Por ello, el ventajismo político que el terrorismo extrae al forzar al Estado a replantear su respuesta tras una consolidada democratización, alimenta en el terrorista una positiva racionalización sobre la eficacia de su amenaza. Fiel a ese razonamiento, la permanente oferta de beneficios penitenciarios si ETA cesara su campaña de violencia deja de representar un factor de disuasión para abandonar el terrorismo, al saber el terrorista que su promesa de interrupción será siempre recompensada, eliminando por tanto los costes que debe conllevar el uso de la violencia.

Curiosamente ésta era la lógica que se desprendía de unas declaraciones realizadas en mayo de 1998 por el ex presidente del Gobierno Felipe González cuando manifestó: “Si les decimos que cuando dejen de matar se

³⁷ “Un difícil encaje”, **Reyes Mate**, *El País*, 2 de abril de 2006.

abrirán no sé qué posibilidades, les estamos dejando en sus manos la decisión de cuántos muertos van a provocar hasta que decidan que ya es bastante”. González aseguraba que “Pese a los últimos atentados, ETA está muy débil, pero tiene la llave de la cárcel en el bolsillo”. Añadía por ello que “Los terroristas no van a reaccionar hasta que los demócratas recuperemos la llave de la cárcel”, lo que le llevaba a concluir lo siguiente: “Les damos oxígeno con esa frase de que cuando dejen de matar les consideraremos buenos chicos; es monstruoso”³⁸.

Ante un hipotético escenario de final de la violencia, tampoco deberían ignorarse otras consecuencias políticas que se derivan de una intensa campaña terrorista como la perpetrada por ETA. Después de que el terrorismo haya desafiado al sistema democrático mediante el asesinato de cientos de personas, el Estado no puede declinar la reclamación de justicia que surge desde numerosas víctimas. Como ha subrayado Reyes Mate al situar el debate sobre las víctimas del terrorismo en los adecuados términos del que a menudo se intenta desplazar esta cuestión, “no es de sentimientos de lo que hay que hablar, sino de hacer justicia a las víctimas”³⁹. Consecuentemente tampoco debería la sociedad renunciar a exigir la inviabilidad de un proyecto político nacionalista como el que ETA ha intentado imponer a través del asesinato de ciudadanos.

Como ha planteado el antiguo miembro del PNV Joseba Arregui, las víctimas del terrorismo poseen una ineludible dimensión política que el que fuera dirigente nacionalista explicaba en estos términos: “No en el sentido de que el texto institucional que defina políticamente a la sociedad vasca haga una referencia expresa a las víctimas del terrorismo, sino en el sentido de que los ejes definitorios de la sociedad vasca reflejen la imposibilidad del proyecto político de ETA: la sociedad vasca no podrá definirse políticamente de la forma en la que pretendía hacerlo ETA mediante los asesinatos y el terror y el miedo producidos con ellos, ni de una forma que se acerque a lo que pretendía ETA, pues ello significaría in-

³⁸ “González llama a cerrar la oferta de diálogo que algunos partidos hacen a ETA si deja de matar”, **Carlos Segovia**, *El Mundo*, 9 de mayo de 1998.

³⁹ “Un difícil encaje”, **Reyes Mate**, *El País*, 2 de abril de 2006.

fligir una segunda muerte a los asesinados, implicaría matar su significado político”⁴⁰.

Del ineludible carácter político de las víctimas se derivan lógicas y necesarias reclamaciones que constituyen incómodas exigencias para quienes desean aplicar una impunidad jurídica y política que no puede sino beneficiar al terrorista. Así lo ha enfatizado el académico Aurelio Arteta: “Lo que más temo del fin de ETA, cuando venga, es que triunfe la simplona y cómoda creencia de que sin atentados ya todo es admisible. Es decir, que lo único malo de todo este horror han sido los medios terroristas, pero no los fines nacionalistas. Que no se quiera entender que la renuncia a esos medios infames no vuelve por eso aceptables a sus presupuestos teóricos, si son infundados, ni a sus objetivos políticos, si son inicuos”⁴¹. Son todas éstas dimensiones que una eficaz política antiterrorista no debe obviar habida cuenta del objetivo último que el terrorista persigue, esto es, la alteración del sistema democrático, aspiración que intenta alcanzar mediante la combinación de métodos violentos y otros aparentemente pacíficos.

CONCLUSIONES

Un escenario de finalización del terrorismo, como el que puede emerger como resultado de una política antiterrorista que está logrando un profundo debilitamiento de ETA, sitúa a la sociedad y al Estado ante ciertos retos con el fin de garantizar la materialización de tan deseado objetivo. Por un lado, deben evitarse maniobras políticas que entorpezcan los éxitos policiales y judiciales que han provocado la grave crisis por la que atraviesa la organización terrorista. Las sucesivas y fracasadas experiencias de diálogo y negociación con ETA han confirmado que en el pasado sirvieron para frenar la derrota de los terroristas cuando se encontraban considerablemente debilitados. Por ello, frente a pulsiones coyunturales de los responsables políticos, la política antiterrorista exige una continuidad y una

⁴⁰ “El significado político de las víctimas del terrorismo”, **Joseba Arregi**, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 25 de noviembre de 2008.

