

ETA: del proceso de paz al regreso de la violencia

Ignacio Sánchez-Cuenca *

De todas las organizaciones terroristas que surgieron en Europa occidental en los años sesenta y setenta del pasado siglo, la única que continúa en activo es ETA. Desde su nacimiento en 1959 hasta las elecciones del 9 de marzo de 2008, ETA ha matado a 838 personas en su lucha por la independencia del País Vasco. En el contexto europeo, ETA no es la organización más letal, pero sí la más longeva.

ETA se encuentra actualmente en su fase terminal: la renuncia definitiva a la violencia, o incluso su propia desaparición como organización, parecen inevitables en el corto plazo ante la situación de debilidad extrema en la que esta organización se encuentra. La debilidad de ETA se manifiesta ante todo en el reducido número de víctimas mortales que ha habido durante la primera legislatura de Zapatero: cinco en todo el periodo. En el segundo mandato de José María Aznar (2000-04), hubo 43 víctimas mortales.

En su primera legislatura, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, consideró que la debilidad de ETA aconsejaba explorar la vía de un final dialogado de la violencia. Las condiciones parecían propicias: la llamativa ausencia de víctimas mortales permitía conjeturar que ETA se planteaba su final. Nunca, en la historia de la democracia española, había habido un periodo tan largo sin muertes.

Gracias a la postura receptiva del Gobierno, ETA declaró un alto el fuego “permanente” el 22 de marzo de 2006. Se abrió así la posibilidad de negociar el fin del terrorismo nacionalista vasco. El cese de la violencia fue, sin embargo, bastante breve. El 30 de diciembre de ese mismo año, los terroristas hicieron explotar un coche bomba en un aparcamiento de la nueva terminal del aeropuerto de Barajas, matando a dos personas. ETA estuvo en tregua poco más de diez meses.

Antes del 30 de diciembre de 2006, buena parte de la sociedad y de los actores políticos creyeron que ETA no volvería a cometer atentados mortales. Pero las expectativas se vieron defraudadas y los terroristas volvieron a atentar. Los más críticos con el proceso de paz dijeron entonces que ETA había utilizado el alto el fuego para

Agradezco los comentarios de Belén Barreiro, Anna Bosco, Luis de la Calle y Patxo Unzueta.

rearmarse y reforzarse. Los hechos, con todo, han mostrado que esta interpretación era errónea. Tras el proceso de paz, ETA parece tan o más débil que antes del mismo.

Resulta sorprendente que ETA haya tenido mayor protagonismo político en la primera legislatura de Zapatero que en cualquiera otra anterior. El terrorismo ha sido uno de los focos principales de fricción entre el Gobierno y la oposición. El Partido Popular ha utilizado el terrorismo como instrumento de desgaste de Zapatero en su estrategia de la crispación, lanzando acusaciones muy graves sobre la complicidad del Gobierno con los terroristas. La discusión ha sido muy bronca, impidiendo un análisis razonado de la política antiterrorista. Se ha afirmado hasta la saciedad que el Gobierno hizo concesiones políticas a ETA y que ETA se ha reforzado en estos años gracias al proceso de paz. En este capítulo intento analizar el proceso de paz de forma algo más reflexiva. Como a continuación se verá, la verdadera historia del proceso tiene poco que ver con la discusión política que ha generado.

1. ETA en perspectiva histórica

El País Vasco es la región de España que más resistencia ha puesto históricamente a su asimilación completa por parte del Estado. Sus instituciones de auto-gobierno sobrevivieron hasta finales del siglo XIX. Hay ciertos elementos del sistema político que todavía hoy reflejan la tradición peculiar de los vascos. Así, la Constitución de 1978 hace referencia a las instituciones y costumbres propias de los vascos. Además, el País Vasco y Navarra disfrutaban de un sistema fiscal específico, diferenciado del resto de regiones españolas. En la sociedad vasca también se encuentran indicadores de asimilación incompleta. Por un lado, hay un sistema de partidos propio (como en Cataluña). Por otro, los vascos (a diferencia de los catalanes) recibieron la Constitución con poco entusiasmo. En el referéndum del 6 de diciembre de 1978, los partidos nacionalistas pidieron la abstención o el voto en contra, participando tan sólo el 44,6% del censo, frente al 66,7% en el conjunto de España. Los votos a favor sumaron el 31% del censo, frente al 59% en el conjunto de España.

ETA es la manifestación más visible de la resistencia de algunos vascos a considerarse españoles. Se creó en 1959, como una escisión de las juventudes del PNV. Durante los primeros años, apenas actuó. Comenzó a matar en 1968. Hasta la muerte de Franco, ETA mató a 44 personas (el 5% del total de víctimas de esta organización terrorista). No obstante, la mayor parte de los atentados se produjo ya en democracia.

Bajo la dictadura, ETA seguía una estrategia insurreccional. Pensaba que la violencia desencadenaría una revolución. Con la llegada de la democracia, sustituyó esa estrategia por otra de guerra de desgaste (Domínguez 1998; Sánchez-Cuenca 2001, 2007). Como puede verse en el gráfico 1, en el que se representa la evolución semestral de la violencia letal, ETA lanzó una campaña fortísima contra el Estado a partir de 1978. Los terroristas anunciaron un conjunto de demandas (la llamada Alternativa KAS, que incluía el derecho de auto-determinación, la amnistía total para los presos de ETA, y la retirada del Ejército y la policía del País Vasco) que el Estado tenía que satisfacer si quería conseguir el cese de la violencia.

