

EL ESTADO CONTRA ETA: ENTRE LA DERROTA POLICIAL Y LA VICTORIA POLÍTICA

ETA Y BATASUNA HOY: EL TERRORISMO SE ADAPTA A LAS CIRCUNSTANCIAS

El “cese definitivo de la actividad armada”, hecho público por ETA el 20 de octubre de 2011, ha aumentado las expectativas en torno a la desaparición del terrorismo etarra. Desde algunos ámbitos se ha interpretado el anuncio como el final de la campaña terrorista. Sin embargo, y a pesar de la novedad de la terminología utilizada y de algunos rasgos coyunturales novedosos, los precedentes de otras treguas decretadas en el pasado obligan a extremar la cautela sobre el verdadero alcance de la decisión anunciada. El cese de la actividad armada viene motivado por el debilitamiento operativo de la banda y por las tensiones que han surgido en el movimiento terrorista, integrado por ETA y sus representantes políticos, en torno a la decisión de supeditar la violencia a los intereses políticos de la denominada “izquierda abertzale”.

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

Los serios reveses en el terreno operativo han limitado decisivamente la capacidad de la banda para ejercer la dirección de la estrategia político-militar del movimiento terrorista. Sometida a una intensa presión policial y judicial, ETA padecía una “crisis operativo-militar” que dificultó enormemente su capacidad de acción¹, cuestión esta que motivó que en marzo de 2010 tomara la decisión, hecha pública en septiembre de ese año, de no realizar “acciones armadas ofensivas”². La incapacidad para superar esa crisis llevó a ETA a decretar en 2011 el “cese definitivo de sus actividades armadas”.

Ahora bien, estas constataciones no deben servir para ignorar que la organización terrorista mantiene su voluntad de perpetuarse sin renunciar a sus reivindicaciones de negociación con el Estado, al tiempo que intenta profundizar en el fortalecimiento político de la “izquierda abertzale” evidenciado tras su vuelta a la legalidad³. Tampoco puede ignorarse que ETA planteó el “cese definitivo de sus actividades armadas” junto con “un llamamiento a los Gobiernos de España y Francia para abrir un proceso de diálogo directo que tenga por objetivo la resolución de las consecuencias del conflicto y, así, la superación de la confrontación armada”⁴.

Por tanto, la “superación de la confrontación armada” y el “cese definitivo de su actividad armada” aparecían condicionados a la satisfacción de determinadas demandas que dicho “proceso de diálogo” debería garantizar. Es decir, ETA desea negociar la situación de sus presos, pero también quiere mantener su presencia para tutelar la negociación entre sus representantes políticos y el Estado sobre sus objetivos tradicionales: territorialidad y autodeterminación.

Asimismo, debe tenerse presente que la correlación de fuerzas dentro del movimiento terrorista que hizo posible dicho anuncio es susceptible

¹ Esta cuestión fue abordada en “Escenarios ante el final del terrorismo: ¿qué política antiterrorista frente a ETA y Batasuna?”, **Alonso, Rogelio**: *Cuadernos de Pensamiento Político*, nº 26, abril-junio de 2010, pp. 35-56.

² **Domínguez, Florencio**: “Alto el fuego retroactivo”, *El Correo*, 6 de septiembre de 2010.

³ **Domínguez, Florencio**: “El objetivo de ETA no es la vuelta a la legalidad”, *Cuadernos de Alzate*, número 44, 2011, pp. 153-162.

⁴ *Gara*, 21 de octubre de 2011.

de variaciones, existiendo todavía sectores que no son partidarios de relegar a la coacción terrorista como un instrumento de presión que desearían recuperar si el proceso iniciado no satisface sus intereses. Por tanto, aunque por el momento ETA se ha sumado a la estrategia de Batasuna como consecuencia de su precariedad, no puede garantizarse que este equilibrio de fuerzas se mantenga en el futuro o que Batasuna haya renunciado a recurrir a la amenaza de ETA en determinadas circunstancias. Al fin y al cabo, Batasuna ha demostrado que desea rentabilizar la decadencia de ETA prometiendo su desaparición al tiempo que se presenta como la fuerza que la hará posible, siempre y cuando a cambio reciba concesiones que, por tanto, convierten a la banda en un preciado bien del que la “izquierda abertzale” no desea desprenderse del todo.

En ese contexto, este artículo analizará el significado del anuncio realizado por ETA y las implicaciones para la política antiterrorista desde el conocimiento de que el terreno operativo, en el que la banda se encuentra enormemente debilitada, no constituye el único frente de acción de la misma. Como se analizará en las páginas siguientes, la debilidad operativa de ETA se ha visto compensada con un fortalecimiento político que obliga a diseñar instrumentos de respuesta con los que contener dicho desarrollo. De lo contrario, la razonable expectativa de una derrota policial a la que ETA se enfrenta como consecuencia de la eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado podría verse ensombrecida por un mayor reforzamiento político que limitaría el alcance de los importantes éxitos antiterroristas.

LAS DIFERENTES MANIFESTACIONES DEL TERRORISMO

A lo largo de los últimos años, la percepción social del terrorismo perpetrado por la organización terrorista ETA ha variado hasta el punto de que hoy en día la sociedad española no considera esta problemática como una de sus principales preocupaciones. Si años atrás el terrorismo era identificado regularmente como uno de los más importantes problemas de nuestra sociedad, en la actualidad otras cuestiones son objeto de mayor preocupación social, tal y como corroboran estudios sociológicos periódicos.

cos⁵. Aunque esta modificación de la actitud hacia el terrorismo ha ido acompañada de una gradual disminución de la violencia hasta concluir en el “cese definitivo de su actividad armada”, anunciado por ETA en octubre de 2011⁶, todavía no es posible hablar de la desaparición de la organización terrorista que durante décadas ha condicionado la vida de miles de ciudadanos asesinando a 858 personas e hiriendo a muchas otras.

Si bien la alteración en la percepción social resulta lógica ante la referida reducción de los niveles de violencia, debe destacarse que las consecuencias que se derivan de la campaña terrorista perpetrada por ETA desde finales de los años sesenta permanecen todavía en nuestra sociedad. Además del terrible coste en vidas humanas, el terrorismo ha generado unos dañinos efectos en el tejido político y social de nuestro país, afectando a la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma Vasca al condicionar los comportamientos de una ciudadanía coaccionada por la amenaza terrorista. Lo ilustra recientemente el testimonio del senador del PSE Roberto Lertxundi reconociendo el “miedo generalizado” que impera en algunas localidades del País Vasco que aún no pueden considerarse “libres” del estado de intimidación consolidado tras décadas de amenaza terrorista. En consecuencia, advertía: “El miedo, si perdura, será el triunfo de ETA”⁷.

En palabras del director del Euskobarómetro, la “estrategia del desistimiento” perseguida por el movimiento terrorista ha provocado una “sangría en vidas humanas, destrucción y estragos, extorsión e incertidumbre económica, cuyos efectos económicos-financieros están por evaluar”, pero también “la pérdida de libertad y derechos fundamentales de una parte importante y relevante de la ciudadanía y, peor aún, la perversión moral e institucional de una sociedad que, si no saca ventaja de esta situación, al

⁵ Puede apreciarse esa evolución en los barómetros realizados periódicamente por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en www.cis.es.

⁶ Para un análisis de la evolución del terrorismo de ETA y de sus pautas de victimización, véase **Alonso, Rogelio; Domínguez, Florencio; García, Marcos**: *Vidas rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*, Espasa, Madrid, 2010.

⁷ **Lertxundi, Roberto**: “¿Isaías Carrasco? ‘No lo sé. *Ez dakit*””, *El Correo*, 7 de marzo de 2012.

menos mira para otro lado por no sentirse concernida”⁸. Sin duda alguna, el sistema político y la convivencia social se ven afectados por la violencia de una organización terrorista que en estos momentos ha cesado su campaña de asesinatos sistemáticos pero que, no obstante, renuncia a desaparecer y, por tanto, a dejar de intentar tutelar la vida en el País Vasco y el resto de España.

No es exagerado, por ello, alertar sobre la problemática derivada de “la fragilidad de los valores democráticos en la sociedad vasca” después de décadas de intimidación terrorista⁹. A lo largo de todo este tiempo, el movimiento terrorista, integrado por ETA y el conjunto de asociaciones políticas y culturales que durante años han complementado la actividad de la banda, ha buscado el “ventajismo político” y “el debilitamiento del rival” mediante el crimen, la amenaza y otras formas de control social¹⁰. Ahora, tras anunciar el cese de su “actividad armada”, la banda ha renunciado a ejercer algunos de esos mecanismos de intimidación sin prescindir de otros que administra con las ventajas que le ha brindado el acceso de sus representantes políticos a las instituciones en 2011.

