

LA POLÍTICA ANTITERRORISTA: LAS LECCIONES DE IRLANDA DEL NORTE

El 27 de noviembre de 2005 el diario *El País* publicaba en su sección de Nacional una información sobre la organización terrorista ETA en la que podía leerse el siguiente subtítulo: «Los expertos del Gobierno asumen como modelo de referencia los acuerdos de Irlanda del Norte». Días después, el 5 de diciembre, el mismo periódico incidía en que el Gobierno español, asesorado por determinados «expertos» había tomado el referente norirlandés como inspiración de su política en relación con la situación de dicha organización terrorista y su brazo político, Batasuna. Asimismo, el 11 de diciembre, el diario *El Correo* informaba de que «Emisarios del Gobierno y de la izquierda abertzale exploran las bases de un proceso como el irlandés». Las conclusiones que dichos «expertos» transmitían en estas informaciones, así como la profusión con que se establecen paralelismos entre Irlanda del Norte y el País Vasco, particularmente desde el entorno de la organización terrorista y del nacionalismo vasco, hacen pertinente un análisis comparativo entre ambos contextos.

Rogelio Alonso es profesor investigador Ramón y Cajal en Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos.

ESTADIOS EN EL PROCESO DE CONCLUSIÓN DEL TERRORISMO

En el proceso con el que en Irlanda del Norte se ha intentado poner término a una prolongada campaña de violencia como la perpetrada por la organización terrorista IRA es posible distinguir dos etapas. En la primera de ellas los principales partidos democráticos y los Gobiernos británico e irlandés coincidieron en negar cualquier expectativa de éxito a la citada organización terrorista, confirmando de ese modo la ineficacia de su violencia e incentivando por ello el abandono de la misma¹. En un segundo estadio la estrategia de la negación se habría visto alternada con significativos gestos hacia el IRA y su brazo político, el Sinn Fein, sustentados en la creencia de que la transición desde el terrorismo a la democracia así lo requería. Sin embargo, esta contradictoria gestión del proceso se ha traducido en una impunidad e indulgencia hacia el Sinn Fein que ha minado los fundamentos de la democracia obstaculizando seriamente la normalización política de la región al tiempo que ha garantizado la perpetuación de la organización terrorista. Esta experiencia alerta sobre los contraproducentes efectos que determinadas iniciativas promovidas desde el Gobierno español pueden tener en la política antiterrorista contra ETA.

La pertinencia de la perspectiva comparada se aprecia al observar cómo diversos actores políticos y sociales en nuestro país insisten en emular el denominado proceso de paz norirlandés². La fascinación por dicha región ha sido constante desde la década de los noventa, como evidenció la tregua de ETA decretada en 1998 como consecuencia del pacto formalizado entre el grupo terrorista y los partidos políticos nacionalistas PNV (Partido Nacionalista Vasco) y EA (Eusko Alkartasuna), alianza ésta inspirada en una deliberada tergiversa-

¹ Henry Patterson, *The Politics of Illusion. A Political History of the IRA*. Londres: Serif, 1997.

² A este respecto, sirvan como muestra las repetidas declaraciones realizadas durante el verano de 2005 por políticos de diverso signo en las que al referirse a la posibilidad del final del terrorismo de ETA planteaban paralelismos con el escenario norirlandés. Véase por ejemplo, «El camino de Irlanda», Gema Zabaleta, Odón Elorza, Denis Ixaso, *El Correo*, 22 de agosto de 2005; «Usabiaga echa en falta un manifiesto del Gobierno como el que dio paso a la tregua del IRA», *El País*, 19 de septiembre de 2005; «Las limitaciones del acuerdo o consenso», José Ramón Scheiffer, *Deia*, 19 de septiembre de 2005. Todos estos pronunciamientos coinciden en su errónea interpretación de lo que verdaderamente sucedió en Irlanda del Norte, contrastando con el riguroso análisis que del proceso norirlandés en perspectiva comparada han realizado otros autores, como se aprecia en «Hipótesis sobre el final de ETA», Patxo Unzueta, *El País*, 1 de septiembre de 2005, y «Downing kalea», Florencio Domínguez, *El Correo*, 5 de septiembre de 2005.

ción de los pasos que precedieron el alto el fuego del IRA³. Los portavoces de estos partidos han argumentado que semejante acuerdo pretendía facilitar la desaparición de ETA mediante la constitución de un frente nacionalista que el grupo terrorista interpretaría beneficioso para sus intereses al sustentarse en la radicalización del nacionalismo institucional. Utilizando esta misma lógica también el IRA intentó una coalición similar que fue rechazada por los representantes del nacionalismo en el norte y el sur de Irlanda al considerar éstos enormemente contraproducente la legitimación del terrorismo que esta estrategia conllevaba y que además hubiera impedido cualquier posibilidad de entendimiento con las víctimas de la violencia en la comunidad unionista. Tras haber descartado los representantes nacionalistas tan peligrosa propuesta, y ante la manifiesta debilidad de la organización terrorista como resultado de la eficacia de medidas anti-terroristas adoptadas por los Gobiernos británico e irlandés, el IRA optó por decretar un alto el fuego en agosto de 1994.

En este proceso de conclusión del terrorismo del IRA confluyeron tanto dinámicas internas que afianzaron en el propio grupo terrorista las críticas hacia la continuidad de la violencia, como adecuados comportamientos por parte de otros actores, esto es, partidos democráticos y Estados, cuya firme respuesta fue la que llevó finalmente a la organización a juzgar su violencia como ineficaz. Debe recordarse que tanto en el caso de ETA como en el del IRA a menudo se subestima que sus dirigentes han elegido el terrorismo libremente tras descartar otros métodos. No es el terrorismo una simple expresión de protesta espontánea más allá del control de los individuos que lo perpetran, ni una imposición o reacción inevitable ante unas condiciones materiales e históricas determinadas, sino una táctica elegida entre un repertorio. De ahí que se renuncie a la misma cuando los costes políticos y humanos que de ella se derivan son elevados y cuando las expectativas de éxito desaparecen⁴. Estos factores son los que en el IRA pro-

³ Para un análisis detallado de la instrumentalización que el nacionalismo vasco ha realizado del proceso norirlandés con el fin de justificar la radicalización de su posicionamiento político desde la Declaración de Lizarra hasta el denominado Plan Ibarretxe, véase Rogelio Alonso, «Pathways out of terrorism in Northern Ireland and the Basque Country: the misrepresentation of the Irish model», *Terrorism and Political Violence*, volumen 16, número 4, (2004), pp. 695-713.

