
Democracia y terrorismo. Hacia el fin de ETA

Florencio Domínguez Iribarren

La transición del franquismo a la democracia fue un proceso complejo que estuvo rodeado de muchas dificultades. Algunos de los que ahora echan la vista hacia aquella época no parecen recordar -quizás eran demasiado jóvenes- los problemas que tuvo que afrontar la clase política de la época para poner en marcha unas instituciones democráticas representativas de la voluntad popular, basadas en una Constitución que contara con el apoyo de la práctica totalidad del arco ideológico, en una Constitución que no era, como habían sido las del pasado, la imposición de media España contra la otra media.

Uno de los problemas principales que hubo que afrontar fue el de la existencia de una actividad terrorista protagonizada por numerosos grupos armados. Los grupos más importantes y activos eran las dos ramas de ETA que entonces existían, aunque en no pocas ocasiones tuvieron el acompañamiento de otras organizaciones, de izquierda o de derecha, que ensangrentaron los primeros años de andadura democrática.

ETA había aparecido como tal, con esas siglas, en las navidades de 1958 y enseguida asumió la violencia como instrumento político. ETA nació en pleno franquismo, pero lo más intenso de su actividad no se desarrolló en la época de la dictadura, sino a partir del momento en que las libertades eran una realidad en España.

Entre 1958 y hasta 1977 -fecha de la celebración de las primeras elecciones democráticas, casi dos años después de la muerte de Franco-, ETA asesinó a 77 personas. Desde 1978 -año de la aprobación de la Constitución- hasta el 15 de julio de 2009 los atentados mortales perpetrados por ETA suman otras 779 víctimas. En total 856 personas que han perdido la vida directamente como consecuencia de los ataques etarras. El balance sería todavía más desolador

si a esos datos se sumaran los propios terroristas muertos -alrededor de un centenar- en diversas circunstancias, las víctimas indirectas -agentes que se han suicidado como consecuencia de desequilibrios psíquicos sufridos en el País Vasco, familiares de víctimas que también se han quitado la vida-, y aquellas otras personas que sufrieron en sus carnes las acciones del terrorismo de respuesta que en determinadas épocas se empleó contra ETA

Al margen de todo lo anterior está el sufrimiento callado, casi clandestino durante mucho tiempo, de las familias destrozadas, de los heridos, de los que tuvieron que huir de su tierra para no ser asesinados o extorsionados y tuvieron que comer “el pan amargo del destierro”, como afirmara en una ocasión, con acierto, la ejecutiva guipuzcoana del PNV.

La transición a la democracia en el País Vasco se caracterizó por la radicalización de las posiciones políticas de amplios sectores, especialmente en una parte de la juventud, que facilitó la integración de centenares de personas en las filas de ETA. La organización terrorista tenía también dinero procedente de la extorsión, los secuestros y los atracos y con el dinero pudo comprar todas las armas que quiso para equipar a sus células.

El resultado de la confluencia de esos tres factores fue la ofensiva terrorista de los primeros años de la democracia, que alcanzó su punto culminante en 1980 con casi un centenar de muertos solamente ese año.

Pero antes de llegar a ese punto, a partir de 1975, ETA había iniciado una doble campaña de asesinatos selectivos dirigida, en unos casos, contra personas que habían ocupado cargos en el franquismo (alcaldes y diputados forales) o eran miembros de grupos afines al franquismo (el Movimiento, la Guardia de Franco, etc.); en otros casos los asesinados eran personas acusadas de ser informadores de la policía. Unos y otros eran vascos de origen y a menudo el euskera era su lengua materna. Eran sectores que, al igual que en el resto de España, evolucionaron en esos años hacia posiciones democráticas que se plasmaron luego en partidos como la UCD, Alianza Popular o grupos similares de carácter local.

Con esos crímenes ETA comenzaba una política de intimidación hacia una parte de la sociedad vasca, aquella que no se identificaba con la derecha no

nacionalista, aunque lo disfrazara de ataques contra supuestos confidentes o cargos públicos del franquismo. Ensayaba lo que repetiría dos décadas más tarde, a partir de 1995, cuando comenzó a asesinar de manera sistemática a miembros de los partidos Popular y Socialista.