Es preciso, por tanto, tener muy presente el carácter diverso de los desafíos a la seguridad que el terrorismo etarra todavía plantea y, en consecuencia, la variedad de respuestas que la contención de los mismos requerirá. Los riesgos derivados de la existencia de ETA no se circunscriben a una hipotética, pero no deseada, reanudación de los atentados. Si los riesgos potenciales que se derivan de la presencia de ETA en la escena política se limitaran a ese ámbito exclusivo, se estaría ignorando que el terrorismo utiliza un medio –la violencia– en la persecución de un fin –la obtención de poder para imponer sus objetivos nacionalistas–, y que es capaz de renunciar temporalmente a ciertas manifestaciones terroristas

⁸ **Llera, Francisco:** “La red terrorista: subcultura de la violencia y nacionalismo en Euskadi”, p. 272, en Antonio Robles (ed.), *La sangre de las naciones. Identidades nacionales y violencia política*. Granada: Universidad de Granada, pp. 265-296, 2003.

⁹ *Ibíd.*, p. 278.

¹⁰ **Mate, Manuel-Reyes:** “Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco”, *Documento de Trabajo 96/2006*, Fundación Alternativas, 2006, p. 52.

—aunque no a su amenaza latente— cuando logra sus aspiraciones mediante métodos complementarios¹¹. Es decir, la aceptación en política de la “izquierda abertzale” sin la desaparición de ETA genera una situación absolutamente injusta al banalizar el significado de la estrecha relación entre ambas, desincentivando por ello la disolución de la banda.

Como se analizará a continuación, la experiencia antiterrorista más reciente muestra que algunos actores democráticos han subestimado que ETA y su entorno persiguen el poder y que, tras obtenerlo, no renuncian a él, sino que lo administran fieles al ideario con el que lo han alcanzado y, por tanto, legitimando el terrorismo y los fines de la banda. Así se ha apreciado desde el regreso a las instituciones de los representantes políticos de ETA después de que formaciones vinculadas a la banda hayan sorteado la ilegalización en un contexto favorecido por el Gobierno anterior. Las autoridades articularon un doble y contradictorio mensaje en relación con Bildu que facilitó su legalización por el Tribunal Constitucional. Por un lado, se instó la ilegalización al considerar el entonces ministro del Interior que “Bildu está en la estrategia de ETA” y que “algunos de sus integrantes tienen una relación directa con la ilegal Batasuna”¹². Sin embargo, el propio ministro incurría en serias y reveladoras incoherencias cuando en repetidas ocasiones ensalzó como “pasos” de la “izquierda abertzale” en la dirección correcta genéricos pronunciamientos que aparentaban un distanciamiento con ETA¹³.

Los pasos que el ministro valoraba como positivos, y que no constituían más que meras declaraciones formales de rechazo a la violencia, no merecían dicha valoración al representar solo gestos cosméticos con los que se pretendía engañar a las autoridades, como argumentaban Fiscalía y Abogacía a

¹¹ **Aznar, Federico:** “La guerra no tiene sentido en sí misma; tiene una finalidad y un sentido político, es la política quien marca el *para qué* de la guerra. Y en este sentido la naturaleza de los fines está afectada por la naturaleza de los medios”. *Entender la guerra en el siglo XXI*. Editorial Complutense, Madrid, p. 29. (2010).

¹² **Rodríguez Aizpeolea, Luis:** “Rubalcaba avala impugnar Bildu porque está en la ‘estrategia de ETA’”, *El País*, 27 de abril de 2011.

¹³ **Beltrán de Otálora, Óscar:** Véase por ejemplo, “Los Ejecutivos central y vasco y el PNV ven ‘pasos’ en la buena dirección de Batasuna”. *El Correo*, 13 de abril de 2011.

instancias del Gobierno¹⁴. Debe recordarse además que el Tribunal Constitucional ya había destacado años atrás que una condena “genérica” de la vulneración de los derechos humanos en ningún caso podía equipararse a una condena inequívoca del terrorismo, ya que este, en la sociedad vasca, no constituía una “mera abstracción”, sino una “realidad concreta”¹⁵.

En consecuencia, cuando el ministro del Interior elogiaba algunos gestos de Batasuna mientras instaba la ilegalización de la formación que la sucedía, esto es, Bildu, estaba ignorando deliberadamente que ETA y Batasuna habían instrumentalizado a Bildu para acceder a las instituciones. O sea, el ministro del Interior ignoraba las sólidas pruebas aportadas por la policía que llevaron al Tribunal Supremo a ilegalizar a Bildu. Como resumió el magistrado del Tribunal Constitucional Manuel Aragón, “el Supremo constató –en términos que no admiten censura constitucional– que ha quedado acreditada una operación política del llamado complejo ETA/Batasuna para utilizar, con fines de sucesión política, un elevado número de candidaturas electorales de los partidos legales EA y Alternatiba, operación consumada con la constitución a tal efecto de la coalición electoral Bildu”¹⁶. Este reconocido experto en derechos fundamentales sostuvo por ello que el Tribunal Constitucional había incurrido en “un claro exceso” de su “jurisdicción constitucional” y rechazó las infundadas críticas del Constitucional a la “insuficiencia probatoria” de la sentencia del Supremo¹⁷.

El anterior ministro del Interior se presentó en público como inflexible frente a Bildu, cuando en realidad contribuyó a fomentar su victimismo e incluso su legitimación mediante un doble discurso que el Gobierno vasco complementó con interpelaciones públicas al Supremo que le situaban como garante de las aspiraciones de legalización del brazo político de

¹⁴ Tribunal Supremo, *Sentencia Sala Especial Art. 61 L.O.P.J., Recurso contencioso-electoral 2/2011 y 4/2011, Agrupaciones electores*, 1 de mayo de 2011.

¹⁵ Véase por ejemplo, Tribunal Constitucional de España, Sala Segunda, STC 068/2005, 31 de marzo de 2005.

¹⁶ Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, respecto de la sentencia, otorgando el amparo solicitado, dictada por el Pleno en el recurso de amparo electoral avogado núm. 2561-201, 5 de mayo de 2011, p. 10.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 4.

ETA¹⁸. Ese doble discurso contribuyó a generar un clima de opinión favorable a la legalización, a la vez que da sentido a la sospecha de que el Gobierno anterior dirigió señales inequívocas a magistrados del Tribunal Constitucional para influir en su voto a favor de la legalidad de Bildu. Esta sospecha es consistente con la actitud que los negociadores del Gobierno mostraron en sus negociaciones con ETA durante 2006, cuando los etarras exigieron la neutralización de la Ley de Partidos¹⁹.

La modulación del discurso gubernamental en los términos que un articulista en *Deia* describía como una “división de funciones entre un Rubalcaba exterminador y un Patxi conciliador”, sirvió para inutilizar una de las más eficaces políticas antiterroristas²⁰. Las palabras del sucesor de Rubalcaba, Antonio Camacho, revelan la ineficacia de la política antiterrorista en ese ámbito, pues este reconoció meses después de la legalización de Bildu que había llegado el momento de que “comience a traducir en hechos el discurso que ha permitido [sic] que los tribunales permitieran [sic] su legalización”²¹. Su testimonio refleja que el Tribunal Constitucional interpretó favorablemente un discurso totalmente inconsistente con los hechos que el Tribunal Supremo, con el abundante material probatorio de la policía, definió como parte de la estrategia etarra. La admisión del entonces ministro demostraba que un mero discurso prometiendo una ruptura con ETA, que los hechos no constataban, inutilizó una de las más eficaces medidas contra la banda permitiéndole su vuelta a las instituciones.

En esa coyuntura y con los antecedentes referidos, las amenazas y riesgos para la política antiterrorista del nuevo Gobierno presidido por Mariano Rajoy no serán solo aquellos en los que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han demostrado tanta eficacia, forzando a ETA a un cese de su actividad armada. Los riesgos y amenazas vendrán definidos por las diversas expresiones del desafío planteado por un movimiento terrorista que

¹⁸ Véase por ejemplo, “El papelón del gobierno”, Editorial, *Abc*, 28 de abril de 2011.

¹⁹ *Crónica*, Agencia Vasco Press, número 1565, 13 de febrero de 2012, pp. 3-4; número 1566, 20 de febrero de 2012, pp. 8-9; número 1567, 27 de febrero de 2012, pp. 10-13.

²⁰ **Zallo, Ramón**: “Si el TC ‘habría’ ilegalizado a Bildu”, *Deia*, 9 de mayo de 2011.

²¹ **Balín, M.**: “Camacho recuerda a Bildu que debe justificar su legalización”, *El Correo*, 27 de agosto de 2011.

se ha adaptado a las circunstancias y a la precariedad de ETA. Deberán ser los decisores políticos los que diseñen una estrategia política que no entorpezca el trabajo que con tanta profesionalidad desempeñan las Fuerzas de Seguridad para que, por fin, se logre la completa desaparición del terrorismo en cualquiera de sus formas.

