

# **EL RECONOCIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA**

**Alexandre H. Català i Bas**  
Director

**Fernando García Mengual**  
Coordinador

**Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano**  
**Fundación Profesor Manuel Broseta**  
**Universitat de València**



FUNDACIÓN PROFESOR  
MANUEL BROSETA



VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA

**Colección Cátedra Abierta núm. 9**



Este trabajo está bajo una licencia Reconocimiento – No Comercial – Sin obra derivada 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlo, distribuirlo y comunicarlo públicamente siempre que cite a su autor y a la institución que los edita (Cátedra de Derecho Autonómico Universitat de València-Fundación Profesor Manuel Broseta), no lo utilice para fines comerciales y no haga con él obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

**Edición:**

Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano  
Universitat de València - Fundación Profesor Manuel Broseta  
Pza. de Tetuán, 11, pta. 9  
46003 Valencia  
[www.fundacionbroseta.org](http://www.fundacionbroseta.org)

**Dirección de la obra:**

Alexandre H. Català i Bas

**Coordinación:**

Fernando García Mengual

**Diseño, maquetación e impresión:**

Gráficas Tur Calpe, S.L.

D.L.: V-2517-2013

ISBN: 978-84-931442-9-6

La publicación de esta obra ha sido subvencionada por la Fundación Víctimas del Terrorismo y por el Ministerio del Interior.

# EL RECONOCIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA

## ÍNDICE

**Presentación** .....13  
Rafael Ferrando Giner  
Presidente de la Fundació Profesor Manuel Broseta

**Prólogo** .....17  
Alexandre H. Català i Bas  
Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universitat de València

### Parte I. Las Víctimas del Terrorismo

**Víctimas del terrorismo: su lucha social por la dignidad**.....25  
Cristina Cuesta Gorostidi  
Gerente de la Fundación Miguel Ángel Blanco

**El sufrimiento psicológico de las víctimas del terrorismo**.....45  
Esther Sitges Macià  
Profesora Titular de Psicología Básica. Universidad Miguel Hernández de Elche

**Los movimientos ciudadanos contra el terrorismo: imprescindibles en la lucha contra el terrorismo**.....67  
Javier Urquizu  
Psicólogo. Miembro de COVITE

### Parte II. El proceso de dignificación de las Víctimas del Terrorismo

**El efecto sobre los terroristas del apoyo a las víctimas del terrorismo**...93  
Florencio Domínguez Iribarren  
Periodista

**Víctimas del terrorismo y legitimidad democrática**.....105  
Joaquín Martín Cubas  
Profesor de Ciencia Política. Universitat de València

**La reparación a las víctimas del terrorismo: de la responsabilidad a la solidaridad**.....119  
Vicente Garrido Mayol  
Catedrático acreditado de Derecho Constitucional. Universitat de València

**Las actuaciones del Ministerio Fiscal en defensa de la dignidad de las Víctimas del Terrorismo**.....141  
Manuel J. Dolz Lago  
Fiscal del Tribunal Supremo

**El Derecho penal frente al terrorismo: enemigo en tiempos de crisis ¿amigo en periodos de final dialogado?**.....177  
Fernando Miró Llinares  
Profesor Titular de Derecho Penal. Universidad Miguel Hernández de Elche

**La incorporación de la protección de las víctimas del terrorismo al ordenamiento jurídico: especial referencia a la legislación autonómica**.....215  
Fernando García Mengual  
Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Católica de Valencia “San Vicente Mártir”

### **Parte III. El Estado de Derecho contra el terrorismo**

**AQMI: Cuando el Estado es cómplice del terrorismo**.....247  
Carlos Ruiz Miguel  
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago de Compostela

**Derecho y libertades frente a medidas de seguridad**.....283  
Remedio Sánchez Ferriz  
Catedrática de Derecho Constitucional. Universitat de València