⁴¹ Entrevista a **Aurelio Arteta** publicada en *ABCD las Artes y las Letras* el 3 de marzo de 2007.

determinación inalterables en el tiempo, que en décadas de democracia apenas se han conocido. La credibilidad de la misma se sustenta en la contundencia de su firmeza, debiéndose evitar por ello las alteraciones con las que en ocasiones se ven tentados los decisores políticos ante la lógica inquietud por alcanzar un rápido final del terrorismo.

Las lecciones aprendidas durante la prolongada lucha contra ETA demuestran que una presión firme e integral en todos los frentes en los que actúa la organización terrorista la debilitan sobremedida. Pero también hemos contemplado cómo dicha presión política, policial, judicial, social e ideológica se aplaca cuando la expectativa de derrota de ETA se sustituye por la perspectiva de diálogo o de tolerancia hacia la banda. Existe, pues, una enorme responsabilidad política para que las victorias frente a ETA que con tanto sacrificio se obtienen no pierdan su valor como consecuencia de ciertas decisiones adoptadas por decisores políticos, que resultan contradictorias con el objetivo último de la desaparición del terrorismo. Por tanto, en unos momentos en los que la debilidad de ETA permite albergar razonables esperanzas sobre el agravamiento de una crisis que finalmente desemboque en la desaparición del terrorismo, parece pertinente la evaluación y prevención de situaciones que eviten la materialización de semejante aspiración.

Al mismo tiempo, ese ansiado escenario de final del terrorismo nos sitúa ante el reto de contener la reproducción y legitimación de la ideología política con la que en nuestro país se ha justificado el asesinato de seres humanos. El relato histórico que debe deslegitimar el terrorismo nacionalista de ETA obliga a distinguir claramente entre los ciudadanos que vieron conculcados sus derechos humanos por una organización terrorista y los responsables de tan flagrantes violaciones. Debe por tanto evitarse cualquier equidistancia entre víctimas y victimarios, como aquella en la que se sustentan algunas falsas recetas de reconciliación con las que se justifica una determinada condescendencia hacia ETA y sus representantes políticos en una hipotética coyuntura de finalización de la violencia. Esa reconciliación reclamada desde algunos ámbitos es a menudo propugnada como injusta sustitución al reconocimiento del daño infligido y de la asunción de responsabilidad exigible a quienes han violado los más básicos derechos humanos en una sociedad democrática como la española. Conviene por ello

llamar la atención sobre la necesidad de impedir iniciativas que bajo el pretexto de facilitar la desaparición de la violencia contribuyan en cambio a consolidar una impunidad jurídica, política, histórica y moral que podría convertirse en el germen de futuros conflictos.

En este sentido debe advertirse sobre los intentos de implicar en el proceso de finalización del terrorismo a mediadores cuya actuación resulta contraproducente para los objetivos de una política antiterrorista que persigue la desaparición de la coacción terrorista en todas sus formas. Así puede deducirse de la reflexión que el académico Michael Ignatieff realizaba para un contexto diferente al del País Vasco, pero con una directa aplicación al fenómeno terrorista de ETA: “Los pacificadores son imparciales por definición y no les compete establecer distinciones morales entre el agresor y la víctima, pero su sola presencia en la línea de demarcación ratifica de hecho las conquistas de los agresores e impide que las víctimas recuperen el terreno perdido”⁴².

PALABRAS CLAVE

España • Terrorismo • ETA • Estado de Derecho

RESUMEN

Este artículo analiza la crítica situación de ETA y las implicaciones de su debilidad. Evalúa asimismo el tipo de política antiterrorista que se entiende puede garantizar el abandono del terrorismo por parte de ETA. Con ese fin se exponen los problemas que pueden derivarse de ciertas alteraciones en la política antiterrorista y algunos de los desafíos a los que el Estado y la sociedad española se enfrentan ante la posible finalización del terrorismo.

ABSTRACT

This article analyses ETA's critical situation and the implications of the terrorist group current weakness. The paper also assesses the type of antiterrorist policy that may facilitate the end of ETA's terrorism. To this extent, the article will examine the problems that may arise from certain shifts in the current antiterrorist policy. The challenges that the State and Spanish society face when confronting the end of ETA's terrorist campaign, will also be assessed.

⁴² Michael Ignatieff, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*. Madrid: Taurus, p. 101, 2004.