GRÁFICO 1

ETA mantuvo su guerra de desgaste hasta 1992. El 29 de marzo de ese año, las fuerzas de seguridad capturaron a la cúpula dirigente de la organización en la localidad francesa de Bidart (Zuloaga 2006). Según muestra el gráfico 1, la organización terrorista nunca se ha recuperado enteramente de este golpe policial. Los niveles de violencia han sido desde entonces considerablemente más bajos que en todo el periodo democrático anterior.

Tras la caída de Bidart, ETA entró en una fase de reflexión interna de la que salió con una nueva estrategia, consistente en crear un frente con todas las fuerzas nacionalistas que consiguiera la independencia mediante una crisis institucional. Con objeto de profundizar todo lo posible en la brecha entre nacionalistas y no nacionalistas, ETA comenzó a matar a representantes políticos de los partidos no nacionalistas. Así, antes de 1992 los políticos y cargos públicos representaban solamente el 3% de las víctimas, mientras que después de 1992 suben hasta el 22% (Calleja y Sánchez-Cuenca 2006: 155).

La estrategia del frente nacionalista se materializó en el Pacto de Lizarra, firmado por las principales fuerzas nacionalistas el 12 de septiembre de 1998. En él se recogían algunos aspectos de un acuerdo secreto firmado en verano de ese año entre ETA y el PNV. El 16 de septiembre de ese año los terroristas declararon, por primera vez en su historia, una “tregua indefinida”. No obstante, en noviembre de 1999 ETA decidió finalizar la tregua con el pretexto de que el PNV no estaba dispuesto a dar pasos significativos en la lucha por la independencia.

En el gráfico 1 puede apreciarse que la ruptura de la tregua vino seguida por el último ciclo importante de violencia en la historia de ETA. Se inició en 2000, con 23 víctimas mortales. Las fuerzas de seguridad consiguieron en poco tiempo, mediante múltiples detenciones, contener la violencia. De hecho, el ciclo estaba prácticamente acabado a finales de 2001. A partir de ese momento, puede afirmarse que ETA queda sin estrategia con la que orientar su violencia. Tanto la insurrección como la guerra de desgaste como el frente nacionalista han fracasado. ETA no tiene recambio y no puede explicar ante sus seguidores qué espera alcanzar mediante el uso de la violencia. Actualmente nos encontramos en la fase final de ETA. En el gráfico 1 puede comprobarse cómo durante el periodo 2004-08 la actividad letal de ETA ha sido más baja que en cualquier periodo anterior de la democracia española.

2. Los orígenes del proceso de paz

Cuando el Partido Popular llegó al poder en 1996, inició una política de enfrentamiento total con ETA, que entre otras cosas excluía la posibilidad de mantener conversaciones con los terroristas. No obstante, cuando ETA declaró una “tregua indefinida” en 1998, ese mismo Gobierno aceptó mantener un encuentro secreto con los terroristas en Ginebra. Y solicitó una segunda reunión con los miembros de ETA, pero fueron estos los que dijeron que no, pues estaban más interesados en negociar con el PNV que con el Estado. El entonces Presidente, José María Aznar, hizo algunas concesiones significativas: unas simbólicas, como legitimar a ETA llamándola Movimiento Vasco de Liberación Nacional, y otras sustantivas, como el acercamiento de más de 100 presos etarras a cárceles del País Vasco.

A raíz del fracaso de la tregua de 1998, el PP volvió a la estrategia de combate en todos los frentes contra ETA. Para ello, contó con la cooperación cada vez más eficaz de la policía y la justicia francesas. Como antes he apuntado, gracias a esta política antiterrorista se pudo neutralizar la ofensiva que ETA puso en práctica en 2000. Además, el PP, con el apoyo del PSOE, aprobó el 27 de junio de 2002 la Ley de Partidos, que permite ilegalizar a formaciones políticas que tengan una conexión orgánica con una organización terrorista.

Batasuna ha participado en casi todas las elecciones desde el comienzo de la democracia. Tras la aplicación de la Ley de Partidos no ha podido hacerlo más, si bien ha conseguido burlar la ley presentándose a través de organizaciones interpuestas (primero el Partido Comunista de las Tierras Vascas y luego Acción Nacionalista

Vasca). La presión política de la Ley de Partidos ha sido crucial a la hora de debilitar socialmente a ETA.

Cuando Zapatero llegó al poder, ETA se encontraba en una posición muy débil. De hecho, no había realizado atentados mortales durante los últimos meses del Gobierno de Aznar. En agosto de 2004, el Presidente recibió una carta de los terroristas en la que le instaba a explorar la posibilidad de “resolver el conflicto”. La carta le llegó por mediación de Jesús Eguiguren, un destacado dirigente en el País Vasco del Partido Socialista¹. Desde 2002, Eguiguren venía manteniendo reuniones con el líder de Batasuna, Arnaldo Otegi. Ambos discutieron sobre el proceso de paz en Irlanda del Norte y la posibilidad de hacer algo semejante en el País Vasco.

Zapatero aceptó el ofrecimiento de ETA y, pocos meses después, el 14 de noviembre, Batasuna dio un paso importante al formular la llamada Propuesta de Anoeta. Según esta propuesta, el objetivo consistía en “sacar el conflicto de las calles y llevarlo a la mesa de negociación y diálogo”. Batasuna consideraba que el “conflicto” podía superarse consultando a los vascos sobre su futuro político “en condiciones pacíficas y democráticas”. Por ello, propuso dos acuerdos, uno sobre pacificación entre ETA y los Estados español y francés, y otro sobre el marco político a decidir entre los vascos mediante una consulta popular, con la condición de que la decisión final fuera respetada por España y Francia. En la práctica, la propuesta suponía dar el protagonismo político a Batasuna, en detrimento de ETA.