A este respecto resulta oportuno examinar cuáles son las variables utilizadas para medir el éxito o el fracaso de la política antiterrorista frente a ETA. Estas variables aportan una métrica del éxito necesaria para evaluar correctamente las declaraciones de algunos dirigentes políticos que se arrojan ya la consecución de la derrota de ETA, ignorando con frecuencia las diferentes dimensiones en las que la banda actúa y la desigual fortaleza de cada una de ellas. Una correcta valoración del éxito o del fracaso de las políticas antiterroristas contra ETA obliga a reconocer que son diversos los frentes en los que actúa la organización terrorista en la persecución de unos fines que deben clasificarse en función del corto, medio y largo plazo que la banda también tiene en consideración.

¿EL “CESE DEFINITIVO” DE ETA?

La aplicación de esos parámetros obliga a matizar las optimistas valoraciones de algunos líderes políticos que asumen ya de manera incuestionable el final definitivo e irreversible de ETA, a pesar de que en ningún caso la banda lo haya anunciado. La manipulación que del anuncio etarra se ha hecho obliga a recordar la literalidad de un comunicado en el que ETA simplemente anunció “el cese definitivo de su actividad armada”²². Evidentemente semejante anuncio debe ser motivo de satisfacción, pues confirma la eficacia de medidas coactivas que han logrado debilitar a ETA de manera considerable forzándola a interrumpir sus acciones sin haber alcanzado sus máximas aspiraciones. No obstante, el lógico alivio que esa nueva situación provoca no debe hacernos olvidar que ETA no ha desaparecido y que tampoco ha renunciado a ejercer la coacción que su mera presencia supone en el escenario político después de décadas de intimidación.

²² Gara, 21 de octubre de 2011.

Como un diario nacional informaba recientemente, el anterior Gobierno reprodujo con insistencia un discurso en el que se enorgullecía de la “derrota de ETA” y de su final²³. Ese mensaje ha sido utilizado para “bombardear” a la opinión pública y a los nuevos responsables de la política antiterrorista con la intención de consolidar la creencia de que ETA ha dejado de actuar definitivamente, noticia positiva que favorecía la imagen del anterior Gobierno y sus fines electorales²⁴. Sin embargo, frente al estereotipo simplificador y, por tanto, distorsionador, emerge una realidad más compleja que la política antiterrorista no debe ignorar.

El deseable horizonte de una ETA inactiva y completamente desaparecida no se ha materializado aún, como acreditan los diferentes servicios de información y las propias autoridades citados en informaciones periodísticas que coinciden en señalar que ETA mantiene su organización y actividades diversas, entre ellas la captación de activistas²⁵. La detención en Francia a comienzos de año de tres etarras armados demostró que ETA no había cesado su actividad armada, por mucho que desde algunos ámbitos se subestimara el hecho de que los terroristas portaran armas, y que, por lo tanto, en palabras del ministro del Interior, sus intenciones “no eran pacíficas”²⁶.

La asunción del fin definitivo de ETA en contra de la evidencia que demuestra que la banda sigue activa, aunque sin duda con menor intensidad que en el pasado, induce a relativizar las actividades ilegales que esta todavía realiza. De ese modo se diluye su responsabilidad en una situación de permanencia de la amenaza latente que la “izquierda abertzale”, e incluso otros actores democráticos, utilizan para presionar al Gobierno con la exigencia de cambios en la política antiterrorista que, aducen, son nece-

²³ **Zuloaga, Jesús María:** “Expertos antiterroristas avisan de que ETA tiene capacidad para atentar”, *La Razón*, 6 de marzo de 2012.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ **Iturribarría, Fernando:** “El Ejecutivo francés reitera en el Parlamento que la banda sigue operativa”, *El Correo*, 25 de enero de 2012; **Domínguez, Florencio:** “Informes policiales señalan que ETA mantiene su organización y capta activistas”, *La Vanguardia*, 13 de febrero de 2012. **Rodríguez Aizpeolea, Luis:** “Fernández y Ares discrepan sobre el final del terrorismo antes de reunirse”, *El País*, 24 de enero de 2012; Entrevista al ministro del Interior en Cadena COPE, 14 de febrero de 2012.

²⁶ “Interior afirma que ETA recauda fondos para tener vivo su ‘aparato logístico’”, EFE, *El Mundo*, 23 de enero de 2012.

sarios para consolidar el “cese definitivo” de ETA. Emerge de ese modo una importante contradicción, puesto que si la consolidación del cese de las actividades armadas de ETA está condicionada a la satisfacción de las exigencias de la banda, nos encontramos ante un falso final de ETA que, sin embargo, algunos actores optan por soslayar.

Semejante contradicción puede resultar especialmente contraproducente para la actual política antiterrorista si esta ignorara que ETA sigue activa y que todavía no ha aceptado desaparecer de manera incondicional e irreversible. La insistencia en un discurso que asume el final definitivo de ETA, cuando es evidente que este no se ha producido, podría utilizarse en contra del Gobierno si la banda decidiera amenazar con la reanudación del terrorismo. En ese contexto, determinados actores que han presionado al Gobierno demandando concesiones hacia el entorno terrorista podrían culparle de malograr la oportunidad de consolidar el final del terrorismo.

Las acusaciones de “inmovilismo” que se han vertido sobre el Gobierno sugieren que, en un hipotético escenario de recuperación de la amenaza terrorista por parte de ETA, es muy posible que se culpabilizara a las autoridades por los actos de los que, evidentemente, solo es responsable la banda. Las expectativas generadas en la opinión pública, trasladando que ETA ya ha dejado de actuar definitivamente, cuando la evidencia niega que así sea, podrían ser manipuladas en contra del Gobierno. Parece por ello razonable que el Gobierno desarrolle una adecuada acción comunicativa que haga pedagogía sobre la verdadera realidad del movimiento terrorista sin generar infundadas esperanzas acerca de los retos que la política antiterrorista todavía debe afrontar y, por tanto, de los obstáculos para conseguir la desaparición irreversible e incondicional de ETA.

La construcción de un discurso que distorsiona la verdadera situación en torno al terrorismo de ETA constituye parte de la herencia que la política antiterrorista del anterior Gobierno ha legado al actual. Como se detallará seguidamente, los anteriores responsables de la política antiterrorista insistieron en ensalzar los supuestos éxitos de diversas iniciativas silenciando los problemas que de las mismas se derivaban, centrándose para ello en destacar un loable fin, como la desaparición de ETA, que presen-

taron como un logro ya conseguido a pesar de que, como la evidencia demuestra, todavía no se ha alcanzado.

“Empresarios vascos agradecen a Rubalcaba el fin de ETA”. Así titulaba *El País* en su primera página del 2 de septiembre de 2011 una fotonoticia de un sonriente candidato socialista. El diario instrumentalizaba el terrorismo para atribuir a quien fue ministro del Interior durante la VIII y IX legislaturas una positiva noticia bastante tiempo antes de que ETA anunciara, como hizo el 20 de octubre, el “cese definitivo de su actividad armada”. El medio sacrificaba el rigor periodístico generando un clima favorable en torno a uno de los pocos temas que podía reportarle al candidato socialista alguna rentabilidad electoral. Así ocurría porque ni siquiera el “cese definitivo” de la “actividad armada” de ETA, anunciado posteriormente, equivalía al “fin de ETA” anticipado bastantes semanas antes. Ciertamente, la declaración de ETA producía un alivio que no debía ser subestimado. No obstante, ETA no había anunciado su desaparición, obviedad que obligaba a matizar la euforia de quienes atribuyeron al comunicado un alcance e irreversibilidad que solo el tiempo demostrará.

Como ya se ha indicado, las intenciones electorales también estaban detrás de la insistente reproducción por parte del anterior Gobierno de un discurso que destacaba la “derrota de ETA”, dando por finalizado uno de los mayores problemas de la democracia, cuya resolución se arrogaron diversos líderes socialistas. La repetición de ese mensaje pretendía consolidar la creencia de que ETA había dejado de actuar definitivamente, noticia favorable que beneficiaba la imagen del anterior Gobierno²⁷, a pesar de los problemas que podía ocasionar a sus sucesores. Al mismo tiempo, la propia ETA reconoció que en los últimos meses del Gobierno socialista la “intensidad de la represión” había decrecido²⁸, reconocimiento que coincidió en el tiempo con otro gesto del Gobierno a la organización terrorista, al facilitar la celebración de la Conferencia de Aiete y la participación en la misma de destacadas personalidades internacionales²⁹.

²⁷ **Zuloaga, Jesús María:** “Expertos antiterroristas avisan de que ETA tiene capacidad para atacar”, *La Razón*, 6 de marzo de 2012.

²⁸ **Zuloaga, Jesús María:** “ETA reconoce que Rubalcaba rebajó la presión policial”, *La Razón*, 3 de enero de 2012.

²⁹ “La intermediación de Urkullu, clave en el desarrollo del proceso”, *Deia*, 22 de febrero de 2012.