⁴ Sobre esta cuestión véanse los capítulos cuatro, cinco y seis de Rogelio Alonso, *Matar por Irlanda. El IRA y la lucha armada*. Madrid: Alianza editorial, 2003, así como Martha Crenshaw, 1991, «How Terrorism Declines», *Terrorism and Political Violence*, 3: pp. 69-87.

vocaron el cuestionamiento de la violencia que antecedió al cambio de voluntad materializado en la conclusión de su campaña y en la aceptación de principios hasta entonces considerados como anatemas y recogidos en el Acuerdo de Viernes Santo, aprobado en abril de 1998, que daría paso a la participación del Sinn Fein en el mismo sistema que intentó destruir.

OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS EN LA TRANSICIÓN DESDE EL TERRORISMO A LA DEMOCRACIA

Como ya se ha adelantado, si bien el cese de la violencia del IRA se produjo en la ausencia de concesiones significativas hacia el movimiento terrorista y su entorno, inauguró un proceso en el que sus representantes políticos se beneficiaron de gestos por parte de los Gobiernos británico e irlandés que generarían perjudiciales consecuencias para la normalización política repercutiendo negativamente en el objetivo de la desaparición de la organización terrorista. No sólo continúa la limitada autonomía norirlandesa suspendida desde el otoño de 2002, sino que además diversos grupos terroristas, entre ellos el IRA, permanecen activos. Aunque el IRA ha abandonado su campaña de atentados terroristas no ha renunciado en cambio a la recopilación de inteligencia y a otras actividades criminales que le garantizan financiación y poder. Como ha indicado Ian Pearson, ministro del Ministerio para Irlanda del Norte (NIO, *Northern Ireland Office*), «el movimiento republicano se ha convertido en uno de los más sofisticados grupos criminales del mundo»⁵. Es cierto que el Sinn Fein ha optado por las vías políticas, pero sin renunciar a la contribución del IRA, que mediante sus actividades ilegales continúa al servicio del partido político, garantizándole beneficios mediante la promesa de la desaparición de la banda, que lógicamente no llega, al ser dicho objetivo la fuente de concesiones hacia quienes supuestamente habrían de conseguirlo. Es decir, las *vías políticas* emprendidas no son en absoluto democráticas, propiciando un escenario que seduce sin duda a ETA y a Batasuna. Reveladores resultan en este sentido los pronunciamien-

⁵ Citado en «Look around you, Tony, no one else is still wooing Sinn Fein», Dean Godson, *The Sunday Times*, 20 de marzo de 2005.

tos del Primer Ministro irlandés y del británico en 2005 y 2004, respectivamente. En enero de 2005 Bertie Ahern reconocía en el Parlamento irlandés que en su intento por introducir al Sinn Fein en el centro del sistema de partidos había ignorado las actividades delictivas en las que el IRA venía viéndose involucrado. Unos meses antes Tony Blair afirmaba que no debía tolerarse una situación en la que representantes de la voluntad popular se vieran obligados a compartir el Gobierno de Irlanda del Norte con un partido como el Sinn Fein, asociado a un grupo terrorista todavía activo, esto es, el IRA⁶.

Estas concesiones fueron criticadas por los representantes de la comunidad unionista durante años, siendo dichas reclamaciones ignoradas una y otra vez por los Gobiernos británico e irlandés al entender que el fortalecimiento político del Sinn Fein aseguraba la continuidad del alto el fuego del IRA. Sin embargo, las palabras pronunciadas por el Primer Ministro británico en octubre de 2002 exponían los peligros de semejante política al enfatizar que la continua existencia del IRA como una organización terrorista activa justificaba totalmente la negativa de los unionistas a compartir el Gobierno de Irlanda del Norte. En ese sentido, Blair subrayó: «Ante una pregunta tan clara como la siguiente: ¿por qué el Gobierno irlandés no aceptará al Sinn Fein en el Gobierno del sur [de la República de Irlanda] hasta que el IRA detenga sus actividades mientras que los unionistas sí deben aceptar al Sinn Fein en el Gobierno de Irlanda del Norte?, hay respuestas muy sofisticadas. Sin embargo no hay respuesta más sencilla, reveladora y directa que la propia pregunta»⁷. De ese modo articulaba el propio Primer Ministro británico la incoherencia de una política como la descrita basada en favorecer a un partido como el Sinn Fein a pesar de las actividades de una organización terrorista como el IRA directamente vinculada al mismo. Esta estrecha relación entre dichas formaciones ha resultado evidente para los máximos responsables de la política antiterrorista en el Reino Unido e Irlanda, que en ningún momento han dudado de que el liderazgo de ambas organizaciones recaía en personajes como Gerry Adams y Martin McGuinness.

⁶ Prime Minister's press conference, 15 de enero de 2004, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page5157.asp>.

⁷ Prime Minister's speech on Northern Ireland, Belfast, 18 de octubre de 2002, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1732.asp>.