**Lucha antiterrorista e ilegalización de partidos políticos.....303**

Eduardo Vírgala Foruria

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

**El respaldo del TEDH a la Ley Orgánica de Partidos Políticos.....351**

Alexandre H. Català i Bas

Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universitat de València

**Diez años de vigencia del Acuerdo por las Libertades y contra el  
Terrorismo.....373**

Mariano Vivancos Comes

Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València

# DIEZ AÑOS DE VIGENCIA DEL ACUERDO POR LAS LIBERTADES Y CONTRA EL TERRORISMO

**Mariano Vivancos Comes**

*Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València*



# DIEZ AÑOS DE VIGENCIA DEL ACUERDO POR LAS LIBERTADES Y CONTRA EL TERRORISMO\*

## I

Las presentes líneas pretenden ser una reflexión apresurada de lo que han supuesto estos (algo más de) diez años de vigencia del *Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo*, suscrito el 8 de diciembre de 2000<sup>1</sup>, entre los dos grandes partidos estatales mayoritarios (PP y PSOE)<sup>2</sup>. Un acuerdo que, en el ámbito español, consolida una posición unitaria respecto de la política antiterrorista [“principal componente del proyecto regeneracionista” (Cosidó y Elía, 2010: 272), recordemos; sin embargo, su propósito iba a trascenderla materialmente:

---

\* El presente artículo es una transcripción de mi intervención titulada “De la negociación a las Bases por el cambio democrático en Euskadi”, pronunciada dentro de las Jornadas “Política y Lucha contra el terrorismo. Efectos del cambio político en el País Vasco”, organizadas por la Fundación Profesor Manuel Broseta, los días 9 y 10 de noviembre de 2010.

<sup>1</sup> Ministerio del Interior. Gobierno de España (2000): *Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo*, de 8 de diciembre. El documento puede consultarse, en su integridad, en la dirección siguiente: <http://www.guardiacivil.org/terrorismo/documentos/pactolibertds.jsp>

<sup>2</sup> El Acuerdo fue una oferta del líder de la oposición, José Luis Rodríguez Zapatero (en verano de 2000 había sido nombrado secretario general del PSOE), en el contexto posterior a la tregua de ETA (septiembre 1998-noviembre 1999), con el consiguiente diálogo por parte del primer Gobierno de José María Aznar. Tanto uno como otro tuvieron que vencer serias resistencias internas de sus respectivos partidos. Sin embargo, en el caso de Rodríguez Zapatero, tenía que vencer el que ha sido calificado como de “problema estratégico” (Cosidó y Elía, 2010): “El PSOE tenía problemas para afrontar la ofensiva del Gobierno contra ETA. Durante la primera legislatura (de Aznar) su precariedad interna le había obligado a alinearse con el Gobierno (...). En la segunda legislatura, con un secretario general nuevo, el PSOE se encontró con idéntico problema: la hoja de ruta del PP en política antiterrorista había puesto primero a ETA a la defensiva y hacía entrever la posibilidad de la derrota definitiva de la banda. Ante ello, el PSOE necesitaba un hueco que le permitiese dos cosas. En primer lugar, compartir los éxitos y el mérito de las reformas del Gobierno. Así, la firma de un pacto repartiría los méritos y permitiría al PSOE hacerse copartícipe de la progresiva derrota de ETA. En segundo lugar, el apoyo social a las medidas del Gobierno impedirían al PSOE hacer oposición en este caso, pese a las muchas voces críticas que lo exigían” (261).

El peso de las negociaciones que, durarán varias semanas y cinco intensas sesiones de trabajo, recaerá en Javier Zarzalejos (secretario general de la Presidencia del Gobierno y uno de los negociadores con ETA en 1999) y Alfredo Pérez Rubalcaba (ex-ministro socialista de Presidencia e interlocutor del PSOE con el Gobierno en la tregua etarra de 1998-99), respectivamente. El entonces portavoz parlamentario del Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados, Jesús Caldera, también jugará un papel fundamental en las mismas.



al defender la colaboración mutua para liderar un cambio político en Euskadi, con la intención de desalojar del poder al nacionalismo institucional]<sup>3</sup>entre las dos fuerzas políticas llamadas a sucederse en la gobernabilidad del Estado.

También, es un lugar común destacar su carácter integrador, pero hecho, inicialmente, a dos bandas ("ni la altura de perspectivas ni la generosidad de ambas partes (harán) de este pacto una *alianza bipartidista*, sino la base de una alternativa social y política, abierta a todos aquellos que acepten los mínimos exigibles en el sistema democrático: la lealtad a la Constitución y la renuncia a la violencia").