La legitimación e internacionalización del relato terrorista que dicha conferencia supuso fue subestimado por quienes la justificaron, alegando que aportó la “escenificación” necesaria para que ETA eludiera una sensación de derrota que le permitió anunciar, pocos días después, el “cese definitivo de su actividad armada”. Esta racionalización vuelve a poner de manifiesto cómo los resultados en el corto plazo marcaron la política antiterrorista del anterior Gobierno. Sus decisiones revelan su interés por el efectismo inmediato –consecución de un comunicado etarra de “cese definitivo”– minimizando las consecuencias en el medio y largo plazo que del mismo se derivaban, esto es, una legitimación de la narrativa que durante décadas ETA y su entorno han reproducido. Este efecto fue rentabilizado por la “izquierda abertzale” al reforzar su protagonismo en la escena política, generando, por tanto, una dinámica que neutralizó una parte importante del discurso gubernamental que insistía en una derrota de la banda que resultaba menos visible y, en consecuencia, menos plausible.

En palabras de Rafael Aguirre, el “montaje” de Aiete “no fue una simple percha para que pudieran colgar las armas”, pues se le concedió a ETA “la máxima resonancia –internacional y de consumo interno– a sus planteamientos ideológicos”. Esta “colosal operación propagandística” no era “explicable sin la connivencia, al menos, del Gobierno español, que anhelaba apuntarse el tanto del fin de ETA”. Por ello, el teólogo vasco concluía: “No se acabó con ETA, se acabó con su violencia, pero pagando un precio político al nacionalismo vasco más radical” que también se tradujo en un notable incremento del apoyo electoral y de su respetabilidad³⁰.

ETA EN EL UMBRAL DE LA DERROTA POLICIAL (2001-2003)

Las deficiencias estratégicas sintetizadas en el epígrafe anterior ponen de manifiesto la lógica de una política antiterrorista como la desarrollada en las dos legislaturas precedentes, que ha intentado esconder el precio pagado a cambio del “cese definitivo de la actividad armada” de ETA, esto es,

³⁰ Aguirre, Rafael: “El cuerpo de la serpiente”, *El Correo*, 27 de noviembre de 2011.

el fortalecimiento de sus representantes políticos. De ese modo se ha intentado distorsionar la evolución de una organización terrorista que en el período comprendido entre 2001 y 2003 ya vislumbraba una derrota policial que se vio obstaculizada por iniciativas como las que adoptaría el Gobierno socialista a partir de 2004.

Así se desprendía del análisis realizado por el dirigente terrorista Garikoitz Aspiazu, alias “Txeroki”, a principios de 2008. Quien entonces ocupaba posiciones de mando en ETA, detectó el origen de la decadencia del grupo en 2001 como resultado, fundamentalmente, de la eficacia de la persecución policial. Esta era su conclusión: “Siendo todos estos factores una realidad objetiva, el declive que vino a partir del 2001 era lógico. Si no se tienen en cuenta esos factores a la hora de realizar un análisis y tomar decisiones, el declive es imparable. No ha sido algo coyuntural, no ha sido una mala racha. Si se continúa igual no se puede dar la vuelta a la situación, sino que esta puede ir a peor”³¹.

“ETA, contra las cuerdas”. Así titulaba el 30 de enero de 2004 el diario *El País* una noticia en la que concluía lo siguiente: “La acción policial ha logrado arrinconar en dos ocasiones a la banda, la primera, antes de la tregua iniciada en 1998, y la otra, a partir de la oleada antiterrorista general desencadenada por los atentados del 11 de septiembre de 2001”³². La información glosaba los éxitos de la política antiterrorista del Gobierno presidido por José María Aznar destacando hitos que habían logrado debilitar seriamente a la banda.

De entre todos ellos destacaba uno: “Pero, sobre todo, el 17 de marzo de 2003 era ilegalizada Batasuna, medida que sembró un desconcierto sin precedentes en las filas *abertzales*. La presión llevó a la banda a abrir un debate interno sobre la conveniencia de seguir matando. Decidió seguir, pese a las fuertes disensiones internas y a los rumores de tregua”. El periódico concluía: “El príncipe Felipe, Aznar y Acebes han dicho públicamente que el fin de ETA es posible por la vía policial. Una opinión compartida en parte por los mandos antiterroristas”.

³¹ **Domínguez, Florencio:** “La profecía de ‘Txeroki’”, *La Vanguardia*, 2 de octubre de 2011.

³² **Rodríguez, Jorge A.:** “ETA, contra las cuerdas”, *El País*, 30 de enero de 2004.

La propia banda compartía gran parte de ese diagnóstico, de ahí que en su documentación interna llegara a contemplar su derrota admitiendo que una eficiente presión política, policial, social y judicial por parte del Estado había logrado “despertar el fantasma de la destrucción de la izquierda abertzale”³³. El pesimismo de la banda quedaba reflejado en otro documento etarra intervenido en 2003 en el que se constataba que “la izquierda abertzale está en crisis” y que “la estrategia político-militar está colapsada”³⁴.

Otro documento interno fechado en 2003 evidenciaba también la crisis que la organización terrorista estaba atravesando, planteando dudas sobre la idoneidad de la ruptura de la tregua en 1999: “Aquel fue un momento histórico e ilusionante en el que había un magnífico ambiente, tanto en el pueblo como entre los agentes sociales, y una izquierda abertzale con un potencial en auge, casi como en los mejores tiempos. A día de hoy las cosas han cambiado radicalmente. Estamos con una izquierda abertzale inmersa en una profunda crisis, ilegalizada, y con un escaso margen de maniobra”³⁵.

La documentación terrorista revelaba que el colapso del frente político de la banda se complementaba con una asfixia operativa, como ilustra el siguiente testimonio de uno de sus miembros: “No sabemos qué hostias pasa, pero así no podemos seguir. Caídas cada semana. Desde que se rompió el alto el fuego, siete compañeros muertos ¡y cómo! y nosotros sin muertos. Esto viene de allá arriba y lo tendréis que arreglar. Para ver qué hilos tienen cogidos los *txakurras* (policías) y romperlos”³⁶.

A pesar del sombrío panorama que la propia ETA reconocía en ese período, hacia finales de 2004 se aprecia cómo la banda expresa en sus comunicaciones un mayor optimismo ante el futuro. Con el objeto de elevar

³³ *Zutabe*, número 106, noviembre de 2004.

³⁴ “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.

³⁵ *Zutabe*, número 100, abril de 2003.

³⁶ *Ibíd.*

la moral de un movimiento terrorista considerablemente debilitado como consecuencia de una política antiterrorista que había dañado diversos e importantes frentes de la banda, ETA intentó atribuirse la inesperada derrota del Partido Popular en las elecciones de marzo de 2004. “Fracaso de los fascistas, victoria de la izquierda abertzale”, titulaba el primer *Zutabe* distribuido por ETA tras el vuelco electoral³⁷. ETA se vanagloriaba de haber logrado “alejarse del fantasma de la resolución del conflicto por medio de la represión”³⁸ y, a finales de 2004, de haber “desactivado el sueño de la desaparición de la izquierda abertzale a corto plazo”³⁹.

Varios eran los motivos de tan jubilosas expectativas. Por un lado, la necesidad de neutralizar la angustia de la militancia recurriendo a una propaganda que dibujara un idílico escenario ante las graves dificultades que habían logrado destruir el mito sobre la imbatibilidad de ETA. Por otro lado, la necesidad de eludir las responsabilidades ante tan acuciante crisis. Y, en tercer lugar, la creencia de que la llegada del Partido Socialista al Gobierno de la nación supondría un cambio en la política antiterrorista que tanto había dañado a la banda. Así, a finales de 2004, los documentos internos de ETA revelaban que los terroristas buscan “recuperar” contactos con el Ejecutivo español, de ahí que explorasen ya un “espacio de seguridad” en el que poder llevar a cabo negociaciones con el nuevo Gobierno⁴⁰.

El análisis de la documentación terrorista confirma que el profundo debilitamiento operativo de la banda, evidente en el período que va desde 2001 a 2003, encontró de pronto, en el año 2004, un atenuante. En un momento en el que ETA asumía que “con la estrategia de la ilegalización ha quedado resquebrajado el esquema de organización a lo largo de décadas”, produciéndose “un desequilibrio notorio entre las estrategias represivas integrales del enemigo y la línea armada”⁴¹, dirigentes socialistas establecie-

³⁷ *Zutabe*, número 104, abril de 2004.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Zutabe*, número 106, noviembre de 2004.

⁴⁰ “Atribuyen a ETA intentos de retomar contactos con el Gobierno español e iniciarlos con el francés”, Agencia Vasco Press, *Deia*, 19 de diciembre de 2004.