La Propuesta de Anoeta la desarrolló ampliamente Otegi en un libro-entrevista titulado *Mañana, Euskal Herria* (Otegi, Iriondo y Sola 2005). En ese libro, Otegi precisa la demanda fundamental de Batasuna: el reconocimiento de la condición de nación del País Vasco y la posibilidad de que esa nación decida democráticamente su futuro político. El ejercicio de la decisión democrática (un referéndum sobre la independencia) lo aplaza a un futuro lejano, aceptando por tanto que el País Vasco siga siendo durante mucho tiempo una Comunidad Autónoma dentro de España. En algún momento, llega a identificar su propuesta con la sentencia del Tribunal Supremo de Canadá sobre Quebec: admite que la secesión requiere una mayoría fuerte, homogénea territorialmente, y que la separación no puede consistir en un proceso unilateral dictado

¹ La información sobre los entresijos del proceso de paz es todavía muy fragmentaria. Es previsible que durante los próximos meses y años vayamos aprendiendo más cosas. Los datos que a continuación se incluyen provienen, en su mayor parte, de la crónica de Luis R. Aizpeolea, “Así fue el diálogo con ETA”, (*El País*, 10/6/2007), y del documento *2005-2007. Proceso de negociación, en busca de un acuerdo político resolutivo*, editado por *Gara* en septiembre de 2007.

por la parte que quiere la ruptura. Es además importante subrayar que Otegi reconoce la pluralidad del País Vasco y la necesidad de contar con el consentimiento de los no nacionalistas, en un movimiento parecido al que hicieron el IRA y el Sinn Fein al asumir que la comunidad protestante tenía tanto derecho como la católica a participar en la decisión sobre el futuro de Irlanda del Norte².

Algunos meses después, el 17 de mayo de 2005, el Gobierno presentó una resolución al Parlamento pidiendo autorización política para el diálogo con ETA. Todos los grupos parlamentarios, excepto el del Partido Popular, votaron a favor. Quedó claro que el principal partido de la oposición no iba a dar su apoyo al Gobierno en esta empresa. La resolución se inspiraba en el principio de que “la política puede y debe contribuir al fin de la violencia”, si bien “la violencia no tiene precio político”. Esta doble fórmula, según la cual la política se puede usar para acabar con la violencia sin realizar por ello concesiones políticas, refleja en buena medida la ambigüedad de la postura que defendió el Gobierno a lo largo de todo el proceso.

El Gobierno y ETA aceptaron la intervención de un organismo mediador suizo, el Centro de Diálogo Henri Dunant. El 21 de junio tuvo lugar el primer encuentro entre Eguiguren y José Antonio Urritocoechea, más conocido como *Josu Ternera*, un líder histórico de ETA³. *Ternera* entró en la organización hacia 1970 y ocupó puestos de máxima responsabilidad durante los años ochenta. Fue detenido en 1989. Nueve años después, en 1998, salió elegido diputado del Parlamento vasco. Las causas pendientes contra él le llevaron a pasar de nuevo a la clandestinidad en 2002. Desde entonces, continúa en la dirección de ETA. Su hijo está también integrado en la organización terrorista.

En las reuniones entre socialistas y etarras se llegó rápidamente a un compromiso: ETA se mostraba dispuesta a declarar un alto el fuego y el Gobierno se comprometía, en el plazo máximo de seis meses tras la declaración de ETA, a anunciar que respetaría lo que los vascos decidiesen siguiendo los procedimientos establecidos en la ley⁴. A diferencia de otras veces, en las que ETA exigía el reconocimiento explícito

² Tanto los republicanos en Irlanda del Norte como los nacionalistas en el País Vasco, han considerado durante mucho tiempo que les asistía un derecho unilateral a la secesión. El acuerdo de paz de Irlanda del Norte fue posible, entre otras razones, porque los republicanos acabaron comprendiendo que las decisiones sobre el futuro del territorio debían tomarse teniendo en cuenta la opinión de los protestantes. Otegi ha intentado hacer lo mismo reconociendo la necesidad de contar con las opiniones de los no nacionalistas con respecto al futuro del País Vasco.

³ Sobre la biografía de Ternera, véase Domínguez (2006).

⁴ Una de las principales reivindicaciones de los nacionalistas es el llamado “derecho a decidir”. Piden que lo que decida la sociedad vasca, lo respete el Estado español. Puesto que los nacionalistas vascos son una

de la autodeterminación y de la anexión de Navarra al País Vasco, en esta ocasión los terroristas se contentaban con que hubiera un reconocimiento genérico de respeto a la decisión de la sociedad vasca. El Gobierno aceptaba en consecuencia sentarse a negociar con los terroristas y apoyaba la constitución de una mesa extraparlamentaria de partidos vascos que alcanzase un acuerdo sobre el futuro político del País Vasco. Dicho acuerdo debía reflejar la pluralidad política de la sociedad vasca. Asimismo, debía alcanzarse con el mayor consenso posible⁵.