Se ha dicho, también, que es una requisitoria al PNV para que rectifique su política de alianza con el nacionalismo radical y violento. Sin embargo, desde sus orígenes estará abierto a la adhesión de otras fuerzas políticas<sup>4</sup> y "otras organizaciones sociales y cívicas"<sup>5</sup>, pese a la intangibilidad del texto. Bien cierto es, sin embargo, que la exclusión de las fuerzas nacionalistas<sup>6</sup> le hará arrastrar

<sup>3</sup> Para Martínez Gorriarán el acierto del documento radica en la configuración del terrorismo como un "problema de Estado", al destruir "las libertades (más) elementales y los derechos humanos que fundamentan a un auténtico Estado democrático" y que, a su juicio, hace aconsejable que los partidos "no deban explotar(lo) en beneficio propio". Entre las mayores ventajas del Pacto Antiterrorista destaca el "huir de la retórica patrioterica que limita el problema terrorista con el peligro separatista". Lo expresará del siguiente modo: "En efecto, como el Acuerdo afirma sin ninguna ambigüedad, el problema con ETA no es que pretenda crear un Estado vasco independiente de España y Francia, sino que para ello mata y destruye, elimina los derechos de los ciudadanos, especialmente los de los ciudadanos vascos no nacionalistas, y pretende imponer objetivos imposibles de alcanzar respetando las reglas del juego democrático. El hecho histórico que ha obligado a este Acuerdo es que PNV y EA, el llamado nacionalismo moderado, decidieron romper con los partidos democráticos y aliarse con ETA contra los ciudadanos y entidades constitucionales para convertir la negociación del fin del terrorismo en la gatera por donde colar pretensiones ilegítimas y antidemocráticas, desde la obligación de modificar bajo chantaje la Constitución española para hacer valer el programa nacionalista poniendo un programa de partido por encima de la voluntad de la mayoría, hasta la vergonzante idea defendida varias veces no sólo por Mikel Antza o Arnaldo Otegi, sino por Xavier Arzalluz de constituir un censo de ciudadanos vascos afines a los *abertzales*, con la vista puesta en la conversión de los vascos no nacionalistas en alemanes de Mallorca o, como se dijo en otra declaración, en turcos en Alemania" (2000).

<sup>4</sup> Como así sucederá con las adhesiones de Coalición Canaria y el Partido Andalucista.

<sup>5</sup> Tras el atentado de Barajas por parte de ETA (que supone una ruptura del alto el fuego permanente que la banda había declarado el 22 de marzo de 2006), donde murieron dos ciudadanos ecuatorianos (Carlos Alfonso Palate y Diego Armando Estacio) el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, apostará en el Congreso de los Diputados por ampliar el vigente Pacto Antiterrorista "no sólo a los partidos, sino a las organizaciones sociales y cívicas de los españoles, que incorpore también a las asociaciones de los ciudadanos inmigrantes, que comparten nuestras ansias de paz". *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (VIII Legislatura), núm. 227, de 15 de enero de 2007, p. 11530.

<sup>6</sup> Las razones que aduce CiU para justificar su falta de adhesión al documento son su concepción excluyente respecto de las fuerzas nacionalistas democráticas (en clara alusión al PNV). Sin embargo, la posición del nacionalismo institucional vasco (PNV y EA) es radicalmente distinta. Es más, el PNV intentará, vanamente, liderar una ofensiva para pactar con las fuerzas políticas firmantes de la *Declaración de Barcelona* (CIU y BNG) una serie de iniciativas parlamentarias en contra del pacto. Los convergentes no sólo se negarán a consensuar un contradocumento sino que, tampoco, secundarán una convocatoria promovida por el coordinador general de IU, Gaspar Llamazares, del mismo tenor. Esta resultaría un rotundo fracaso, contando sólo con la presencia de los *jeldikes* y de parte del Grupo

cierto déficit de legitimidad (en origen) que ha planeado sobre su vigencia a lo largo de los últimos diez años.

El documento, cuyo primer gran acierto fue su apelación a la *libertad* certificada en su mismo título, será fruto de un contexto político muy crítico y específico, tras la frustrada “tregua indefinida” de ETA, rota en 1999; y el fracaso de la *acumulación de fuerzas* nacionalista, fruto de la estrategia “frentista” [“una hoja de ruta que implica(ba) la ruptura del orden constitucional-democrático y la puesta en marcha de mecanismos destinados a forzar la independencia” (GEES, 2010: 4)] ensayada en Lizarra (o Estella) tan sólo un año antes.