De ese modo la política de ambos Gobiernos prescindió de principios básicos de un sistema democrático aceptando el chantaje del Sinn Fein que tan eficazmente ha planteado a lo largo de los últimos años Gerry Adams, su presidente y uno de los máximos dirigentes del grupo terrorista IRA. Así lo hacía en la última campaña electoral, en mayo de 2005, al pedir el voto para su partido asegurando que así se lograría la desaparición del IRA al tiempo que alertaba de que el vacío político que caracterizaba la situación se llenaría con violencia si su formación no salía fortalecida de las elecciones. La misma intención perseguía su apelación al IRA un mes antes para que considerase abandonar la lucha armada, declaración pública que Michael McDowell, ministro de Justicia irlandés, definió como un golpe de efecto introducido en vísperas de unas elecciones con la finalidad de atraerse votos desde el electorado nacionalista⁸. Ante el fracaso de treinta años de violencia, el IRA se ha erigido en la mejor baza utilizada por Adams para rehabilitar su imagen de presidente de un partido como el Sinn Fein que hasta la declaración de alto el fuego obtenía una insignificante representación electoral en el norte y en el sur de Irlanda. Al presentarse como la figura a la que se debía ensalzar y fortalecer con concesiones bajo pretexto de que sólo así sería capaz de convencer al IRA de la necesidad de dejar la violencia, Adams ha perpetuado deliberadamente la existencia del grupo terrorista mientras reforzaba su perfil político. De ese modo se ha coaccionado a la sociedad al prometerse la desaparición del IRA al tiempo que continuaba infringiendo la ley mediante la extorsión, el contrabando y otros métodos criminales auténticamente mafiosos, incluido el asesinato. La implícita amenaza que supone esta actitud ha colocado una gran presión sobre la sociedad y las víctimas del terrorismo del IRA transformando el llamado proceso de paz en un injusto instrumento de coacción.

Los contraproducentes efectos de esta política los han sufrido directamente los partidos que hasta muy recientemente representaron a la mayoría del electorado nacionalista y unionista, esto es, el SDLP (Social Democratic and Labour Party) y el UUP (Ulster Unionist Party), al verse claramente superados en las últimas elecciones al Parlamento británico por el Sinn Fein y el DUP (Democratic Unionist

⁸ Citado en «IRA told disband before May election», Mary Dundon, *Irish Examiner*, 11 de abril de 2005.

Party), liderado por el reverendo protestante Ian Paisley. El que durante décadas fue el principal partido nacionalista de Irlanda del Norte, el SDLP, ha incurrido en contradicciones que el electorado no ha pasado por alto. Por un lado el SDLP insiste en que no se puede tolerar que el Sinn Fein, beneficiándose de la amenaza que representa la presencia del IRA, ejerza un veto sobre los avances políticos al continuar dicho grupo involucrado en diversas actividades criminales mientras sigue además inextricablemente unido a un partido político. Sin embargo, cuando ante semejante realidad los unionistas han reclamado la colaboración del SDLP para formar una coalición que excluyera al Sinn Fein del Gobierno de la región, los nacionalistas se han negado. Con ese incoherente comportamiento lanzaban al electorado un mensaje suicida: el Sinn Fein puede e incluso debe condicionar la normalización política a pesar de incumplir las reglas del juego democrático.

A lo largo de los años en los que el IRA y ETA han mantenido sus campañas terroristas, la búsqueda de la legitimación de sus acciones ha sido una constante. Afortunadamente estos grupos terroristas no han logrado que una mayoría de las sociedades vasca y norirlandesa legitimara dicho terrorismo. Ese es uno de los motivos por el que sus ciclos vitales han alcanzado un declive que les llevó a declarar el cese de sus actividades, siendo la decadencia de ETA evidente todavía a pesar de la ruptura de su tregua. En este periodo ambos grupos terroristas han persistido en buscar una legitimación que algunos sectores se muestran partidarios de otorgarles a cambio de una declaración formal o tácita de cese de sus acciones. Tanto el IRA como ETA, en contextos de grave debilidad, han aprovechado esta disposición de sectores políticos y sociales obteniendo positivos resultados. Lo han hecho afianzando una peligrosa dinámica consistente en propugnar lo que han denominado como «procesos de paz» en los cuales se intenta que los grupos terroristas y los partidos políticos que los representan obtengan la legitimidad que previamente fueron incapaces de lograr. Es por ello por lo que estos procesos, valiéndose de un engañoso lenguaje que busca el respaldo mayoritario de sociedades ansiosas de paz, pueden llegar a convertirse en instrumentos con los que contrarrestar eficaces políticas antiterroristas responsables de la referida deslegitimación del terrorismo. La paz así entendida se convierte en un mero espectáculo en el que lo importante no es realmente el logro de la paz, la normalización y la reconciliación, sino la proyección

pública de que se asiste a un proceso histórico. De ese modo, se escenifican actos que permitan que el llamado «proceso de paz» se mueva aunque sea en contra de una auténtica paz, como demuestra la forma en la que el desarme del IRA se ha acometido.

EL DESARME COMO EXIGENCIA INELUDIBLE

Al contrario de lo que muchos observadores han defendido, el desarme de la organización terrorista IRA y la metodología con la que debía acometerse eran vitales. Tres fueron los gestos de desarme que precedieron al último acontecido en septiembre de 2005. Ninguno de ellos se realizó de un modo que permitiera, tal y como se requería, que el desarme fuera verdaderamente eficaz. Así se desprende de las palabras del propio Martin McGuinness cuando en vísperas del desarme acometido en octubre de 2003 reconocía que los anteriores actos no se habían llevado a cabo en condiciones «convincientes», de ahí que admitiera la necesidad de «transparencia» para que los pasos del IRA no causaran «decepción»⁹. El propio general canadiense John De Chastelain, encargado de supervisar el decomiso de armas, subrayó también que desde 1999 insistió en sus contactos con el IRA en que, a menos que el desarme fuera «visible», se dudaría de las buenas intenciones del grupo terrorista, concluyendo por tanto que las dudas convertirían en ineficaz el desarme¹⁰. A pesar de ello, en octubre de 2003 y en septiembre de 2005 se cometieron los mismos errores. La única diferencia entre uno y otro acto fue que en esta última ocasión un religioso protestante y otro católico presenciaron el desarme, sin que se hiciera público un inventario de las armas o fotografías de éstas, como se había reclamado previamente. Sin embargo, esta única distinción resultaba insuficiente para garantizar la visibilidad y transparencia exigidas.