En noviembre de 2005 se celebraron en Oslo nuevas reuniones para precisar y desarrollar el acuerdo inicial. Por ejemplo, ETA aceptó que el alto el fuego fuera “permanente”. El Gobierno, por su parte, se comprometió a tolerar la presencia pública de Batasuna a pesar de su condición ilegal, así como a no realizar detenciones una vez que entrara en vigor el cese de la violencia. Según *Gara*, el Gobierno también aseguró a ETA que buscaría durante los primeros seis meses un pacto de Estado con el PP que alejara la posibilidad de que una eventual victoria electoral del PP supusiera el desmantelamiento de los acuerdos alcanzados.

A pesar de que a finales de 2005 se habían resuelto las diferencias, la declaración del alto el fuego, por motivos que se desconocen todavía, se retrasó hasta el 22 de marzo de 2006. Ese día, ETA hizo público un comunicado que a los ojos de muchos resultó sorprendente por su brevedad y por la ausencia de referencias a las principales reivindicaciones de la organización terrorista. El comunicado simplemente exigía que “la decisión que los ciudadanos vascos adoptemos sobre nuestro futuro deberá ser respetada”. Se iniciaba así formalmente el proceso de paz.

En la fecha del anuncio del alto el fuego, ETA llevaba casi tres años sin asesinar a nadie. El último atentado mortal se había producido el 30 de mayo de 2003. Se trata del periodo más largo sin víctimas mortales desde que ETA comenzó a matar en 1968. Ahora bien, ETA no estuvo del todo parada durante los preparativos del alto el fuego. Colocó numerosas bombas con la intención de demostrar que si no mataba a nadie era no porque no pudiera, sino porque no lo estimaba conveniente ante las expectativas

minoría dentro de España, quieren que la mayoría española no utilice su poder en el Parlamento central para vetar los acuerdos a los que puedan llegar las fuerzas vascas.

⁵ Según el documento de *Gara*, el texto pactado es el siguiente: “El Gobierno español respetará las decisiones que sobre su futuro adopten libremente los ciudadanos vascos. Dichas decisiones deberán ser adoptadas en ausencia de cualquier tipo de violencia o coacción, respetando las normas y procedimientos legales, los métodos democráticos y los derechos y libertades de los ciudadanos. (...) El Gobierno español entiende además que los acuerdos adoptados por los representantes de la ciudadanía vasca lo serán con el máximo consenso posible, teniendo en cuenta la pluralidad política existente y en plena igualdad de condiciones para todas las opciones políticas.”

abiertas por la negociación. Así, entre agosto de 2004 y la declaración del alto el fuego permanente, ETA realizó 63 atentados ⁶. La mayor parte de estos ataques se concentran en el último trimestre de 2005 y el primero de 2006. Parece claro que ETA quería llegar al alto el fuego desde una posición de fuerza, dejando bien claro que, si hubiera querido, podría haber realizado atentados mortales.

La gran mayoría de estas bombas era de escasa potencia. En muchos casos, además, los terroristas las hicieron explotar de madrugada, tratando de evitar muertes. Según los datos recabados, en al menos el 62% de los ataques hubo por parte de ETA un aviso previo. Una parte importante de los ataques, el 29% de todos ellos, tenía relación con la extorsión económica, el principal método de financiación para los terroristas. ETA consideró que en ausencia de atentados mortales era necesario seguir atemorizando a los empresarios para que no dejaran de pagar.

Por su parte, el Estado continuó deteniendo terroristas. De acuerdo con los datos del Ministerio de Interior, desde que Zapatero comenzó a gobernar hasta el alto el fuego, se detuvo a 205 personas (119 en España y 85 en Francia). En este periodo, el golpe policial más fuerte contra ETA se produjo el 3 de octubre de 2004: se detuvo al jefe político de la organización terrorista, Mikel Albizu (*Mikel Antza*), y a su pareja, la histórica etarra Soledad Iparragirre (*Anboto*); en esa misma operación, la policía halló diversos escondites con casi mil kilos de explosivos, decenas de armas y unos 60.000 proyectiles. Según el propio Ministerio, ha sido la operación policial más importante desde la detención de la cúpula de ETA en Bidart en 1992.

3. El colapso del proceso de paz

Tras el comienzo del alto el fuego, el Gobierno se dio un plazo de unas semanas para verificar que el cese de la violencia, tal y como se pedía en la resolución del Congreso de mayo de 2005, era total. Aunque Zapatero, según lo acordado con ETA, disponía de seis meses para hacer su declaración, la realizó en fecha bastante temprana, el 29 de junio, quizá para compensar la imposibilidad de llegar a un pacto de Estado con el Partido Popular que pusiera a salvo el proceso del debate partidista. Si bien se alejó bastante del texto acordado con ETA, Zapatero recogió la idea principal: “el Gobierno respetará las decisiones de los ciudadanos vascos que adopten libremente, respetando

⁶ Los datos han sido reunidos por Macarena Lescornez, a quien agradezco su ayuda, a partir de información del Ministerio del Interior y de prensa. En 2004 hubo veinte ataques, en 2005 treinta y en los tres primeros meses de 2006 trece.

las normas y procedimientos legales, los métodos democráticos, los derechos y libertades de los ciudadanos, y en ausencia de todo tipo de violencia y coacción” (*El País*, 30/6/2006). Asimismo, expresó “el compromiso absoluto del Gobierno y el mío personal con los valores, principios y reglas de la Constitución de 1978”, con la intención de neutralizar las acusaciones lanzadas por la derecha de que el Gobierno estaba dispuesto a satisfacer las demandas maximalistas de los terroristas.