⁴¹ **Escrivá, Ángeles:** “ETA admite que no consigue ‘clavar el hacha al enemigo’”, *El Mundo*, 1 de febrero de 2009.

ron contactos con el brazo político de la organización terrorista. Ese diálogo abrió la vía a una negociación entre ETA y el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, eje de una errónea política antiterrorista que impidió la materialización de una derrota policial como la que se había vislumbrado en el cambio de siglo⁴². En noviembre de 2004, Arnaldo Otegi dejaba claro en el mitin de Anoeta su satisfacción por el cambio de política, desafiando a un proceso de ilegalización que ya consideraba burlado: “Hoy, un partido ilegal, con un portavoz ilegal, celebra un acto ilegal”⁴³.

Como el dirigente terrorista Txema Matanzas reconocería posteriormente, el atentado del 11-M facilitó el triunfo electoral de Zapatero y el cambio de política que el presidente socialista enmarcó en “una agenda progresista contra el terrorismo”⁴⁴. Como parte de ella se puso fin a la política antiterrorista del Partido Popular aplicada entre 2000 y 2004, definida por Matanzas como “de puro aniquilamiento de la disidencia” y de la que, según el terrorista, ETA se salvó “por los moros del 11-M”⁴⁵. La propia ETA había advertido, días después del 11-S, que el contexto internacional podía facilitar iniciativas antiterroristas que la debilitaran decisivamente, previendo el siguiente desenlace: “Está a punto de iniciarse una cruzada contra todo aquello que huelga a terrorismo y Aznar se aprovechará de ello. Valiéndose del ambiente psicológico-político llevará adelante sus planes. Tenemos una cruda situación pues a la vista”⁴⁶.

Efectivamente, tras los atentados de Al Qaeda en Estados Unidos en 2001, de inmediato el Parlamento Europeo agilizó los procedimientos de extradición, las euroórdenes y las listas de grupos terroristas que incluyeron a ETA y Batasuna. En ese contexto nació la ilegalización del brazo po-

⁴² **Alonso, Rogelio**: “Why do terrorists stop? Analyzing why ETA members abandon or continue with terrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism*, 34-9, pp. 696-716, 2011; **Alonso, Rogelio**: “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.

⁴³ **González, Santiago**: “A qué llaman proceso de paz”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, abril-junio de 2006, pp. 43-53.

⁴⁴ Carta de 8 de mayo de 2009 intervenida en la prisión de Huelva.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Crónica*, Agencia Vasco Press, número 1534, 11 de julio de 2011, p. 5.

lítico de ETA, que sorteó en 2011 tras facilitar el Gobierno un clima propicio. Sin embargo, una década después, hoy ETA es una banda que, reforzada políticamente por su vuelta a las instituciones con Bildu, todavía no se plantea su desaparición pese al “cese definitivo de sus actividades” anunciado en octubre de 2011.

El análisis retrospectivo resulta necesario en estos momentos en los que se debate sobre la política antiterrorista frente a ETA y en los que, como ha señalado el actual ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, “tenemos que saber convertir esa derrota policial en una victoria política de los demócratas, no en una victoria política del mundo que ha jaleado durante todo este tiempo al terrorismo”⁴⁷. El objetivo declarado de convertir “en una victoria política la derrota policial” de ETA exige conocer qué es lo que impidió que la derrota policial que ETA temía antes de 2004 llegara a materializarse, convirtiéndose, en cambio, en una victoria política como la que supuso la vuelta a la legalidad del brazo político de ETA en la forma de Bildu.

DEL DEBILITAMIENTO OPERATIVO AL FORTALECIMIENTO POLÍTICO (2004-2011)

Como Florencio Domínguez ha señalado, “Batasuna y Bildu no interpretan lo ocurrido [la legalización] como el resultado de una renuncia a su estrategia político-militar, sino como el fruto de una acumulación de fuerzas con la que ha vencido al Estado, para el que resultaba insostenible la ilegalización. Esa es la clave que hay que tener en cuenta”⁴⁸. Ese decisivo factor obliga a matizar las declaraciones que en los últimos meses celebran la derrota de ETA atribuyéndola a la política antiterrorista de los Gobiernos de Zapatero, pues el análisis en perspectiva revela que el debilitamiento

⁴⁷ Comparecencia en el Pleno del Congreso de los Diputados para responder a la interpelación del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia tras la interpelación urgente sobre los propósitos del Gobierno en relación a la ilegalización de las coaliciones Amairu y Bildu, 15 de febrero de 2012, Madrid.

⁴⁸ **Domínguez, Florencio:** “El objetivo de ETA no es la vuelta a la legalidad”, *Cuadernos de Alzate*, número 44, 2011, pp. 153-162.

operativo que ha precedido al “cese definitivo de las actividades armadas” en octubre de 2011, ya existía años atrás.

Sin embargo, en el período comprendido entre 2001 y 2003, el movimiento terrorista no gozaba de la fortaleza política que ha obtenido con su vuelta a la legalidad. El fortalecimiento que para el movimiento terrorista integrado por ETA y sus representantes ha supuesto su vuelta a las instituciones y la recomposición del nacionalismo radical bajo el liderazgo de la “izquierda abertzale”, ha llevado a la banda a ceder a su brazo político la gestión de un proyecto que sigue planteando un importante desafío para la sociedad. Así ocurre porque ETA continúa manteniendo su deseo de perpetuarse mientras sigue sin renunciar a la negociación con el Estado ni a sus objetivos tradicionales de autodeterminación y territorialidad.

Por tanto, el análisis de la evolución seguida por el movimiento terrorista en la última década, revela que ETA ha logrado aminorar el impacto de la derrota policial, ya evidente entre 2001 y 2003, con una victoria política como la que ha supuesto la neutralización del instrumento que facilitó el aislamiento de sus representantes políticos y que ahora han superado al regresar a las instituciones. Esta conclusión obliga a corregir las positivas valoraciones de la política antiterrorista de Rodríguez Zapatero que desde algunos ámbitos se han trasladado al atribuirle erróneamente la derrota de ETA. Con esa intención se han intentado camuflar los contraproducentes costes de la referida política antiterrorista calificando la negociación como “un error táctico, pero un éxito estratégico” que, según dicha versión, motivó la evolución de la “izquierda abertzale” y su enfrentamiento con ETA⁴⁹. En cambio, el análisis riguroso de la evolución de la banda exige reconocer que la política antiterrorista entre 2004 y 2011 sirvió para posponer una derrota policial ya evidente con anterioridad a ese período, facilitando en cambio un fortalecimiento del brazo político de ETA al que ahora el Estado debe enfrentarse.

También se evidencia el grave error táctico y estratégico que la política antiterrorista del anterior Gobierno supuso al recordar cómo logró desacti-

⁴⁹ Rodríguez Aizpeolea, Luis: “Un acierto estratégico”, *El País*, 30 de marzo de 2011.

var un importante potencial de disidencia entre los presos de ETA. Como resultado de las dudas en torno a la eficacia de la continuidad del terrorismo, seis destacados presos etarras llegaron a reconocer el fracaso de ETA en una carta escrita en el verano de 2004. En ella reclamaban a la banda que interrumpiera su campaña de violencia, razonando que su “estrategia político-militar” había sido “superada por la represión del enemigo”⁵⁰.

De gran trascendencia podía considerarse que un prominente activista como Francisco Múgica Garmendia, alias “Pakito”, y otros cinco reclusos, que contaban con apoyos más amplios entre el colectivo de reclusos⁵¹, admitiesen que “nunca en la historia de esta organización nos hemos encontrado tan mal”⁵². Esta crítica admisión les llevó a aceptar que “la incapacidad de potenciar la lucha armada y la imposibilidad de acumular fuerzas que posibiliten la negociación en última instancia con el poder central nos obliga a replantear la estrategia vanguardista defendida hasta ahora”⁵³.

En ese delicado contexto para ETA, el Gobierno socialista optó por una política antiterrorista en la que, al contrario de lo que habían planteado los presos etarras referidos, sí se ofrecía una negociación con la organización terrorista. Poco después, Múgica Garmendia y su grupo fueron suspendidos de militancia y expulsados de la banda después de que ETA les forzara a rectificar. En consecuencia, el Gobierno que luego insistió en la denominada “vía Nanclares” para intentar abrir fracturas en el grupo terrorista, logrando únicamente que un mínimo porcentaje de presos se acogiera a la misma, frustró, en cambio, una excelente oportunidad de desarrollar la crítica a la violencia desde dentro de ETA y por parte de dirigentes respetados en el movimiento terrorista. En consecuencia, puede afirmarse que Zapatero logró derrotar a quienes querían rendirse dentro de ETA, fortaleciendo, en cambio, a quienes deseaban mantener la violencia⁵⁴.

⁵⁰ *El Correo*, 3 de noviembre de 2004.

⁵¹ **Domínguez, Florencio**: “Los notables de ETA expulsan a Pakito”, *La Vanguardia*, 6 de diciembre de 2005.

⁵² *El Correo*, 3 de noviembre de 2004.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ **González, Santiago**: “A qué llaman proceso de paz”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, abril-junio de 2006, pp. 43-53.