Dichos religiosos no eran aquellos que los unionistas habían propuesto, sino otros que sustituyeron a los que el IRA había rechazado. El recambio católico era particularmente desafortunado, al tratarse

⁹ «Arms chief 'could give confidence'», 4 de octubre de 2003, http://newswww.bbc.net.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/3163282.stm.

¹⁰ Transcripción de la rueda de prensa de John De Chastelain, *Independent International Commission on Decommissioning* (IICD), 26 de septiembre de 2005, Belfast, CAIN Web Service, <http://www.cain.ulst.ac.uk/events/peace/decommission/iicd260905pc.htm>.

del padre Alec Reid. Esta figura, presentada en Irlanda del Norte y el País Vasco como un generoso pacificador, carece de la confianza necesaria entre la comunidad unionista al haber sido su objetivo durante años la constitución de un frente pan-nacionalista en el que los partidos nacionalistas no violentos se coaligaran con quienes han defendido el terrorismo. De ese modo, ha insistido Reid, los grupos terroristas cesarían en su violencia; ahora bien, a cambio de una peligrosa legitimación que haría que la debilidad de dichas organizaciones y de sus brazos políticos se transformara en fortaleza. Lógico es por tanto que el unionismo desconfíe de quien ha defendido para el IRA algo que también parece propugnar para ETA, es decir, que las organizaciones terroristas obtengan una vez cesen sus campañas aquello que no pudieron conseguir a causa de las mismas, pero que en ese escenario lograrían precisamente como consecuencia de su terrorismo. En otras palabras, mediante tan sutil mecanismo de coacción y manipulación el terrorismo resultaría finalmente eficaz a pesar de la presentación pública de lo contrario.

Este es el motivo por el que resultaría contraproducente aceptar las dos mesas que Batasuna plantea y que el Gobierno parece dispuesto a conceder en el caso de que ETA declare el final de la violencia. Si bien se insiste en que el Gobierno sólo se ocuparía en sus negociaciones con ETA de la situación de los presos, es éste un planteamiento que favorece el fortalecimiento de la organización terrorista, su legitimación y su consolidación como actor de influencia en otro proceso paralelo como el de la negociación política que gestionaría su brazo político, esto es, Batasuna. Es razonable prever que en ese contexto se verían reforzados quienes exigieran importantes transformaciones del marco jurídico político con el argumento sintetizado en la idea de que «en democracia y en ausencia de violencia todos los proyectos son válidos». Obsérvese cómo, desde diversos sectores políticos en nuestro país que incluyen a la propia organización terrorista, se insiste en manipular la denominada Declaración de Downing Street, firmada por el Gobierno británico y el irlandés en diciembre de 1993, al identificarla como el comienzo del «proceso de paz» en Irlanda del Norte que se habría producido como consecuencia del reconocimiento del derecho a la autodeterminación. Es totalmente falso que dicha Declaración reconozca semejante derecho tal y como lo ha venido reivindicando el IRA desde su existencia. La pro-

pia ETA lo apreciaba en uno de sus documentos internos en el que los terroristas vascos evaluaban del siguiente modo el Acuerdo de Viernes Santo aceptado por el IRA y el Sinn Fein en 1998: «Al pueblo irlandés en su totalidad se le niega el derecho de autodeterminación, y por otro lado el gobierno de los 26 condados [de la República de Irlanda] deberá cambiar su constitución, renunciando a 6 condados [los de Irlanda del Norte], hasta que sus ciudadanos decidan otra cosa. Los irlandeses deberán aceptar la división de su pueblo»¹¹. Así lo corroboraba Gerry Adams cuando aseguraba en 2000 que «la autodeterminación para la población de esta isla todavía tiene que conseguirse»¹², exponiendo por tanto el equívoco repetido por el Partido Nacionalista Vasco que identifica como causa del alto el fuego del IRA el «solemne reconocimiento del Derecho a la Autodeterminación», o la manipulación de dirigentes y simpatizantes de Batasuna, e incluso del Partido Socialista de Euskadi, que vienen insistiendo en semejante falacia.

Ante esta interpretación en torno al derecho de autodeterminación, es razonable prever que en una futura reforma del marco jurídico-político en el País Vasco se insistirá en la necesidad de satisfacer los intereses nacionalistas en relación con dicha reivindicación. En un hipotético escenario de «ausencia de violencia», dicha reclamación sería probablemente respaldada por el nacionalismo institucional y el radical e incluso desde sectores no nacionalistas. Al reforzamiento de Batasuna contribuiría la presión que los partidos democráticos sufrirían para aceptar los planteamientos de una formación ya legalizada con el pretexto de que resultaría imprescindible asegurar que los «políticos» del movimiento terrorista controlasen a los más reacios a adoptar vías políticas en sustitución de la violencia con el objeto de que ETA no reanudase su campaña terrorista. Ese mecanismo de chantaje demostraría la eficacia de la violencia y sustituiría la derrota de ETA por un escenario en el cual el Estado declarararía haber derrotado a la organización terrorista, si bien ésta habría conseguido fortalecer a su brazo político como consecuencia de la existencia de la banda generando al mismo tiempo una gran inestabilidad política y

¹¹ *Zutabe 91*, junio de 2001.