Una vez dados los primeros pasos (alto el fuego y palabras de Zapatero), el Gobierno mostró su disposición a iniciar la negociación técnica con ETA. Para ello, Zapatero cambió al Ministro del Interior, reemplazando a José Antonio Alonso (que pasó a Defensa) por Alfredo Pérez Rubalcaba. ETA, sin embargo, se resistió y presionó para que se constituyera simultáneamente la mesa política en la que se discutiese sobre el futuro del País Vasco. Se alteraba así el orden establecido en la fórmula “primero la paz, luego la política”. Además, Batasuna no aceptó acogerse a las condiciones de la Ley de Partidos de 2002 para poder actuar legalmente y participar en la mesa de partidos.

El temprano endurecimiento de ETA puede explicarse fundamentalmente por las interferencias judiciales en el proceso y por la oposición cerril del Partido Popular, que dejó sin capacidad de maniobra al Gobierno y le colocó en una situación muy vulnerable.

Las intervenciones judiciales dificultaron mucho la tolerancia *de facto* de las actividades de Batasuna que se había pactado en las conversaciones previas al alto el fuego. El juez de la Audiencia Nacional, Fernando Grande-Marlaska, impidió la celebración de diversos actos de Batasuna durante los meses anteriores al verano. El 1 de junio, el juez llamó a declarar a los principales dirigentes de Batasuna, pendiendo sobre ellos la posibilidad de detención. Por otro lado, la Audiencia Nacional condenó a Otegi el 27 de abril a quince meses de cárcel por participar en el año 2003 en un homenaje a un etarra asesinado por la ultraderecha en 1978. Igualmente, el 9 de junio el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco admitió a trámite una querrela contra el Presidente del Gobierno Vasco, Juan José Ibarretxe, por haber mantenido una reunión con destacados dirigentes de Batasuna. A todo esto hay que añadir que el Tribunal Supremo, el 28 de febrero de 2006, unas pocas semanas antes del inicio del alto el fuego, había endurecido notablemente, en una decisión altamente cuestionable desde el punto de vista constitucional, las condiciones del cumplimiento de penas por delitos de terrorismo. La inseguridad jurídica de los miembros de Batasuna, que en cualquier

momento podían ser encarcelados, confirmó las tesis de los más radicales dentro de ese partido de que no se daban las condiciones para hacer política ni siquiera bajo un alto el fuego.

Por su parte, el Partido Popular llevó a cabo una estrategia muy dura de acoso al Gobierno a cuenta del proceso de paz⁷. Ya en el debate del estado de la nación de 2005, antes por tanto del inicio del alto el fuego, Mariano Rajoy se atrevió a afirmar en el Parlamento que Zapatero había “traicionado a los muertos”. Tras el alto el fuego, acusó a Zapatero de “haber cedido a la presión y al chantaje de ETA” (*El País*, 4/6/2006). Días después, Ángel Acebes, ex ministro del interior con José María Aznar, llegó a afirmar que “el proyecto de Zapatero es el proyecto de ETA” (*El País*, 6/6/2006). Rajoy, en julio, concluyó que, debido a su actitud ante los terroristas, “Zapatero no representa ni al Estado ni al conjunto de los españoles” (*El País*, 7/7/2006).

El Partido Popular, para incrementar su presión sobre el Gobierno, no dudó en instrumentalizar y manipular a la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT), la asociación mayoritaria en este ámbito, que desde el primer momento adoptó una postura de total beligerancia en contra del proceso. La AVT organizó manifestaciones multitudinarias antes, durante y después del proceso de paz. Todas contra la política antiterrorista del Gobierno de Zapatero, nunca contra ETA. En Madrid hubo ocho manifestaciones, la primera el 22 de enero de 2005 y la última el 24 de noviembre de 2007. El entonces Presidente de la AVT, Francisco José Alcaraz, se convirtió en un personaje público por sus mensajes truculentos y sus insultos al Gobierno⁸.

El proceso, por tanto, se enfrentó desde el principio a obstáculos muy graves que facilitaron un cambio en la correlación de fuerzas dentro de ETA y Batasuna a favor de las posiciones más intransigentes. Ante la radicalización de los terroristas, Zapatero dio un paso muy arriesgado, pues a pesar de la negativa de Batasuna a transformarse en un partido legal, el Presidente autorizó, en el debate del estado de la nación de 2006, la apertura de conversaciones para poder constituir la mesa de partidos o mesa política. De sus palabras parecía deducirse una rectificación con respecto al principio “primero la

⁷ Las declaraciones del PP las he extraído de Fundación Alternativas (2007: Cap.1).

⁸ Alcaraz ha sido denunciado en la Audiencia Nacional por injurias al Gobierno. Algunas de las frases que constituyen el material de la denuncia son éstas: “Zapatero es el embajador de ETA, el presidente hace tiempo que habla, siente y padece como los propios terroristas”, “el diálogo con ETA supone legitimar los cientos de asesinatos y los miles de heridos provocados por la barbarie terrorista”.

paz, luego la política”⁹. Aunque el Gobierno no llegó a dar explicaciones claras, cabe presumir que la idea era que las dos mesas arrancaran simultáneamente y se cerrase primero un acuerdo en la mesa “técnica” (Benegas 2007: 124).

Los problemas del Gobierno para alcanzar un acuerdo con Batasuna sobre el contenido de la mesa de partidos convencieron a Zapatero de la necesidad de involucrar al PNV en las conversaciones. El Presidente del PNV en esos momentos, Josu Jon Imaz, tenía posiciones muy próximas a las del Gobierno y, en algún sentido, incluso más firmes: por ejemplo, Imaz insistió mucho en no romper la secuencia “primero la paz, luego la política”.