Debe incidirse en esta cuestión porque al asumirse de manera acrítica que la anterior política antiterrorista fue la causante del final de ETA, se pueden condicionar las iniciativas que en este ámbito debe desarrollar el nuevo Gobierno. La insistencia retórica en considerar que ETA ha sido derrotada tiene dos efectos. Por un lado permite desviar la atención de las negativas consecuencias que para la política antiterrorista ha tenido la legalización del brazo político de ETA. Por otra parte, induce a subestimar los retos a los que aún ha de hacer frente una política antiterrorista que también tiene pendiente la derrota del proyecto político perseguido por el movimiento terrorista integrado tanto por ETA como por Batasuna, y las formaciones que, tal y como las ha denominado el Tribunal Supremo, actúan como “testaferros” de la banda⁵⁵.

Ambos efectos deben analizarse desde la consideración de la situación por la que atraviesan ETA y Batasuna después de que, como alardeó la banda, “Euskal Herria ha ganado la batalla política e ideológica de la ilegalización”⁵⁶. Diversos actores democráticos tienden a subestimar el revés que la vuelta a la legalidad del brazo político de ETA supone para la democracia, cuestión que, sin embargo, debe enfatizarse con el objeto de afrontar rigurosamente los retos de una política antiterrorista que ha de enfrentarse a una ETA debilitada operativamente, pero que no manifiesta voluntad de desaparecer y que, además, se ha reforzado en el ámbito político. Especialmente necesaria resulta esta clarificación cuando también se le atribuye a algún sector del Partido Popular la creencia de que “la estrategia de Zapatero sobre Bildu es la que ha conseguido el cese definitivo de ETA”⁵⁷.

Como Florencio Domínguez ha destacado, “el Partido Socialista no ha hecho ninguna reflexión autocrítica sobre el fracaso de la estrategia de la negociación con ETA”⁵⁸. No es esta una cuestión baladí, pues resulta esencial establecer con rigor cuáles han sido las causas que han llevado

⁵⁵ Tribunal Supremo, *Sentencia Sala Especial Art. 61 L.O.P.J., Recurso contencioso-electoral 2/2011 y 4/2011, Agrupaciones electores*, 1 de mayo de 2011, pp. 113, 116.

⁵⁶ “ETA se muestra ‘plenamente convencida’ de poder alcanzar un escenario de paz y libertad”, *Gara*, 13 de julio de 2011.

⁵⁷ **Escrivá, Ángeles**: “Basura humana ‘transicional’”, *El Mundo*, 28 de febrero de 2011.

⁵⁸ **Domínguez, Florencio**: “El diagnóstico y la terapia”, *El Correo*, 13 de diciembre de 2011.

a ETA a decretar el “cese definitivo de sus actividades armadas”. Así ha de ser porque, “no es lo mismo que haya sido la firmeza del Estado de derecho, la evolución de la izquierda abertzale o la política de negociación”⁵⁹. En efecto, “si se establece que ha sido la eficacia del Estado, las políticas que hay que seguir aplicando a partir de ahora son muy distintas a las que se aplicarían si la renuncia a la violencia hay que agradecerse a Batasuna o al diálogo. El diagnóstico es el que determina la terapia a aplicar”⁶⁰.

Este mismo autor ha explicado las consecuencias de una terapia que puede identificarse con la aplicada por el Gobierno anterior: “Si para apaciguar a ETA se legalizara Batasuna, la existencia de la banda se convertiría en el bien político más preciado para el conjunto de la izquierda abertzale. Nadie en Batasuna tendría interés en que desapareciera la banda porque su existencia sería fuente de contrapartidas”⁶¹. Al mismo tiempo, la desactivación de la Ley de Partidos, que el Gobierno anterior no impidió, neutralizó el conflicto de intereses que había surgido entre Batasuna y ETA como resultado de las diferentes prioridades políticas entre los dos brazos del movimiento terrorista. La insistencia de Batasuna en acomodar la utilización de la violencia a las necesidades políticas chocaba con la renuencia de ETA a ceder la “vanguardia” que el liderazgo de la banda había ejercido tradicionalmente. La vuelta a la legalidad de la “izquierda abertzale” hizo desaparecer esa fuente de tensión eliminando también la presión que el brazo “político” podría haber ejercido sobre el “militar” si la legalización hubiera quedado condicionada a la desaparición de la banda.

Por tanto, la legalización de Bildu ha servido para contrarrestar la debilidad operativa de ETA, fortaleciéndola en el ámbito político y social, dimensiones estas en las que las autoridades, que tanto publicitaron los éxitos policiales, fracasaron rotundamente, como evidencia el éxito electoral de la “izquierda abertzale”. Precisamente esas favorables circunstan-

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ **Domínguez, Florencio:** “Más que Estatutos”, *El Correo*, 18 de enero de 2011.

cias, si ETA lograra sortear su extenuación operativa, podrían disuadirla de descartar un hipotético regreso a la violencia por el temor al coste que le acarrearía a su frente político. A pesar de que desde algunos ámbitos se insiste en considerar como poco probable un regreso al terrorismo, un Gobierno responsable siempre debe trabajar contemplando el peor de los escenarios posibles y, por tanto, la posibilidad de un hipotético regreso a la violencia.

Esta precaución es fundamental para proteger a la sociedad y para conseguir la desaparición total e irreversible de ETA, preparándose para lo peor mientras se desea que no llegue a materializarse, pues solo así se evitarían retrocesos en los importantes avances logrados en la lucha contra ETA. Aplicando las reflexiones de Clausewitz a este contexto, “descartar la guerra a priori también es recortar las posibilidades de la política”, pues supone una peligrosa y costosa renuncia, además de no ser realista o “una suerte de *wishful thinking*”⁶².

Si en el futuro ETA amenazara con atentar, sus representantes políticos podrían exigir más concesiones apoyándose en el discurso, alimentado por algunos actores democráticos y medios de comunicación, que diferencia a los “políticos” de los “militares” a pesar de la coordinación entre ellos. Ante esa coyuntura, el Gobierno podría encontrarse con la presión de un chantaje planteado en los siguientes términos: resulta preciso reforzar a los “políticos” de la “izquierda abertzale” para acallar a los “militares” de ETA. En esas circunstancias, los actores democráticos se encontrarían ante el reto de reclamarles responsabilidades cuando ya se les ha eximido de ellas. Esta exención de responsabilidades ha permitido el inmerecido lavado de imagen de la “izquierda abertzale” eludiendo a conveniencia la sincronización que mantiene con ETA. A la coacción de ETA sobre el Gobierno podría sumarse la presión de quienes reclamarían al Ejecutivo iniciativas para evitar asesinatos y no echar a perder un horizonte de paz que tanta esperanza ha suscitado en la sociedad.

⁶² Aznar, Federico: *Entender la guerra en el siglo XXI*. Editorial Complutense, Madrid, p. 24. 2010.

¿IMPUNIDAD COMO PRECIO POLÍTICO POR EL FINAL DEL TERRORISMO?

La legalización de los representantes políticos de ETA se ha producido a pesar de que el grupo terrorista no se ha disuelto y sin exigirles nada más que un simple distanciamiento formal con la violencia. Esta constatación limita la eficacia del discurso de los demócratas que enfatiza la derrota del Estado sobre ETA. En la actualidad, los representantes del nacionalismo radical y violento están actuando en política con la injusta presencia de una organización terrorista en la sombra. Además, lo hacen sin la imprescindible deslegitimación de la brutal violación de los más básicos derechos humanos perpetrada por ETA con la connivencia de un entorno político que hoy ejerce el poder en Guipúzcoa y que cuenta con una significativa representación en las Cortes.

El hecho de que se haya admitido su participación en democracia sin cumplir una básica exigencia como la necesaria condena de ETA y sin evidencia de su inequívoca ruptura con la banda, constituye un precio político que el actual Gobierno no debería ignorar. Así lo sugería el director del Euskobarómetro al señalar lo siguiente: “Lo que ya tiene garantizado [ETA] es la impunidad y el olvido de su pasado de sangre y terror, porque no parece que nadie vaya a exigirle rendir cuentas del mismo, dándolo por cancelado con el éxito electoral e institucional de Bildu, cual ‘paloma de la paz’, y la estrategia de ‘coalición en la sombra’, si no ‘frente nacional’ (o Lizarra II) que parece dispuesto a reeditar el PNV”⁶³.