Hasta la llegada de la democracia las estrategias de ETA estaban elaboradas pensando en que era posible una derrota "militar" del Estado, bien por la victoria directa en el combate, bien porque la violencia crearía las condiciones para una insurrección popular que conduciría a la toma del poder, bien porque se provocaría el desestimiento del Estado mediante una guerra de desgaste.

A partir de febrero de 1978, ETA reconsideró su estrategia y elaboró la teoría de la negociación, uno de los hallazgos propagandísticos más exitosos que haya tenido nunca la organización terrorista. La banda aceptaba que no podría derrotar al Estado, pero también que éste no podría derrotar a ETA. En esa situación -años más tarde algunos le llamarían empate infinito- se imponía la negociación entre ambas partes.

El éxito de la propuesta consistió en que una gran parte de la sociedad vasca, incluidos los representantes políticos del nacionalismo, asumieron que ETA tenía voluntad de negociar para acabar con "el conflicto", otro concepto extendido por encima de siglas. En cambio, era el Estado el que carecía de esa voluntad. Toda la carga de la prueba -es decir, toda la presión- durante décadas se volcó sobre el Estado, a pesar de que ETA había puesto por escrito que la negociación consistía en que el Gobierno español aceptara sus exigencias, básicamente la vinculación de Navarra al País Vasco (oculta bajo la expresión de territorialidad) y el reconocimiento de la autodeterminación para alcanzar la independencia.

Apelar al diálogo y la negociación fue siempre un instrumento de presión sobre los gobiernos españoles, mientras que nunca se reclamó a ETA que demostrara voluntad negociadora y que dijera qué estaba dispuesta a ceder de sus exigencias.

Si algo ha caracterizado a todos los gobiernos españoles, desde la UCD al PSOE actual, ha sido su disposición a intentar conseguir el final del terrorismo por la vía del diálogo, aunque evitando entrar en negociaciones políticas que

no correspondía discutir con una banda terrorista. El paso del franquismo a la democracia sirvió para que se integraran en el nuevo sistema numerosos radicalismos, incluidos los representados por grupos que llegaron a emplear la violencia. En el País Vasco los intentos por buscar el abandono de las armas mediante conversaciones con los terroristas datan desde el minuto cero de la democracia. Enviados de los Gobiernos de Adolfo Suárez mantuvieron contactos con las dos ramas de ETA desde 1977, aunque hasta finales de 1982 no se tuvo el primer éxito, cuando la rama "político-militar" decidió renunciar a la violencia e integrarse en el sistema político.

Ese éxito y la voluntad de acabar de la forma menos traumática posible con el terrorismo han hecho que los gobiernos, hasta ayer mismo, mantuvieran todo el tiempo la mano tendida hacia ETA. En esa política hubo tres grandes episodios de conversaciones formales y oficiales con la banda: en Argel, en 1989, en Suiza, en 1999, y de nuevo en Suiza en 2006. Todas terminaron con un fracaso porque siempre ETA afrontó las conversaciones con el planteamiento de 'todo o nada', o se aceptaban todas sus exigencias o no había nada que hacer.

Las conversaciones formales han sido tres, pero los contactos officiosos, a través de intermediarios, el envío de mensajes o el tanteo de intenciones han sido permanentes en todo este tiempo. Han sido tantos los esfuerzos que apenas se puede encontrar un sólo periodo de tres años seguidos -entre mediados de 1999 y 2004- en el que el Gobierno de turno o miembros de su partido no hayan buscado vías de comunicación con ETA. Sin resultados. Y pese a ello, casi siempre, desde el nacionalismo vasco la carga de la prueba de la voluntad dialogante se le ha exigido al Gobierno, nunca a la organización terrorista.