Entre septiembre y noviembre de 2006 se celebraron múltiples reuniones entre las tres partes, el PSOE, el PNV y Batasuna, en un santuario jesuita en Loyola. El 31 de octubre se llegó a un consenso sobre algunos puntos clave plasmado en el documento “Bases para el diálogo y el acuerdo político”¹⁰. En ese documento, las partes reconocen la identidad nacional del pueblo vasco, se comprometen a defender que las decisiones que tomen democráticamente los vascos sean respetadas por el Estado, y deciden crear una euro-región que cubra las tres provincias vascas y Navarra.

Sin embargo, Batasuna no obtuvo el visto bueno de una ETA cada vez más escéptica. Por eso, en una reunión posterior, en noviembre, Batasuna elevó sus demandas y forzó la ruptura de las negociaciones, sabiendo que sus planteamientos eran inasumibles para PNV y PSOE. A partir de ese momento el proceso de paz entró en crisis. Hay que tener en cuenta que durante el otoño de 2006, al mismo tiempo que Batasuna negociaba, ETA llevó a cabo acciones que cuestionaban el alto el fuego. El 23 de septiembre, dos miembros del comando *Elurra* (nieve en euskera) intervinieron en un acto público lanzando disparos al aire y leyendo un comunicado en el que se decía que “la lucha no es el pasado, sino el presente y el futuro”. Justo un mes después, el 23 de octubre, en una localidad del sur de Francia, ETA robó 350 pistolas y numerosa munición. Reapareció además la *kale borroka* (violencia callejera de baja intensidad, consistente sobre todo en destrucción de infraestructura, como autobuses, y en alteración del orden público).

Todo parece indicar que ETA estaba internamente más dividida de lo que el Gobierno pensó en un principio. El sector partidario de la salida dialogada fue

⁹ Las palabras de Zapatero fueron estas: “La tarea de ver la paz, de alcanzar el fin de la violencia, va a ser una tarea que nos lleve su tiempo. Eso no va a impedir que el diálogo político empiece (...)” (*El País*, 1/6/2006).

¹⁰ El documento se reproduce en el diario nacionalista vasco *Deia*, 29/7/2007.

perdiendo poder a medida que avanzaba el proceso. En agosto de 2006 tuvo lugar una asamblea de ETA en la que se impusieron las tesis de quienes estaban en contra del proceso por considerar que se trataba de una rendición. Al parecer, el jefe de los comandos, Mikel Garikoitz Aspiazu, *Txeroki*, exigió a *Josu Ternera*, el principal impulsor del diálogo dentro de ETA, que presentara un ultimátum al Gobierno sobre la legalización de Batasuna y la constitución de la mesa política. Según informó el diario *ABC* (18/2/2006), *Txeroki* se sentía reforzado por la decepción de las bases ante la falta de concesiones del Gobierno. *Ternera*, de hecho, fue poco después desplazado: en una reunión con el Gobierno en diciembre dejó de formar parte del equipo negociador, siendo sustituido por el etarra Francisco Javier López Peña, *Thierry*¹¹. Fue esta división interna la que acabó con el proceso.

El 29 de diciembre, Zapatero dio una rueda de prensa en la que anunció que en el plazo de un año la situación con ETA estaría mejor. Menos de 24 horas después, miembros del comando *Elurra* de ETA hicieron estallar un coche bomba de gran potencia en el aparcamiento de la nueva terminal del aeropuerto de Madrid. A pesar de que los terroristas avisaron de la explosión y la policía desalojó el aparcamiento, murieron dos ciudadanos ecuatorianos que dormían en sus coches, Diego Armando Estacio y Carlos Alonso Palate. Fueron las dos primeras víctimas mortales desde mayo de 2003. El atentado tuvo un impacto enorme en España. Se trataba del retorno de ETA a los ataques letales, si bien en esta ocasión los terroristas pretendían realizar una acción espectacular sin víctimas para presionar al Gobierno. Pero el hecho es que ETA no calculó bien los riesgos de su atentado y acabó con la vida de dos personas.

La caída posterior del comando *Elurra* ha permitido averiguar que ya en junio de 2006, apenas transcurridos tres meses del alto el fuego “permanente”, recibieron instrucciones para preparar un atentado en Madrid¹². Esas instrucciones se concretaron en septiembre y procedían directamente de *Txeroki*. Los responsables del “aparato militar” acabaron imponiéndose al sector partidario de la negociación.

Como consecuencia de este atentado, el Presidente del Gobierno quedó en una posición muy desairada. Quizá haya sido el golpe más fuerte a la imagen de Zapatero en sus primeros cuatro años de Gobierno.

4. ¿De vuelta a la situación de partida?

¹¹ C. Fonseca, “De negociador a jefe militar de ETA”, *Tiempo*, 7/9/2007.

¹² Véase *El País*, 10/1/2008.

El día del atentado en Madrid, Batasuna y el PSOE estaban reunidos tratando de superar la ruptura de las conversaciones de Loyola. Según algunas informaciones, Batasuna se dio cuenta de que había tensado demasiado la situación y quería recuperar el consenso logrado a finales de octubre¹³. El atentado, sin embargo, acabó con toda posibilidad de acuerdo. El Gobierno dio por finalizado el proceso negociador, puesto que ETA había dejado de ser un interlocutor fiable. Hubo mucha presión para que Batasuna rompiera con ETA y condenara la violencia, pero, una vez más, se impuso el dominio de las armas sobre la política.