Tras este fracaso de la política antiterrorista, los beneficios para el entramado terrorista pueden incrementarse si desde el nuevo Gobierno no se logra articular una eficaz acción comunicativa que contrarreste la propaganda que supedita el logro de la paz al fortalecimiento del frente político de ETA. Imprescindible resulta una política comunicativa que corrija las distorsiones en torno al terrorismo instaladas hoy en significativos secto-

⁶³ **Llera, Francisco J.; Leonisio, Rafael; García, Jonatan y Pérez, Sergio:** “Las elecciones locales y forales de 2011: Bildu mueve el tablero y provoca una debacle socialista”, *Cuadernos de Aizate*, número 44, 2011, p. 116.

res políticos, sociales y mediáticos que identifican el “inmovilismo” del Gobierno como un obstáculo para el final de ETA. La izquierda nacionalista radical ha logrado importantes éxitos propagandísticos al extender una determinada terminología que coadyuva a interpretar el final de ETA en términos favorables para la misma. Como ha señalado Manuel Montero, “ejerce el dominio sobre las palabras” y, en consecuencia, “domina el escenario”, pues “todo el mundo parece estar a sus expensas: qué hará ahora, qué dirá luego, si nos aprobará lo que hacemos, si le parecerá suficiente o querrá más y cuándo”⁶⁴.

A través de numerosas inversiones en la atribución de culpa, el entorno terrorista ha conseguido responsabilizar a la sociedad y a los dirigentes políticos democráticos del final de ETA. Lo ha hecho imponiendo un mensaje que exige de los actores democráticos “gestos” y “pasos” que son definidos como necesarios para alcanzar la paz, a pesar de que en realidad no suponen más que concesiones que legitiman a una banda que se niega a desaparecer y que, por tanto, garantizan su perpetuación. Ese engañoso lenguaje reproducido por la “izquierda abertzale” ha convencido a no pocos actores democráticos de que deben “liderar” el final de ETA con iniciativas políticas que, como la experiencia demuestra, sirven para fortalecer política y socialmente al frente político de ETA.

Este lenguaje se justifica a menudo aludiéndose a las diferentes sensibilidades hacia el terrorismo que se aprecian en la sociedad vasca y el resto de España, pero al hacerlo se asume implícitamente el efecto de una intimidación terrorista que lógicamente moldea percepciones. No debe asumirse menos democracia para el País Vasco ni que la legalidad quede supeditada a la opinión de las mayorías sociales como consecuencia de la coacción, sino todo lo contrario, con el fin de que la intimidación de ETA y su entorno no resulte rentable ni eficaz. Este reto es evidente hoy en un contexto político en el que constantemente se plantea la necesidad de que el Gobierno haga “gestos” hacia los radicales y modifique su política antiterrorista para no dañar las expectativas electorales del PP vasco, ignorándose que esos pasos

⁶⁴ Montero, Manuel: “Las palabras y los hechos”, *El Correo*, 6 de marzo de 2012.

constituirían importantes cesiones que con toda probabilidad fortalecerían electoralmente una vez más a quienes siguen mostrando un claro déficit democrático, esto es, la izquierda nacionalista radical.

En esas circunstancias, un verdadero liderazgo político exigiría desarrollar una pedagogía que desafíe la extendida creencia de que el final del terrorismo impone una cierta tolerancia hacia quienes simplemente dicen desear la desaparición del terrorismo mientras evitan su inequívoca deslegitimación. Si a quienes han violado sistemáticamente los derechos humanos se les exime de las responsabilidades políticas a las que su trayectoria obliga en una sociedad democrática, disminuyen sus incentivos para lograr el final de una banda, ya que esta deja de suponerle un coste. Por el contrario, la perpetuación de ETA se convierte en un arma rentable para seguir logrando beneficios como los que extraen con su promesa de desaparición.

Al igual que hicieron el IRA y el Sinn Fein en Irlanda del Norte, ETA y Batasuna han recurrido a una estrategia de comunicación con la que blanquear su trayectoria y seducir a la opinión pública. Las palabras de Garret FitzGerald, primer ministro de la República de Irlanda en los años ochenta, permiten establecer un paralelismo con los esfuerzos propagandísticos de ETA y Batasuna: “Su sistema de propaganda [el del IRA y el Sinn Fein] está muy centrado. ‘Somos el partido de la paz’ [dicen]. Si asesinas a un montón de gente y de repente paras, entonces te conviertes en el partido de la paz”⁶⁵.

Batasuna, siguiendo el ejemplo del Sinn Fein, ha intentado recuperar el control de la agenda política reproduciendo un lenguaje con el que está redefiniendo una realidad marcada por la existencia de una organización terrorista que ha asesinado a cientos de personas y se niega a desaparecer. Para Batasuna y para ETA, al igual que para el IRA y el Sinn Fein, es fundamental reproducir “un lenguaje de paz” convirtiéndolo en un “estilo” y en “un arma para la insurgencia”⁶⁶.

⁶⁵ Citado en **Hennessey, Mark**: “Republicans woo young voters with softer image”, *The Irish Times*, 31 de julio de 2001.

⁶⁶ Citado en “Language, Discourse and Dialogue: Sinn Fein and the Irish Peace Process”, por Peter Shirlow y Mark Govern, SARU, The Queen’s University of Belfast, 1997.

Algunos actores democráticos han asumido ese “estilo”, como demuestra el generoso trato que los representantes de la “izquierda abertzale” reciben por parte de influyentes políticos y medios de comunicación. Estos lo han justificado aludiendo a la necesidad de evitar el victimismo de la “izquierda abertzale”, actitud que ignora que la complacencia con el entorno terrorista aumenta su respetabilidad, su credibilidad y su protagonismo sin necesidad de que ejerzan la imprescindible autocrítica y deslegitimación del terrorismo que resulta lógica en un contexto democrático. Se traslada así sobre la sociedad una injusta presión, pues se la coacciona con el fin de votar a los radicales que, en cambio, son presentados como comprometidos pacifistas que deben ser recompensados por prometer el fin del terrorismo.

De ese modo, la disminución del nivel de exigencia a la “izquierda abertzale”, con la que se argumenta se desea evitar su victimismo, genera, en cambio, su reforzamiento a pesar de que sigue negándose a aceptar la ilegitimidad e injusticia de la violencia de la que es cómplice. No es el victimismo lo que fortalece a la izquierda nacionalista radical, sino la impunidad con la que a veces la recompensan quienes dicen querer evitar convertir en víctima a un movimiento que siempre se ha considerado víctima, incluso cuando han apoyado el asesinato de las verdaderas víctimas. Imposible resulta evitar el victimismo de la “izquierda abertzale”, o sea, sus constantes intentos de hacerse pasar por víctimas, siendo por el contrario más lógico exponer esas intenciones manipuladoras y la identidad de quienes sí han sido realmente victimizados por la violencia de ETA.

Con frecuencia el discurso público de exigencia a la “izquierda abertzale”, negando que el terrorismo vaya a extraer réditos políticos, aparece debilitado por contradictorios comportamientos que demuestran laxitud en una firmeza que en muchos casos es solo aparente. A este respecto se evidencia una peligrosa impunidad al tratar como auténticos demócratas a quienes han respaldado el terrorismo durante décadas, como sucede cuando desde prestigiosos ámbitos se les ofrecen privilegiadas plataformas para exponer su propaganda de manera acrítica y sin réplica. El hecho de que algunos medios les ofrezcan ese altavoz confiere una valiosa credibilidad a actores merecedores de un trato diferenciado, pues de lo contrario se equipara a víctimas y demócratas que respetaron la legalidad con quienes no lo hicieron.

Lo ponía de manifiesto un boletín interno de Batasuna que valoraba así la entrevista que Arnaldo Otegi, dirigente terrorista en prisión, concedió a un influyente medio en 2010: “*El País* reconoce como interlocutor político válido no solo a la izquierda abertzale, sino a su líder en prisión. De este modo, agudiza la contradicción flagrante de un Estado, el cual se dice democrático y que encarcela interlocutores políticos por el hecho de serlo. La entrevista en *El País* ha forzado la respuesta del mismísimo presidente del Gobierno, que no lo olvidemos, ha respondido de tú a tú a un preso político vasco, duela a quien le duela”⁶⁷.

La preocupación del periodista por evitar que la sociedad se vea privada del conocimiento de la realidad en su conjunto, no puede soslayar que a veces el discurso terrorista logra una peligrosa credibilidad y legitimidad mediante la distorsionada presentación de sus aspiraciones. Así ha ocurrido cuando portavoces de la ilegal Batasuna han obtenido el beneficio de una presencia mediática a través de la cual han reproducido su propaganda. Mediante un engañoso lenguaje de paz han confundido a ciertas audiencias sobre la naturaleza de su relación con ETA, centrando la atención en meras declaraciones formales con el fin de ocultar hechos irrefutables: el frente político de ETA se niega a exigir la disolución irreversible e incondicional de la banda, a asumir sus responsabilidades por su complicidad con la violencia y a deslegitimar activamente el terrorismo.