¹² «Take ownership of the peace process», Gerry Adams, *An Phoblacht/Republican News*, 2 de marzo de 2000.

social. Quienes hoy aceptan que ETA y Batasuna desean poner fin a la violencia lo hacen, hasta la fecha, sin aportar pruebas sólidas. Lo hacen además incidiendo en que el final del terrorismo sólo es posible si se allana el camino de ETA y Batasuna en esa supuesta salida. Sin embargo, las consecuencias que se derivarían de un escenario en el que la derrota política de la organización no quedase clara y contundentemente reflejada en las circunstancias políticas, poseen un enorme potencial para desestabilizar la región e incluso la nación. Así puede anticiparse dado que tanto ETA como Batasuna ambicionan un poder que paradójicamente el Estado podría facilitarles al entender que una hipotética renuncia a la violencia equivale realmente a una auténtica metamorfosis del movimiento terrorista.

Precisamente porque ETA se diferencia de otros grupos como el GRAPO al poder gozar su brazo político de un significativo apoyo social en determinados contextos, como demostró el anterior periodo de tregua, el Estado no puede permitirse la más mínima legitimación de dicho entorno y de la narrativa del conflicto que intenta difundir. Ello obliga a no confundir la debilidad de ETA, e incluso un posible cese de su violencia como consecuencia de la misma, con la desaparición final y total del movimiento terrorista. Ciertamente es que ETA muestra una disposición al diálogo con el Gobierno, aunque en absoluto con el fin de rubricar su desaparición sino más bien con la finalidad de extraer concesiones en una hipotética mesa de partidos y no únicamente en una negociación sobre presos. En esas condiciones, los peligros para el Estado son enormes si se acepta entrar en una dinámica definida por un «proceso de paz» del que ya se habla ampliamente asumiendo una terminología tan ambigua en su significado como beneficiosa para el movimiento terrorista a la vez que perjudicial para el sistema democrático. Frente a ese escenario que sin duda se reduce a ETA y a Batasuna, el análisis comparado de fenómenos terroristas en España y Reino Unido y de las respuestas gubernamentales en ambos contextos, permite concluir que en nuestro país la desaparición del terrorismo y de su capacidad de coacción y de adquisición de poder, tanto político como social, exige evitar iniciativas que agraven la división en materia antiterrorista entre los dos partidos mayoritarios. Obliga además a medir la eficacia de la lucha antiterrorista no sólo en función de la disminución de la violencia como consecuencia de razonamientos tácticos de la organización terrorista en contextos de

debilidad, sino teniendo en cuenta además la capacidad de coacción y control que su brazo político, y por tanto la propia banda, puede llegar a ejercer sobre las instituciones políticas y la sociedad si recibe un respaldo y una legitimación tan innecesarios como contraproducentes para los intereses del Estado.

LECCIONES POSITIVAS Y NEGATIVAS

Por tanto, se deduce de todo lo anterior que el denominado «proceso de paz» norirlandés ofrece para el ámbito español tanto lecciones positivas como negativas. Es por ello enormemente perjudicial para la desaparición de la violencia y de la capacidad de coacción de la organización terrorista ETA, así como para la normalización política en el País Vasco, la tergiversación de las enseñanzas que la experiencia norirlandesa aporta. Informaciones y declaraciones diversas a lo largo de los últimos meses sugieren que en efecto el proceso norirlandés está siendo manipulado con la intención de respaldar determinadas decisiones políticas en materia antiterrorista, ignorándose así sus contraproducentes efectos. Así se desprende por ejemplo de las tesis reflejadas en las informaciones del diario *El País* a las que se ha hecho mención previamente.

Obsérvese en primer lugar cómo en una de ellas se asume el «final feliz» del proceso norirlandés situándolo en julio de 2005, cuando el IRA anunció la finalización de su campaña terrorista¹³. Sin embargo, es necesario tener presente que dicho anuncio tenía unos claros intereses propagandísticos, pues el IRA había abandonado mucho antes su denominada «lucha armada» al ser sus dirigentes conscientes de la ineficacia de la misma después de treinta estériles años de asesinar sin conseguir sus objetivos. En cambio, el abandono de la tradicional campaña terrorista en fechas anteriores no había supuesto la desaparición de la organización ni la renuncia a implicarse en otras actividades criminales. La primera modalidad de terrorismo le resultaba ineficaz, particularmente en el contexto posterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en el que la reanudación de los atenta-

¹³ «La carta de ETA mantiene la expectativa de paz en Euskadi pero aleja el inicio del proceso», *El País*, 27 de noviembre de 2005.

dos le hubiese sido altamente costosa al movimiento integrado por el IRA y el Sinn Fein, motivando por ello su renuncia. Sin embargo, el IRA mantuvo su presencia y otro tipo de actividades delictivas que sí le reportaban beneficios y que erróneamente fueron juzgados como menos relevantes por parte del Gobierno británico.

Obsérvese asimismo cómo en el supuestamente histórico comunicado de julio de 2005 el IRA no anunció su completa desaparición, en cuyo caso Gerry Adams habría perdido el instrumento a través del cual ha chantajeado a Gobiernos y políticos a lo largo de los últimos años. Este chantaje ha sido aceptado en el pasado por dirigentes que estimaron que así facilitaban la transición del terrorismo a la democracia pero que ahora contemplan alarmados las consecuencias de su equivocada estrategia al haber logrado fortalecer al Sinn Fein, hoy el partido nacionalista más votado en Irlanda del Norte. Muchos de ellos aceptan que hubiese sido más eficaz haber exigido al Sinn Fein lo mismo que se requeriría de cualquier otro partido para su plena aceptación en la democracia, rechazando por tanto favoritismos inspirados en la presencia coaccionadora de un grupo terrorista a la sombra de un partido político que ha explotado así el sistema democrático.