Al Gobierno no le interesaba aparecer como el responsable de la ruptura formal del proceso. El coste debía asumirlo ETA ante sus seguidores. Habida cuenta de que ETA, a pesar del atentado, afirmó que el alto el fuego continuaba en vigor, el Gobierno aceptó, a petición de los mediadores internacionales, celebrar un último encuentro con los terroristas en mayo de 2007, que sólo sirvió para confirmar que no se daban las condiciones para reanudar el diálogo¹⁴. Al final, ante la negativa del Gobierno, ETA dio por concluido el alto el fuego el 5 de junio de 2007.

Entre el atentado del 30 de diciembre de 2006 y el final oficial del alto el fuego, hubo un periodo de incertidumbre y ambigüedad, que coincidió además con la celebración de elecciones municipales y autonómicas el 27 de mayo de 2007. Dos episodios relacionados con el proceso de paz alcanzaron un alto grado de politización. Por un lado, la huelga de hambre realizada por uno de los terroristas más sanguinarios de ETA, Ignacio de Juana Chaos. Su condena de cárcel terminaba en febrero de 2005, circunstancia que causó gran revuelo en los medios de la derecha. Para evitar su salida en libertad, la fiscalía pidió una nueva condena de 99 años por dos artículos que había escrito desde la cárcel en los que realizaba unas amenazas genéricas. La Audiencia Nacional sucumbió a las presiones y le impuso una condena de doce años por el delito de amenazas terroristas. El Tribunal Supremo finalmente redujo la pena a tres años. Aprovechando la actuación irregular y desproporcionada de la justicia, De Juana decidió someterse a una huelga de hambre exigiendo su excarcelación. Dado que la condena era sólo de tres años, estaba en manos del Gobierno decidir si el terrorista tenía que cumplir su pena en la cárcel o en un régimen de libertad vigilada.

¹³ Véase *Deia*, 6/8/2007.

¹⁴ Según el documento de *Gara* citado en la nota 1, el 30 de marzo de 2007 hubo una reunión previa para preparar el encuentro de mayo.

Todo el país estuvo pendiente de la suerte de De Juana. Ante el peligro de que muriera, el Gobierno decidió trasladarle a un hospital del País Vasco y aplicarle un régimen de “prisión atenuada” o semilibertad. El Partido Popular, con el apoyo de la gran mayoría de los medios, organizó una campaña demagógica de extremada dureza contra el Gobierno, acusándole de ceder ante el chantaje y de estar del lado de los terroristas y en contra de las víctimas.

Por otro lado, el Gobierno tuvo que tomar la decisión de si permitir o no que concurriera en las elecciones municipales Acción Nacionalista Vasca (ANV), un partido que venía a cubrir el hueco dejado por la ilegalizada Batasuna. De forma confusa, el Gobierno sólo impugnó las listas del partido en algunas localidades pero no en otras, en función de si había indicios de que los candidatos de las listas mantuvieran vinculación con Batasuna.

Tanto el episodio de De Juana como el de las listas de ANV tuvieron un enorme coste político para el Gobierno. Más en general, el propio proceso de paz supuso un desgaste continuo para el PSOE, no tanto por el fracaso del diálogo con ETA, sino por la crítica sistemática del PP. En las encuestas que realizó el Centro de Investigaciones Sociológicas durante la legislatura, el momento de máximo acercamiento en las estimaciones de voto del PSOE y del PP fue, no por casualidad, enero de 2007.

A fin de evitar el desgaste, el Gobierno, sobre todo tras las elecciones municipales, que perdió por un estrecho margen, decidió aplicar una estrategia de máxima dureza contra ETA. Las detenciones han sido numerosas y constantes desde entonces; en muchas ocasiones, han sido detenciones preventivas, que han abortado numerosos atentados. Las más importantes han sido las de dos dirigentes con gran protagonismo durante el proceso de paz, *Thierry* (el 20 de mayo de 2008) y el jefe militar, *Txeroki* (el 17 de noviembre de 2008). *Txeroki*, en concreto, es el principal responsable de la ruptura del proceso de paz.

Abandonado el proceso de paz, el Gobierno adoptó sin ambages el discurso antiterrorista del Partido Popular de enfrentamiento total contra ETA, sin dejar resquicio alguno para una solución negociada futura. Durante la campaña electoral, Zapatero repitió en varias ocasiones que, pase lo que pase en el futuro, no volverá a negociar con ETA. El Gobierno, además, impidió que los dos partidos pantalla que actuaban en nombre de Batasuna pudieran presentarse a las elecciones del 9 de marzo de 2008. Por su parte, los jueces han encarcelado prácticamente a todos los dirigentes de Batasuna, dejando a ETA sin portavoces políticos.

Tras el alto el fuego, ETA tuvo enormes dificultades para volver a realizar atentados. Resulta llamativa la impotencia de ETA: durante los seis meses posteriores a la ruptura del alto el fuego, llevó a cabo menos ataques que durante los seis meses anteriores a su declaración. El incidente más grave tras el alto el fuego fue un encuentro fortuito entre dos miembros de la Guardia Civil y tres etarras en el sur de Francia el 1 de diciembre de 2007. Los policías, Raúl Centeno y Fernando Traperó, que no iban armados, fueron tiroteados por los terroristas.