La mano tendida de los gobiernos españoles hacia ETA ha hecho que en la organización terrorista y su mundo no lleguen a tener credibilidad los mensajes oficiales de dureza. Piensan que después de cada etapa de firmeza gubernamental vendrá otra negociación, por lo que el papel que a ellos les corresponde es el de aguantar. Así lo reflejan, por ejemplo, en una reciente declaración de los dirigentes etarras: "Para justificarse por su actitud en el proceso, el PSOE ha prometido a los poderes internacionales y del Estado que solucionará 'policíalmente este problema'. Y está intentado demostrar eso, vendiendo ya la piel del oso y con alguna borrachera represiva de por medio

a raíz de ciertas detenciones. Pero llegarán las resacas, y otra vez el problema y su gravedad se situarán en el centro de la agenda política. Y antes de lo que creemos, les escucharemos hablar otra vez de diálogo, paz...”¹.

Es decir, interpretan que si son capaces de mantener la actividad terrorista con intensidad, el gobierno de turno volverá a sentarse con ellos en una mesa de negociaciones. Eso les ha llevado a no plantearse el abandono de las armas porque tienen confianza en que acabarán consiguiendo éxitos políticos con el terrorismo.

La crisis de Bidart abierta como consecuencia de la captura de la cúpula etarra en esa localidad francesa en 1992 echó por tierra, por vez primera, el mito de que ETA no podía ser derrotada policialmente. Sus dirigentes y sus bases vieron entonces que el Estado podía vencerles, algo que hasta entonces era algo que no entraba en sus esquemas mentales. El resultado de aquel momento crítico -ETA no sólo se quedó sin la dirección, sino que fueron desmanteladas buena parte de sus células- fue un proceso de debate interno, en el seno de la banda y en el seno de su entorno político formado por KAS y Batasuna, que llevó a una reorientación de la estrategia.

ETA asumió entonces, no sólo que podía ser derrotada, sino que en solitario no podía doblegar al Gobierno en la mesa de negociación. Era la lección que habían sacado de Argel. Así que el objetivo para la nueva etapa consistió en atraerse al nacionalismo institucional -sobre todo al PNV- hacia sus filas, provocar una radicalización y arrastrarlo hacia el soberanismo, que no era sino una forma de avanzar hacia la independencia por la vía de hecho, dando los pasos necesarios sin pasar por una negociación con el Estado. La única negociación que se preveía con el Estado era para que éste se comprometiera a respetar lo de decidieran los vascos.

Esa estrategia se plasmó por escrito en 1995 y comenzó a aplicarse mediante una táctica que incluía la presión hacia el PNV mediante ataques de los grupos de violencia callejera contra las sedes o intereses de este partido, con la búsqueda de la desestabilización social y política en Euskadi. Se trataba de acosar a los grupos ciudadanos que estaban empezando a tomar las calles para protestar contra el terrorismo y silenciar a los no nacionalistas mediante

¹ Gara, 25 de mayo de 2009.

el asesinato de sus líderes. Gregorio Ordóñez, del PP, y Fernando Múgica, del PSE, fueron las dos primeras víctimas de esta estrategia que tuvo su punto culminante con el secuestro y asesinato de Miguel Angel Blanco en 1997.

El nacionalismo institucional se comportó como ETA deseaba que se comportara: se asustó de la marea ciudadana que salió a la calle en julio de 1997 y se alejó de sus acuerdos con los constitucionalistas -en aquel momento el PNV tenía pactos suscritos con el PP en Madrid y con el PSE en Vitoria- y se acercó a ETA, con la que selló un acuerdo secreto en el verano de 1998. Ese acuerdo se intentó blanquear mediante el Pacto de Estella de septiembre de 1998 -al que ETA se adhirió mediante una carta enviada a los firmantes del acuerdo- que establecía un bloque soberanista, a pesar de la presencia de una fuerza como Ezker Batua (IU de Navarra no entró).

Se abrió entonces una etapa que ha durado hasta las elecciones del 1 de marzo de 2009, en la que, tras un primer tiempo de pacto entre el nacionalismo institucional y el violento, se pasó a una segunda fase de ruptura entre ambos, aunque el PNV y EA asumieron buena parte de los postulados más radicales que había puesto ETA en la agenda política, como el derecho a decidir (eufemismo para hablar de autodeterminación) y la actuación unilateral, prescindiendo de los acuerdos básicos sobre asuntos fundamentales y del respeto al marco legal vigente. Juan José Ibarretxe es el nombre propio que define esa época.