Estas consideraciones permiten cuestionar el «final feliz» del proceso norirlandés asumido por algunos de quienes buscan su aplicación al ámbito vasco. Ciertamente la enorme polarización política y social existente hoy en Irlanda del Norte, donde el gobierno autonómico continúa suspendido y en donde la segregación geográfica entre comunidades no ha dejado de crecer, arroja serias dudas sobre una valoración del proceso norirlandés tan positiva como exagerada. Así lo corrobora la ineludible conclusión de que el IRA ha logrado recuperar parcialmente por la vía política lo que perdió policialmente, precedente que podría trasladarse al ámbito vasco si se cometiesen errores de los que creíamos haber aprendido en nuestro país. Es por ello por lo que deben cuestionarse los argumentos con los que se justifican ciertos procedimientos bajo el pretexto de que mediante ellos se conseguirá la desaparición de la violencia etarra. Debe incidirse en que la organización terrorista utiliza tácticamente la violencia de manera que en determinados contextos puede interpretar como más beneficiosa su disminución, particularmente tras el atentado del 11 de marzo en Madrid. En ese escenario, y tal y como ocurriera en Irlanda

del Norte, se corre el peligro de reducir la presión sobre la organización terrorista y su brazo político al confundir las intenciones de ETA y Batasuna, confusión alimentada deliberadamente por las declaraciones de dirigentes del partido ilegalizado en las que prometen vías políticas y pacíficas.

Véase cómo ya hay significativos sectores de opinión que se declaran convencidos de que ETA desea abandonar el terrorismo a pesar de la inexistencia de pruebas que así lo demuestren, mientras este grupo continúa con sus actividades de extorsión, intimidación y preparación de asesinatos. Sin embargo, la disminución de algunas de sus acciones, complementada con una retórica que promete paz y esperanza, sirve como eficaz instrumento de coacción al utilizarse la ansiedad colectiva por que el final de ETA llegue pronto como elemento de presión que obligaría a aceptar ciertos «sacrificios y riesgos por la paz». Por tanto, ante una declaración de tregua muchos serían quienes defenderían concesiones que ahora se rechazan pero que en esas circunstancias presentarían como necesarias para consolidar dicho alto el fuego con argumentos ya familiares como el de que debe aprovecharse una oportunidad histórica con el fin de evitar más víctimas. Esta dinámica se ha reproducido en Irlanda del Norte en los últimos años facilitando una contraproducente impunidad política, jurídica y moral que en absoluto ha acercado una verdadera paz ni la normalización política.

En este sentido, obsérvese cómo las críticas de los unionistas al método de desarme han sido ignoradas en gran medida, exponiendo contradicciones en la política británica que benefician al IRA y al Sinn Fein al concederles esa legitimidad antes negada. Así se desprende de la declaración de De Chastelain al anunciar que el decomiso careció de la «transparencia» requerida, extremo que, según él, debía aceptarse porque «el IRA dijo que no iba a suceder», ya que el grupo no admitiría que el desarme sirviera para transmitir una imagen de «humillación» o «culpa»¹⁴. Se asumía por tanto como realista el planteamiento de una organización terrorista que además obtenía a cambio la promesa de que las personas con causas pendientes en busca y

¹⁴ Transcripción de la rueda de prensa de John De Chastelain, *Independent International Commission on Decommissioning* (IICD), 26 de septiembre de 2005, Belfast, CAIN Web Service, <http://www.cain.ulst.ac.uk/events/peace/decommissioning/iicd260905pc.htm>.

captura podrían regresar a sus hogares con total impunidad. Las declaraciones de Peter Hain, ministro británico para Irlanda del Norte, son especialmente alarmantes, al asegurar que esta medida es «dolorosa» para las víctimas pero «necesaria para cerrar la puerta de la violencia»¹⁵.

Semejante escenario seduce a muchos en nuestro país ansiosos de impulsar un «proceso de paz» del que constantemente se habla ya. Se insiste en que dicho proceso no permitirá a ETA extraer precio político alguno, sino que simplemente constatará su derrota. Sin embargo, razonables resultan las dudas al respecto cuando se intenta instalar en la opinión pública la idea de que la paz sólo llegará si se acepta la excarcelación anticipada de los presos etarras, el arrinconamiento de las causas pendientes u otros gestos gubernamentales «de distensión» tras una declaración pública de tregua por parte de ETA. En este sentido, reveladoras y preocupantes resultaban las palabras del Obispo de San Sebastián, Juan María Uriarte, al afirmar hace unos meses que «el bien superior de la paz se merece que todos recortemos incluso nuestras legítimas aspiraciones», de ahí que en su opinión «ningún interés partidista, ningún agravio del pasado y presente, ninguna demostración de violencia deban obstruir el camino hacia la paz»¹⁶. Lo mismo puede señalarse de las declaraciones de José Antonio Pastor, portavoz del Partido Socialista de Euskadi en el Parlamento vasco, en una entrevista publicada en el diario *Gara* en la que advertía de que las víctimas «no pueden convertirse en un agente político activo en un proceso de paz», pues «no lo han sido en ningún proceso del mundo», de ahí que, en su opinión, sea necesario «pedirles una cierta dosis de generosidad»¹⁷.

Esa lógica implica, por ejemplo, que las víctimas de la violencia etarra acepten hoy el insulto que desde el Parlamento vasco se profiere hacia ellas al crearse una ponencia en la que se omite el término terrorismo, pues hay quienes, alterando los referentes morales y políticos básicos, entienden que así se contribuye a la paz y a la reconciliación. Esa misma lógica conduce a que las concesiones a ETA que hoy

¹⁵ Debates parlamentarios, 13 de octubre de 2005, *Hansard*, columna 451, en http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/cm051013/debtext/51013-08.htm#51013-08_spm10.

¹⁶ *El Correo*, 30 de mayo de 2005.