En una reciente y valiosa monografía, referida a la historia política de Euskadi, se detallan tales coordenadas: “(...) En otoño de 1999 ETA dio por terminada su tregua, aduciendo que los dos partidos nacionalistas democráticos (PNV y EA) no se habían plegado a sus exigencias. En enero de 2000, tras más de un año sin atentados, ETA asesinaba a un militar en Madrid. En febrero mataba al ex-diputado general de Álava, *ex-vicelehendakari* y líder del PSE Fernando Buesa y su escolta, el *ertzaina* Jorge Díez, lo que obligó a Ibarretxe a romper su pacto con la izquierda *abertzale*. De forma opuesta a lo sucedido tras el asesinato de Miguel Ángel Blanco, las manifestaciones convocadas para condenar estos asesinatos mostraron la profunda división existente entre nacionalistas y no nacionalistas, más enfrentados que nunca.

La situación no era cómoda para el PNV que, aunque había logrado reconciliarse con EA, en su intento de acabar con ETA había radicalizado su discurso, deslegitimando incluso las instituciones autonómicas por las que tanto había luchado desde la Transición. (...) El PNV podía haber tratado de volver a una moderación de su discurso para recuperar la centralidad en la política vasca, pero no fue así, en parte por la necesidad de *arriesgar* para acabar con ETA, manteniendo al mismo tiempo la hegemonía nacionalista, y en parte por la política radical del propio Ibarretxe” (De la Granja, De Pablo y Rubio, 2010: 262-263).

El Gobierno de Aznar acababa de mantener un solo encuentro con ETA (19 de mayo de 1999) en la localidad de Vevey (Suiza): “El encuentro (...) dura tres horas, en las que se discute sobre el procedimiento de negociación. Las posturas son irreconciliables (...). ETA quiere saber si el Gobierno está dispuesto a respetar los pactos alcanzados con los nacionalistas en Lizarra; el Gobierno a lo que ha ido es a testar si ETA está dispuesta a rendirse, o si lo que busca es negociar la derrota del Estado (...)”. (GEES, 2010: 4). El reconocimiento gubernamental del encuentro llegaría trascurridas tres semanas. Al no fructificar el diálogo, ETA regresaría a la vía armada. A partir de entonces se desencadena la que ha sido calificada como la “mayor ofensiva del Estado contra ETA de toda la historia” (GEES, 2010: 8; Cosidó y Elía, 2010: 223-249), plasmada programáticamente el Pacto Antiterrorista.

---

Mixto (EA, BNG, ERC, IC y Chunta). Finalmente, sólo se consiguió consensuar una protesta no escrita y sin aprobarse ninguna iniciativa parlamentaria conjunta.

## II

El Acuerdo consta de un Preámbulo y 10 puntos que serán la base de una firmeza sin ambages frente a ETA. Las dos grandes fuerzas políticas nacionales (PP y PSOE), en el Preámbulo del Pacto Antiterrorista, respondiendo a su vez a la misma lógica democrática (esto es, independientemente de quien gobernase en España, en el presente y *pro futuro*) y haciendo un diagnóstico común, le espetaban a ETA que nunca obtendría un “precio político” por la paz. Un precio que, según la letra misma del documento, consistía en “la imposición de la autodeterminación” como antesala de la independencia y al que se supeditada el fin de la violencia. En efecto, la ecuación “paz por territorios” había sido esgrimida en el pasado y lo habrá de ser, como luego veremos en el futuro. Pero, tampoco, será menos cierto que el proceso de *nation-building* vasco negará un sentimiento compartido de pertenencia o identidad, cualquier pluralismo interno, e iniciará la ruptura con la legalidad constitucional y estatutaria, presentada como una confrontación de legitimidades (Euskadi *versus* España), para reclamar un “ámbito (específicamente vasco) de decisión”, antesala del ejercicio de libre determinación. No es de extrañar, pues, que el documento se reafirme en el entendimiento de la legalidad negada por el *soberanismo* vasco.

Los compromisos consignados en el texto, vienen a ratificar su carácter eminentemente político. En primer lugar, ambos partidos manifiestan su “voluntad de eliminar del ámbito de la legítima confrontación política o electoral (...) las políticas para acabar con el terrorismo” calificando al terrorismo como “problema de Estado” (Punto 1º) ya que renuncian recíprocamente a extraer “ventaja o rédito político alguno” del terrorismo (Punto 2º). Ambas se comprometen, igualmente, “a trabajar para que desaparezca cualquier intento de legitimación política directa o indirectamente, de la violencia” (Punto 2º *in fine*).