El nacionalismo institucional, con el apoyo parlamentario del violento en las grandes ocasiones, sacaba adelante sus propuestas (el nuevo estatuto elaborado por Ibarretxe, en 2004, o la consulta de 2008), mientras sus adversarios políticos, socialistas y populares, tenían que ejercer su actividad política bajo la amenaza terrorista que les perseguía de forma implacable.

La respuesta del Estado en esta etapa consistió en extender la persecución legal hacia las pantallas políticas utilizadas por ETA para actuar en la vida política, hacia Batasuna, KAS (luego Ekin), las Gestoras pro amnistía, los grupos juveniles como Jarrai o Segi, Xaki, etc. Un montón de siglas que permitían al mundo de ETA tener un pie a cada lado de la raya de la legalidad: disputar las elecciones con los partidos democráticos y asesinar a los líderes de esos partidos cuando lo consideraban conveniente.

Las connivencias entre la organización terrorista y la de los grupos que formaban su entorno político estaban profundamente enraizadas y de ello había innumerables evidencias materiales que fueron acumulándose en los sumarios tramitados por los jueces españoles. La ilegalización de estos grupos y la persecución de sus dirigentes fue un empeño conjunto de los dos grandes partidos nacionales, que contaron con la oposición activa del nacionalismo vasco, hasta el punto de que el Gobierno de Ibarretxe intentó recurrir en Estrasburgo la Ley de Partidos sin que fuera admitido.

El tiempo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo dieron a España la razón en este contencioso, dejando en evidencia a aquellos que se habían opuesto a las ilegalizaciones y que habían deslegitimado al poder judicial. La medida no sólo respetaba los estándares democráticos europeos, sino que incluso se quedaba corta porque Estrasburgo daba por buena una ilegalización basada sólo en la negativa a condenar el terrorismo, algo que los tribunales españoles no habían querido hacer. Con razón Arnaldo Otegi aseguró que la sentencia del Tribunal Europeo era “un desastre”. Un desastre en toda regla para ETA, Batasuna y los que habían cuestionado la legitimidad democrática española.

El último intento negociador entre un gobierno y ETA se desarrolló entre 2005 y 2007 y terminó como el rosario de la aurora. O sea, como los anteriores: a bombazos. Pero los buenos tiempos de la banda terrorista habían quedado atrás. Eso ocurrió, tal vez, poco después de romper la tregua del año 1999. En aquella ocasión, ETA hizo un gran esfuerzo para marcar su impronta: en el año 2000 ocasionó 23 muertos y en el 2001 otros quince. Pero a mediados de 2001 la banda ya había perdido la iniciativa como consecuencia de la eficacia policial y se encontraba de nuevo a la defensiva, sufriendo más golpes de los que propinaba.

El nivel de la actividad terrorista que ETA fue capaz de desarrollar tanto en 2002 como en 2003 era el más bajo de los últimos treinta años. Y no es que atentaran poco porque no quisieran hacer más ataques, sino porque eran incapaces de perpetrarlos. Los propios terroristas, en sus documentos internos, acababan reconociendo su debilidad: “La preocupación sobre la capacidad armada de la organización se ha extendido entre los miembros y la izquierda abertzale”, dice el acta de la ejecutiva de ETA tras su reunión de marzo de

2004. "Hay una preocupación generalizada entre los militantes por la falta de ekintzas (atentados)", dice el acta de otra reunión de la Ejecutiva de ETA en fechas posteriores.

El tiempo de la tregua del año 2006 no sirvió a ETA para reorganizarse y salir más fuerte, como se podía haber temido, posiblemente porque la actividad de investigación policial no se detuvo. Los esfuerzos invertidos por la cúpula etarra para desarrollar un alto nivel de violencia a partir del momento en que se anunció el fin oficial de la tregua no tuvieron éxito. Así, frente a los 38 muertos que habían provocado en los dos primeros años tras la ruptura de la tregua de 1999, ETA sólo pudo causar seis bajas en 2007 y 2008.

La reducción de la capacidad terrorista no significa que se deba minusvalorar el peligro que entraña ETA, tanto en su vertiente de problema de seguridad como problema político, porque su mera existencia supone una amenaza permanente a la libertad de las personas.