¹⁷ *Gara*, 5 de febrero de 2006.

parecen inadmisibles, sean en el futuro interpretadas como aconsejables con el fin de que el «proceso de paz» avance. Se ignora así que cualquier legitimación de ETA, por mínima que sea, constituye una deslegitimación de la democracia y de sus víctimas que concede sentido al terrorismo. El pragmatismo al que se alude para justificar semejante actitud no parece tal si observamos cómo en Irlanda del Norte esa misma estrategia ha generado una profunda polarización política y social. Por tanto, y como la experiencia norirlandesa demuestra, se corre el peligro de que la sociedad sea tomada como rehén por un «proceso de paz» que algunos desean que progrese a costa de una paz justa y verdadera, y en contra de quienes más la merecen: las víctimas del terrorismo. Es por ello por lo que Bertha McDougall, viuda de un policía norirlandés asesinado por terroristas nacionalistas, que ha sido nombrada *Comisionada de las Víctimas en Irlanda del Norte*, ha subrayado que la sociedad norirlandesa será incapaz de progresar a menos que las autoridades se ocupen de las necesidades de las víctimas¹⁸.

El comportamiento gubernamental descrito contradice claramente los principios en los que se sustenta la política antiterrorista española que tiene como pilar el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo firmado en 2000 por el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En el mismo, ambos se comprometen a «trabajar para que desaparezca cualquier intento de legitimación política directa o indirecta de la violencia», asegurando por ello que «de la violencia terrorista no se extraerá, en ningún caso, ventaja o rédito político alguno». Se añade asimismo que «el diálogo propio de una sociedad democrática debe producirse entre los representantes legítimos de los ciudadanos, en el marco y con las reglas previstas en nuestra Constitución y Estatuto y, desde luego, sin la presión de la violencia». Como corroboran los pronunciamientos del Primer Ministro británico y del irlandés antes citados, así como los sucesivos informes elaborados por la comisión independiente encargada de evaluar las actividades de los grupos terroristas en Irlanda del Norte (*Independent Monitoring Commission*, IMC)¹⁹, el terrorismo ha extraído

¹⁸ *Irish News*, 27 de enero de 2006.

¹⁹ Véase *First Report of the Independent Monitoring Commission*, Londres: The Stationery Office, 20 de abril de 2004; *Second Report of the Independent Monitoring Commission*, Londres: The Stationary Office, 20 de julio de 2004; *Third Report of the Independent Monitoring Commission*, Londres: The Stationary Office,

réditos políticos al aceptarse el diálogo bajo la presión de la violencia. La incoherencia de la política británica se reflejaba también en el discurso que el 18 de octubre de 2002 pronunció Tony Blair exigiendo «el final de la tolerancia de actividades paramilitares», así como una «misma ley para todos que se aplique a todos por igual», al asegurar que a partir de ese momento «un crimen es un crimen»²⁰. La impunidad política, jurídica, e incluso moral, que se desprende de semejante política no ha garantizado la ansiada desaparición de la organización terrorista, beneficiando por el contrario los objetivos propagandísticos de su entorno al favorecer la legitimación de quienes han sido capaces así de condicionar el sistema político, debilitando por ello la autoridad constitucional. La polarización política y social que así se ha generado es evidente, dando lugar a una situación de bloqueo de las instituciones autonómicas sin visos de solución²¹.

LA EXCARCELACIÓN DE LOS PRESOS POR DELITOS DE TERRORISMO

A este respecto, e inspirándose en el modelo norirlandés, tampoco resulta irrelevante que en los últimos meses se haya abogado por archivar sumarios y causas judiciales abiertas en años anteriores contra el entorno etarra con el argumento de que las circunstancias políticas han cambiado. Apréciase pues cómo determinados movimientos tácticos de la organización terrorista, como puede ser el anuncio del cese de sus actividades terroristas en un contexto de debilidad, podrían fa-

4 de noviembre de 2004, *Fourth Report of the Independent Monitoring Commission*, Londres: The Stationary Office, 10 de febrero de 2005; *Fifth Report of the Independent Monitoring Commission*, Londres: The Stationary Office, 24 de mayo de 2005; *Sixth Report of the Independent Monitoring Commission*, Londres: The Stationary Office, septiembre de 2005; *Seventh Report of the Independent Monitoring Commission*, Londres: The Stationary Office, 19 de octubre de 2005; *Eight Report of the Independent Monitoring Commission*, Londres: The Stationary Office, 1 de febrero de 2006.

²⁰ <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1732.asp>

²¹ Aunque este texto se ha centrado fundamentalmente en las actividades del IRA con el objeto de establecer comparaciones con otra organización terrorista nacionalista como ETA, debe incidirse en que otros grupos en Irlanda del Norte también han perpetrado actos de terrorismo a lo largo de los últimos años a pesar de haber declarado el cese de sus campañas. En este sentido los grupos terroristas lealistas UFF (*Ulster Freedom Fighters*, Luchadores por la Libertad del Ulster) y UVF (*Ulster Volunteer Force*, Fuerza de Voluntarios del Ulster) han infringido sus declaraciones de alto el fuego en repetidas ocasiones. A pesar de las condenas por parte de políticos y gobiernos que dichas infracciones han provocado, no han dado lugar a sanciones como las que el sistema democrático contempla en estas circunstancias, dañando seriamente por ello a las instituciones.

cilitar un escenario en el que, bajo el pretexto de una modificación de las «circunstancias políticas», principios esenciales de la democracia y de la lucha antiterrorista fueran abandonados. Así ocurriría si la separación de poderes en la que se sustenta nuestro sistema democrático fuera ignorada con el objeto de conceder beneficios a la organización terrorista y a su entorno con la excusa de que políticamente ciertas medidas son imprescindibles para el avance del «proceso de paz». Ciertamente esa parece ser la consideración de los denominados «expertos del Gobierno», tal y como se desprendía de la información publicada por *El País* el 5 de diciembre de 2005 en la que se leía lo siguiente: «El futuro de los presos será el eje de las conversaciones entre el Gobierno y la banda. Será la clave de esa parte de la negociación. Los expertos confían en que la previa declaración del cese de la violencia terrorista cambie el clima de opinión sobre esta cuestión. Las encuestas reflejan hoy una opinión mayoritaria reacia a la adopción de medidas de gracia para presos condenados por terrorismo».