De ese modo, la supuesta neutralidad del medio de comunicación ha facilitado la desinformación y la distorsión de la realidad etarra. Diversas y constantes entrevistas con sus portavoces conforman un retrato favorable de sí mismos, al eximirles los medios del necesario cuestionamiento al que su trayectoria y escasa fiabilidad obligan. Algunos periodistas muestran una fascinación por quienes violan básicos principios democráticos, pres-tándoles un útil instrumento para rehabilitar su imagen ante la opinión pública a través de su aparición mediática. Logran así que su asociación con el terrorismo les reporte recompensas en lugar de sanciones, facilitándoles esa coacción que condiciona la paz a la satisfacción de sus exigencias. En ocasiones la aparente imparcialidad y objetividad del medio se convierte en

⁶⁷ Boletín interno de Batasuna, 18 de octubre de 2010.

subjetividad valorativa encubierta bajo una asimétrica neutralidad contraria a la función del periodista. Como escribió Hannah Arendt, “describir los campos de concentración *sine ira* no es ser objetivo, sino indultarlos”.

Esa impunidad política y moral también ha sido favorecida por algunos comportamientos políticos al confundir el acatamiento táctico de ciertas normas para entrar en el sistema democrático con la verdadera y plena asunción de la democracia, pues esta obliga a una condena sin ambages del terrorismo y a su activa deslegitimación, algo que no se ha producido. De ahí la importancia de que Gobierno y partidos democráticos, en su relación institucional con los representantes políticos de ETA, no ignoren que la legalidad de Bildu no convierte en invención los exhaustivos informes policiales que definen al entramado ETA/Batasuna como diseñador de la coalición.

Si los demócratas aceptan normalizar su relación con los representantes de ETA amparándose en que la legalidad así lo exige, relativizarán las exigencias propias de un sistema democrático que debe penalizar a quienes carecen de la necesaria legitimidad para participar en plenitud de derechos mientras sigan sin deslegitimar el terrorismo. En el caso de optar por ese proceder, los partidos democráticos no favorecerán una democrática integración de los radicales, sino que les permitirán su entrada en la democracia en condiciones idóneas para subvertirla. En ese caso la “izquierda abertzale” quedará habilitada para explotar el control de una agenda política al que habrán renunciado los demócratas, cediendo estos la iniciativa en un escenario en el que la presencia de ETA continuará siendo una baza de los radicales contra el Estado.

CONCLUSIONES

En una legislatura dominada por los serios problemas económicos, algunas voces subestiman la importancia que la política antiterrorista debería tener en la acción de gobierno. Si así ocurriera, el fracaso que para ETA ha supuesto su enorme debilitamiento operativo podría llegar a convertirse en un éxito estratégico que le permitiría escapar de la derrota que el terrorismo merece y que las víctimas y la sociedad española necesitan. Sin duda alguna, ETA y su entorno político van a desarrollar tácticas con las

que intentar eludir esa derrota recurriendo para ello a la ampliación del denominado espacio soberanista, a la activación de la presión popular, a la profundización en la internacionalización y a la propaganda.

La “izquierda abertzale” está aprovechando los éxitos obtenidos en estos frentes para contrarrestar una situación muy desfavorable en el ámbito operativo, que también lo fue en el terreno político hasta su reciente fortalecimiento electoral. Lo ponía de manifiesto el testimonio de un dirigente de la banda que bajo el pseudónimo de Mikel Etxeberria escribía en *Gara* lo siguiente:

“Durante los últimos años nos han vendido la victoria política sobre la izquierda abertzale y la derrota militar de ETA. La realidad ha aniquilado esa falacia (...). Han fracasado porque hemos invertido los valores de la situación, y de la presunta derrota hemos pasado a la demostración de fuerza e iniciativa política. (...) En plena ofensiva hispano-francesa dimos vuelta al teatro de operaciones y nos colocamos en ventaja política. Eso sí, no olvidemos que el Estado son ellos, lo que significa que lo único que hemos hecho por el momento es colocarnos bien para el nuevo ciclo”⁶⁸.

El mismo autor sostenía: “El Estado ha perdido el control del escenario político y también, de forma notable, su peso específico en la sociedad vasca. Ha dejado atrás la iniciativa política y el aliento social”⁶⁹. Destacaba por ello la “espiral de deslegitimación ante la sociedad vasca” del Estado, interpretando que eso era “precisamente lo que pretendían generar ellos respecto a la izquierda abertzale”⁷⁰. Concluía, por tanto, que “el creciente fortalecimiento del soberanismo de izquierda es algo que puede llegar a desbordarles”⁷¹.

Al margen de la evidente intencionalidad propagandística que las reflexiones del militante de la “izquierda abertzale” poseen, su análisis también pone de manifiesto los factores que agudizan la debilidad del movimiento terrorista. Revela, por tanto, aquellos elementos que fortalecen al Estado y, en consecuencia, las variables que una política antiterrorista que se desee eficaz debe contemplar. Como señalaba Etxeberria, “el primer

⁶⁸ **Etxeberria, Mikel:** “Una reflexión”, *Gara*, 29 de diciembre de 2011.

⁶⁹ **Etxeberria, Mikel:** “Nutrir el proceso”, *Gara*, 6 de marzo de 2012.

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*

objetivo en cualquier confrontación, sea del orden que sea, es siempre provocar incomodidad al adversario y colocarlo en situación de desventaja”⁷².

El militante aduce que “esto es precisamente lo que ha conseguido la izquierda abertzale con su cambio estratégico, de tal manera que ahora es el Estado el que no se encuentra cómodo al haber perdido su posición de ventaja política”⁷³. En su opinión, la recomposición del nacionalismo radical, la internacionalización y la generación de un clima de opinión que asume como necesarios parte de los agravios de la “izquierda abertzale” en relación con los presos y la puesta en marcha de iniciativas políticas al margen de las instituciones democráticas, han creado “un escenario suficientemente incómodo como para que no les quede más remedio [al Gobierno y al PP] que subirse al tren o quedase tirado en el andén de la historia”⁷⁴.

El análisis recogido en estas páginas ha expuesto los motivos de una “incomodidad” que ha impedido transformar en una clara victoria política del Estado la derrota policial que ETA teme. Ciertamente, como indicaba el citado Etxeberria, “el objetivo de ETA cuando inició en los años 60 su campaña armada no era la victoria militar sobre la fuerza enemiga, algo impensable dada la absoluta desigualdad entre las partes. El objetivo siempre fue político”⁷⁵. Por ello resulta algo redundante abundar en la derrota policial de ETA si esta no va acompañada de la verdadera derrota política de ETA que el Estado debe perseguir de manera implacable. Con ese fin, el Estado debe aplicar con firmeza y determinación los instrumentos de coacción que se han demostrado eficaces contra el fenómeno terrorista, consciente de que la inhibición en la aplicación de los mismos ha sido utilizada por la banda y su entorno para aliviar la intensa presión que, en su propia confesión, les abocaba al fracaso.

Los errores y aciertos en las diferentes políticas antiterroristas aplicadas en la última década demuestran que el Estado ha alcanzado su mayor eficacia cuando ha considerado una respuesta integral contra ETA combinando una

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ **Etxeberria, Mikel:** “En términos”, *Gara*, 9 de febrero de 2012.

eficiente presión política, policial, judicial, social e incluso ideológica hasta restringir el campo de acción del movimiento terrorista en todos los frentes en los que intenta desarrollar su actividad. De esa prolongada experiencia también se extrae otra conclusión: los discursos de firmeza aparente debilitan al Estado si estos no están avalados en todo momento por actos incontestables que los llenen de contenido haciéndolos verdaderamente convincentes y eficaces.

Esta coherencia exige evitar el doble lenguaje con el que el Gobierno anterior maquilló un incoherente comportamiento, explotando por un lado la presión ejercida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sobre la banda, al mismo tiempo que desactivaba otros instrumentos coactivos contra ella y su entorno político. Quienes sientan la tentación de apostar por ese camino deberían recordar que no es el victimismo lo que fortalece a la izquierda nacionalista radical, sino la impunidad e indulgencia con la que algunos demócratas la recompensan en contra de los intereses de un Estado que no solo debe ambicionar la derrota policial de ETA, sino también la victoria política sobre el conjunto del movimiento terrorista para que la primera de ellas tenga pleno sentido.

PALABRAS CLAVE

España • País Vasco • ETA • Gobierno

RESUMEN

El fracaso que para ETA ha supuesto su enorme debilitamiento operativo podría llegar a convertirse en un éxito estratégico. La razonable expectativa de derrota policial a la que se enfrenta la organización terrorista podría verse ensombrecida por la posibilidad de su reforzamiento político. ETA y su entorno van a desarrollar tácticas con las que intentar eludir esa derrota. Este artículo analiza las claves que encierra el anuncio del "cese definitivo de la actividad armada" y propone una respuesta integral que combine una eficiente presión política, policial, judicial, social e incluso ideológica.

ABSTRACT

The failure involved by ETA's huge operational weakening could, however, become a strategic success. The reasonable expectation of the terrorist organisation's defeat by the police forces could be clouded by the possibility of ETA's political reinforcement. ETA and its environment are going to develop tactics to try to avoid such a defeat. This article analyses the keys behind the "definitive cessation of its armed activity" and sets forth an integral response combining an efficient political, police, legal, social and even ideological pressure