A fin de corregir su imagen de debilidad, ETA realizó un atentado mortal dos días antes de las elecciones del 9 de marzo, asesinando en la localidad de Mondragón (Guipúzcoa) a Isaías Carrasco, un trabajador de 43 años que había sido concejal del PSOE hasta 2007. Era una víctima fácil, sin protección policial.

Con este asesinato un tanto a la desesperada por parte de ETA, los terroristas querían castigar al PSOE por el fracaso del proceso de paz. Asimismo, querían hacerse presentes en plena campaña electoral, sin que pueda descartarse un elemento de imitación con respecto al ataque múltiple de Al Qaeda del 11 de marzo de 2004, cuatro días antes de las elecciones de aquel año. Aunque el PP hizo algún intento por explotar políticamente el atentado en la misma tarde del 7 de marzo, la inminencia de las elecciones impidió que afectara al desarrollo de la campaña electoral.

Con el atentado del 7 de marzo, ETA retomó un camino que muchos creían abandonado. Tras más de seis años, ETA volvió a asesinar a un político local (en este caso, un ex político). Resulta difícil adivinar qué se proponían conseguir los etarras, más allá de la venganza. El ala más dura dentro de la organización terrorista ha conseguido, por la vía de los hechos consumados, cerrar cualquier expectativa de final dialogado de la violencia. Ningún Gobierno querrá arriesgarse a partir de ahora a dialogar con ETA, salvo que ésta abandone definitivamente las armas. En esas condiciones, ¿qué futuro tiene ETA?

Es difícil saber si Zapatero, en su segunda legislatura, intentará poner en práctica algún plan para acabar con el terrorismo que vaya más allá de la lucha policial y judicial contra ETA y su mundo. Los propios terroristas han puesto muy difícil cualquier política antiterrorista que no sea la de firmeza absoluta contra ETA. Y el coste político que tuvo que pagar Zapatero en su primer mandato probablemente le aleje también de cualquier tentación que en el contexto español se considere “heterodoxa”.

El balance final del proceso de paz no es, con todo, tan negativo. En términos generales, ETA ha salido de ese proceso más debilitada. La organización terrorista ha

perdido cualquier referente estratégico. No sabe justificar el papel de la lucha armada en el País vasco de hoy. Al haber declarado un alto el fuego “permanente” desde una posición de debilidad, después de tres años sin muertos, ETA ha generado la impresión entre sus seguidores de que la hora de la lucha armada ha finalizado. De ahí el desconcierto y el desánimo con que sus seguidores en la sociedad vasca han acogido la vuelta a la violencia. En términos de violencia, ETA ha vuelto a atacar. Desde el 30 de diciembre de 2006 hasta el momento de escribir estas líneas (noviembre de 2008), ETA ha matado a siete personas. Debe recordarse que sólo en el año 2000, tras la ruptura de la anterior tregua, el número de víctimas fue de 23. Por lo demás, el número de atentados llevados a cabo tras la ruptura del alto el fuego es inferior a la de los años anteriores a su declaración.

En el debate político español se ha insistido en que Zapatero cometió un error al dar tanta importancia a la lucha antiterrorista durante su primera legislatura. Para muchos, fue una aventura voluntarista, abocada al fracaso. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones. En primer lugar, aunque el final negociado de la violencia no ha sido posible, no se ha retrocedido en la lucha contra ETA; al revés, ETA está hoy en una posición mucho más difícil que hace cuatro años. En segundo lugar, resulta extraña la interpretación según la cual Zapatero quiso dar protagonismo a la política antiterrorista. El Presidente del Gobierno se encontró en una situación inédita en la historia de la democracia española: el más largo periodo sin víctimas mortales y una oferta de ETA para explorar el fin de la violencia. Haber despreciado esas circunstancias para evitar riesgos y posibles costes electorales hubiera sido una irresponsabilidad política desde cualquier punto de vista.

En realidad, cabe plantear el asunto desde una óptica muy distinta: la mayor paradoja de esta legislatura ha consistido en que una ETA en estado terminal haya tenido mayor protagonismo que nunca antes en toda su historia. Durante la etapa democrática, el terrorismo no había sido objeto de confrontación política y electoral. Los dos grandes partidos, PSOE y PP, estaban razonablemente unidos. El proceso de paz ha sido el pretexto utilizado por el PP para politizar hasta extremos insólitos la política antiterrorista.

El PP se ha empeñado en presentar la política antiterrorista de Zapatero como un fracaso sin paliativos y como un ultraje moral a las víctimas. He intentado argumentar en este capítulo que la valoración final ha de ser mucho más matizada. Es cierto que el proceso de paz ha fracasado, sin acabar con la violencia. Pero debe recordarse que

tampoco la estrategia del PP acabó con ETA. Cuando se dice que las soluciones dialogadas han fracasado, parece que las soluciones puramente represivas han acabado con el problema, pero lo cierto es que las políticas represivas no han conseguido eliminar la violencia de ETA durante cuarenta años.

El proceso de paz no ha reforzado a la organización terrorista, más bien al contrario. Gracias a la celebración del proceso, la legislatura de Zapatero ha sido la que menos víctimas mortales ha registrado en la historia de la democracia. Por si lo anterior no fuera suficiente, hay que subrayar que ha cundido la idea, incluso entre quienes apoyan a los terroristas, de que el tiempo de ETA se ha agotado y que la violencia terrorista no tiene futuro alguno. Ahora se trata de que ETA sepa encontrar una forma de gestionar su final.

Gráfico 1. Evolución semestral del número de víctimas mortales de ETA.