El mismo diario informaba el 4 de febrero de 2006 de que una mera declaración de tregua sería suficiente para que Zapatero acudiese «al Congreso para declarar abierto el proceso de paz» con objeto de proponer «la apertura de un diálogo del Gobierno con ETA para buscar una salida a los presos», iniciativa que «desbloquearía el diálogo entre todos los partidos vascos, incluida la ilegalizada Batasuna, para reformar el Estatuto vasco». En su decadencia, grupos como IRA y ETA buscan perpetuarse coaccionando a actores políticos y sociales mediante la promesa de una desaparición que no llega si la respuesta gubernamental se traduce en concesiones que demuestran la eficacia de mantener a la organización terrorista, pues esta presencia garantiza contraprestaciones que sin ella no se producirían. Dicha dinámica favorece la peligrosa legitimación de quienes han utilizado la violencia obstaculizando una verdadera normalización política y el logro de la paz. Es por ello por lo que un diálogo paralelo entre el Gobierno y ETA al tiempo que los partidos discuten con Batasuna la reforma del marco estatutario, consolidaría un grave déficit democrático. Las negociaciones políticas se realizarían sin la desaparición de una organización terrorista cuya mera declaración de cese de actividades violentas no constituye una prueba inequívoca de su voluntad de poner fin a su existencia. Como el referente norirlandés demuestra, la mera presencia de una organización terrorista condiciona procesos políticos

en los cuales participa el partido que la representa, al favorecer una coacción que en absoluto incentiva su definitiva disolución.

Puesto que la excarcelación acometida en Irlanda del Norte ya está siendo utilizada para reclamar un proceso similar en España, debe subrayarse lo negativa que ha sido en el contexto norirlandés. La excarcelación vino precedida de una eficaz propaganda política a través de la cual se extendió la creencia de que no era realista que las organizaciones terroristas mantuvieran sus treguas mientras los presos permanecían en la cárcel. Esta errónea asunción ignoraba los motivos que habían llevado al IRA, el más sangriento de los grupos terroristas norirlandeses, a decretar el final de su violencia. El convencimiento en torno a la ineficacia de su campaña terrorista había sido interiorizado por activistas y dirigentes de manera que la reanudación de la misma dejó de ser una opción útil para el grupo. Incluso en el caso de haberse rechazado la excarcelación tal y como se acometió es muy probable que el IRA tampoco hubiese retomado una violencia que generaba tantos costes políticos y humanos para su entorno, incluido el Sinn Fein. Obsérvese cómo la suspensión de la limitada autonomía norirlandesa desde 2002 y los agravios e injusticias que el IRA y el Sinn Fein todavía siguen denunciando hoy tampoco han provocado una reactivación de la campaña terrorista.

Por tanto, como el tiempo ha demostrado, mucho más eficaz hubiese resultado condicionar la excarcelación al desarme completo y verificable, y a la desaparición total de los grupos terroristas, exigencias éstas que siguen sin ser satisfechas en Irlanda del Norte. De ese modo la presión que llevó al IRA a aceptar el final de sus acciones pese a no haber conseguido sus aspiraciones políticas se habría mantenido, sirviéndole de incentivo para obtener la salida de sus presos, si bien únicamente en un escenario diferente al existente ahora en la región. Es decir, los incumplimientos constantes de principios democráticos básicos por parte del Sinn Fein durante los últimos años hubiesen sido sancionados con la negación de beneficios penitenciarios a los miembros de una organización terrorista que sólo cede en su maximalismo cuando se ejerce presión sobre ella. En cambio la excarcelación anticipada ha minado considerablemente la confianza de los partidos democráticos y de la sociedad en un sistema que ha favorecido a quienes han amenazado con subvertirlo.

En ese contexto la excarcelación anticipada se ha revelado como ineficaz, alimentando una lógica conducente a la peligrosa legitimación de la violencia al favorecer una narrativa del conflicto basada en la difusión de responsabilidad de quienes utilizaron el terrorismo. Esta dinámica ha derivado en una indulgencia que ha fortalecido a aquellos que practicaron el terrorismo: los presos han dejado de serlo pese a que las organizaciones terroristas continúan existiendo y extorsionando. Al mismo tiempo las víctimas, que siguen reclamando justicia y reparación, son presentadas como un mal necesario e inevitable, adquiriendo las injusticias cometidas sobre ellas justificación y sentido. Se prostituye así su memoria ignorándose que la mayoría de la sociedad jamás recurrió al terrorismo a pesar de sufrirlo, desincentivándose por tanto el respeto a los valores democráticos. La excarcelación subestimaba cómo estos factores afectan decisivamente la esfera política. Sin embargo, la situación actual en Irlanda del Norte, caracterizada por la parálisis institucional y una profunda polarización política y social, demuestra que una democracia no puede funcionar con semejante déficit.

Sin embargo, las reclamaciones de las víctimas en Irlanda del Norte exigiendo la reapertura de casos todavía sin resolver han llevado finalmente a la policía a declarar que así debe procederse. Esta actitud muestra, por un lado, la necesidad social de justicia y reparación, y cómo la ausencia de ambas obstaculiza la normalización y la convivencia. Asimismo desvela lo incongruente que resulta excarcelar a presos sentenciados mientras se anuncia que otros criminales serán procesados si se encuentran suficientes pruebas, pero con objeto de ser inmediatamente excarcelados. Incoherente resulta también anunciar, como se hizo en noviembre de 2005, una ley que permitiría la impunidad de quienes tienen todavía causas pendientes con la justicia como resultado de sus acciones terroristas y que permanecen en busca y captura, medida ésta que afecta seriamente a los derechos humanos de las víctimas. La polémica suscitada tras el anuncio de semejante iniciativa, ampliamente rechazada, hizo necesario que el Gobierno británico la retirara a la espera de un clima de opinión más favorable para su adopción.