“Cualquier discrepancia política existente entre vascos puede y debe plantearse en (el) marco institucional” (Punto 3º), que tanto populares como socialistas refieren a Constitución y Estatuto. El Acuerdo señala que “la defensa de los derechos humanos y de las libertades públicas corresponde al conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”, incluyendo “en su ámbito” también a la *Ertzaintza*; así como a Jueces y Fiscales (Punto 4º).

El Acuerdo incluye un compromiso de actuación concertada en materia de legislación antiterrorista y, en cuanto a la política penitenciaria, se señalaba que ésta deberá asegurar el más completo y severo castigo a los terroristas (Punto 5º). Y destaca, también, la importancia de la cooperación internacional que haría deseable su refuerzo “singularmente con Francia y en el marco de la Unión Europea” (Punto 6º)

Las víctimas del terrorismo ocuparán un lugar destacado entre los contenidos dicho Acuerdo, en un esfuerzo evidente por preservar y honrar su memoria. Según se señala en el texto: “su colaboración con la sociedad española en la batalla contra el terrorismo sigue siendo necesaria ya que nadie mejor que las víctimas para defender los valores de convivencia y respeto mutuo que quieren destruir aquellos

que le han infringido tal sufrimiento". El texto define a la Ley de Solidaridad con las Víctimas<sup>7</sup> como "expresión unánime y cualificada de su reconocimiento moral y material" pero reconoce la necesidad ampliar el "sistema de acción cotidiana y permanente" a favor de aquéllas, y ello a través del compromiso de crear "una Fundación<sup>8</sup> en la que estén representadas (las) asociaciones (y) que coordinará sus actividades con las fundaciones ya existentes" (Punto 7°).

La negociación más ardua se produjo en torno al intento de arrancar desde el PP un compromiso expreso del PSOE para construir una alternativa política al nacionalismo, a lo que los socialistas se opusieron al entender que ello equivalía a suscribir una alianza preelectoral en Euskadi. En su lugar, el Pacto dejaba la puerta abierta a ese acuerdo de colaboración PP-PSOE en Euskadi, pero no lo convirtió en una cuestión fundamental. Por el contrario, se dijo que "nuestro compromiso es poner en España y singularmente en el País Vasco, toda nuestra energía de partidos democráticos para conseguir un gran impulso cívico al servicio de la salvaguarda de las libertades y de los derechos de todos los ciudadanos". Según se señalaba en el texto "éste no es un compromiso coyuntural" por lo que se otorga a dicho Acuerdo "eficacia de presente y proyección de futuro", con el compromiso de trabajar conjuntamente para que "los valores y principios plasmados en este acuerdo alcancen el máximo apoyo social y de las instituciones, en las que ambos partidos nos comprometemos a defenderlos" (Punto 8°).

El siguiente de los puntos vino a señalar una consecuencia lógica de lo anterior y que no es otra que sellar una "colaboración permanente" entre los dos grandes partidos nacionales sobre la base de "el intercambio de información, la actuación concertada en los ámbitos recogidos en el (...) Acuerdo (reformas legislativas, política penitenciaria, cooperación internacional, movilización ciudadana e instituciones) y la búsqueda de posiciones conjuntas ante todos los acontecimientos que afecten a la política antiterrorista", y "a tal fin, se creará una comisión de seguimiento que se reunirá periódicamente y en la que se integrarán representantes de ambas fuerzas políticas y, con el acuerdo del Gobierno, representantes de éste" (Punto 9°).

---

<sup>7</sup> Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo (BOE núm. 242, de 9 de octubre de 1999, p. 3605036052).

<sup>8</sup> La Fundación Víctimas del Terrorismo es una entidad sin ánimo de lucro española, creada el 19 de diciembre de 2001, y cuya finalidad, de conformidad con sus Estatutos, es "promover y divulgar los valores democráticos, la defensa de los derechos humanos, la pluralidad y la libertad de los ciudadanos y, al mismo tiempo, ser un vehículo útil de consulta para una mejor comprensión de la situación del colectivo de víctimas del terrorismo en España". El Patronato de la Fundación, integrado por representantes de la Administración, de los mecenas y de los colectivos de víctimas del terrorismo, acordó, en julio de 2005, el nombramiento de Maite Pagazartundúa Ruiz como presidenta ejecutiva. Adolfo Suárez es el Presidente de Honor y Cristina Cuesta ocupa la vicepresidencia, tras ser designada por el citado Patronato en su reunión del mes enero de 2011.