La constitución del primer gobierno no nacionalista en Euskadi se encuentra con un panorama, en lo que respecta al terrorismo, caracterizado por una debilidad estructural de la banda terrorista, reconocida incluso por los propios miembros de ETA en sus debates internos. La eficacia policial ha hecho que los principales dirigentes sean detenidos con una celeridad inusitada, al tiempo que la constitución de células armadas se ha reducido de forma considerable con respecto a épocas pasadas.

Sin embargo, ETA ha decidido continuar con las armas a pesar de ser consciente de las dificultades que tiene. En 2003 también reconoció sus dificultades y llegó a la conclusión de que las solucionaría con una reestructuración interna que mejorara sus sistemas de seguridad. Hizo toda clase de reformas internas con el único objetivo de convertirse en una organización más segura. Seis años más tarde, lo único seguro es que ahora está más débil que entonces, que todas las medidas que han adoptado no han funcionado. Pero los terroristas han decidido volver a hacer una nueva reestructuración confiando en que esta vez funcione lo que no ha funcionado en los últimos años. Y por ello se han atrevido a declarar "objetivo prioritario" al Gobierno encabezado por Patxi López.

El entorno político etarra, por vez primera, se ha quedado fuera del Parlamento vasco y con la perspectiva de que en 2011 se quede fuera de los ayuntamientos. A pesar de ello, los dirigentes de Batasuna persisten en alimentar la idea de la negociación, asegurando que tarde o temprano habrá una segunda vuelta de las conversaciones de 2006. Los dirigentes de Batasuna siguen negándose a condenar el terrorismo y a desmarcarse de ETA, sin comprender que, tras la última negociación, se ha extendido en el País Vasco, incluso entre el nacionalismo institucional, la convicción de que no puede volver a repetirse un proceso de esa naturaleza. Que ETA ha agotado todas las oportunidades que se le han dado y que ahora tiene que abandonar las armas antes de que nadie pueda volver a prestarle atención. La fórmula utilizada tantas veces en el pasado de tregua-negociación es ya inválida.

La estrategia democrática más eficaz contra el terrorismo es aquella que no alimente las expectativas de un nuevo proceso de diálogo, aquella que deja en manos de ETA la decisión de poner fin a la violencia y le hace saber que mientras no renuncie a las armas lo único que conseguirá será una persecución implacable dentro del marco de la legalidad. Y a aquellos que pretenden hacer política a la sombra de ETA tienen que recibir el mensaje de que se ha acabado el tiempo en el que jugaban con las urnas y los fusiles, con las ventajas de la legalidad y la intimidación armada practicada por sus camaradas. La "persuasión armada", concepto que acuñó Arnaldo Otegi, no tiene más futuro que la cárcel para quienes la practican y para quienes se benefician de ella.

La falta de expectativas de negociación constituye el mejor incentivo para que los terroristas de ETA se replanteen el abandono de las armas. Dos testimonios cualificados lo ponen en evidencia. El primero es el de Francisco Múgica Garmendia, "Pakito", en el documento escrito en agosto de 2004 junto con otros cinco reclusos para solicitar la renuncia a la violencia:

"Que nuestra reflexión parte de que nuestra estrategia político militar ha sido superada por la represión del enemigo contra nosotros –afirman-. 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. En adelante, a nuestro entender, debería ser la izquierda abertzale en su conjunto, con los instrumentos utilizados en su organización política quienes debieran

definir la estrategia y táctica a seguir en el logro de nuestros objetivos como pueblo”.

El segundo es el del abogado del entorno político etarra Txema Matanzas, en otro escrito difundido en julio de 2009:

“No va a haber ningún proceso de negociación política, ni acercamiento en ningún caso (...). No valen las declaraciones de tregua, el que quiera llamar a la puerta y que se le abra, que retuerza los cañones de sus pistolas”.

Después de tantos fracasos negociadores, es hora de desarrollar una política de firmeza sostenida durante el tiempo que haga falta hasta que los terroristas se persuadan de que no conseguirán sus objetivos. Es sabido que no abandonarán las armas por consideraciones éticas ni morales, pero algún día lo harán por consideraciones prácticas: cuando tengan claro que no van a obtener ningún rédito.