Desde noviembre de 1990 ya existía una fundación con el mismo nombre creada por la Asociación Víctimas del Terrorismo (AVT); sin embargo ésta cambió su nombre por el de Fundación Dignidad y Justicia, cediendo su antigua denominación a la actual fundación. Para saber más puede consultarse su web corporativa: <http://www.fundacionvt.org>

### III

Sin embargo, aquellos aspectos que en el año 2000 se planteaban como evidentes “líneas rojas”, y bajo ningún concepto ni ninguna circunstancia podían ser traspasadas en democracia, hoy, a tenor de los acontecimientos acaecidos en las dos últimas legislaturas, en los 10 años transcurridos desde la firma del Pacto, no son hoy tan evidentes y claros. Están emergiendo a la luz estudios (Fisas, 2010a y b, y 2011) que diferencian los distintos estadios por los cuales transitará el denominado “proceso de paz”<sup>9</sup>, abierto en Euskadi a finales de los 90; y que serán determinantes para contextualizar<sup>10</sup> y evaluar el documento político objeto de análisis.

En la primera legislatura socialista (2004-2008) se visualizaba, por primera vez, la política de diálogo con ETA [política que contrasta, radicalmente, con la de “derrota de ETA” puesta en marcha por los Gobiernos Aznar (1996-2004) (Cosidó y Elía, 2010)]; iniciada a través de discretos “contactos” protagonizados prematuramente por el presidente del PSE-EE, Jesús Eguiguren, y del líder batasuno, Arnaldo Otegui, en el caserío Txillarre de Elgóibar (Guipúzcoa). Cabe destacar que éstos reciben su impulso inicial, apenas transcurridos unos pocos meses desde la firma del pacto antiterrorista<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> El denominado “proceso de paz” viene referido al intento del Gobierno de España de acabar con el terrorismo de ETA en la VIII Legislatura mediante un proceso de negociación política. Sobre el particular puede consultarse la obra de Vicenç Fisas: (2010a): ¿Llegó la hora?. Promesas de paz para el País Vasco. Barcelona: Icaria Editorial; (2010b): El proceso de paz en el País Vasco. Quaderns de Construcció de Pau. Escola de Cultura de Pau/Departament d’Interior, Relacions Institucionals i Participació. Generalitat de Catalunya. Barcelona; y, por último, (2011): “España (País Vasco)”. Anuario de Procesos de Paz 2011. Escola de Cultura de Pau: Icaria Editorial, pp. 132-144.

<sup>10</sup> Según el director de la Escola de Pau de Cataluña, Vicenç Fisas, “(...) a partir de 1997, sucedieron diversos acontecimientos, tanto en el interior como en exterior del País Vasco, que influyeron notablemente en la creación de unas condiciones que con el tiempo resultaron favorables al inicio de un proceso de negociación. (...)”. Según el autor, “ la primera etapa viene marcada por el asesinato por parte de ETA de Miguel Ángel Blanco en 1997(...). Entre esta fecha y la tregua de ETA de septiembre de 1998, hay otros acontecimientos que marcaron aquel momento político, como el Plan de Paz propuesto por el lehendakari Ardanza (...), y de manera particular el acuerdo de Viernes Santo en Irlanda, de abril de 1998, que paso a ser un referente muy importante (...) para la “Declaración de Lizarra” (...) Esta declaración fue la antesala de la segunda etapa del proceso, que se inició en septiembre (de 1998) con el anuncio de tregua por parte de ETA”. La ruptura de la tregua que duraría algo más de un año, supuso según Fisas “(...) la vuelta a los atentados, alguno de ellos de gran repercusión (como la de los políticos socialistas Fernando Buesa y Ernest Lluch), que propiciaron la firma de un Pacto Antiterrorista (diciembre de 2000) entre las dos grandes formaciones políticas (socialistas y populares), y con un claro trasfondo antinacionalista ” (2010b: 6 y 7). En efecto, la reacción ciudadana tras el asesinato del ex ministro socialista Ernest Lluch (21 de noviembre) motivará un cambio de criterio tanto por parte del Presidente de Gobierno, quién tras vencer serias reticencias dentro de su organización política favorecerá el diálogo y la apertura de negociaciones con el primer partido de la oposición; como por parte del líder del principal partido de la oposición, Rodríguez Zapatero quien, a pesar de ser el impulsor de la iniciativa verá con preocupación la instrumentalización que la segunda federación socialista (Partit del Socialistes de Catalunya) hará de la manifestación, celebrada en Barcelona con dicho motivo, en contra la política de consenso con el PP emprendida por la nueva dirección federal socialista.

<sup>11</sup> El mismo Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, negará en diversas ocasiones ese extremo; afirmando que es “radical y absolutamente falso” que el PSOE haya mantenido cualquier

Sin embargo, dos años más tarde, se oficializarán las primeras reuniones con ETA y Batasuna. La fase de *pre-negociación*, iniciada antes de “la tregua tácita (de ETA) y por un período de casi tres años (de junio de 2003 a marzo 2006)”, estará precedida de un tiempo (a partir de 2002 y hasta mayo 2003) de “encuentros, propuestas y búsqueda de escenarios más posibilistas” (Fisas, 2010b: 8).

La fase, sin embargo, que podríamos calificar como, propiamente, de *negociación* responde a dos estrategias diferenciadas temporalmente: una *primera*, a partir de mediados de 2006<sup>12</sup> y que alcanza hasta el atentado de la T-4; y, una *segunda*, que persigue prolongar la *pseudo-tregua* de ETA a las municipales de 2007 (“fecha de caducidad” inicial del proceso, según Fernando Barrera, dirigente de la ilegalizada Batasuna) que, sólo hasta fechas muy recientes, ha trascendido a la opinión pública<sup>13</sup>.

En efecto, la política antiterrorista marcará la segunda mitad del primero de los mandatos de Rodríguez Zapatero; coincidiendo con la que resultará una de las “prioridades del Gobierno” que no será otra que la negociación con ETA dentro del “proceso”. Hasta entonces, las reuniones de la comisión de seguimiento del pacto antiterrorista (12 de mayo<sup>14</sup> y 3 de noviembre de 2004<sup>15</sup>) habían respondido

---

tipo de contacto con Batasuna cuando gobernaba el PP y estaba en vigor el Pacto Antiterrorista suscrito entre ambas formaciones. Por todas, *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (VIII Legislatura), núm. 137, de 14 de diciembre de 2005, p. 6906.

<sup>12</sup> Hasta ocho encuentros distintos, de carácter internacional, documenta Vicenc Fisas entre representantes del Gobierno y ETA fuera de España: “(...) representantes del Gobierno español se reunieron durante el verano y en noviembre con el ex-dirigente etarra Josu Urrutikoetxea “Ternera” en Oslo y Suiza, iniciando un camino exploratorio que permitió que ETA declarara un alto el fuego permanente el 24 de marzo de 2006, aunque luego se comprobó que en los meses anteriores a esta declaración (...). En las reuniones exploratorias se acordó que el esquema negociador sería el siguiente: contactos previos/pre-diálogo-tregua-negociaciones con apertura de dos mesas paralelas (una militar con ETA, y otra, política, con Batasuna y el PNV)-acuerdos-implementación de los acuerdos...y normalización de Euskadi” (2010b: 9).

En una crónica publicada, bajo el título “Relato de un diálogo truncado. Testimonios y actas. Reconstrucción del proceso fallido”, por el diario *El País* (19 de abril de 2011), se detallan los escenarios de la negociación, así como los interlocutores por parte del Estado y ETA.

<sup>13</sup> La información incautada tras la detención policial del número uno de la organización terrorista ETA (y jefe de su aparato político), Javier López Peña, “Thierry”, el 20 de mayo de 2008 permitirá no sólo hacerse con las supuestas “actas de la negociación” (o, al menos una visión de parte) y encadenar una serie de exitosas intervenciones que descabezarán consecutivamente a la organización en los últimos años.

<sup>14</sup> La primera reunión del Pacto sentará en la misma mesa al Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, a la Vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, al Ministro de Interior, José Antonio Alonso, y al portavoz socialista en el Congreso, Alfredo Pérez Rubalcaba y José Blanco, y al secretario de organización del PSOE. Por el PP irán, el Presidente del PP, Mariano Rajoy, su secretario general, Ángel Acebes y el portavoz popular en el Congreso, Eduardo Zaplana. La conmoción de los atentados islamistas del 11-M dominará la reunión. La oposición considera que las declaraciones del Ministro del Interior al responsabilizar al Gobierno Aznar de “imprevisión política” ante los atentados de Madrid, “vulnera la letra y el espíritu del Pacto”.

<sup>15</sup> En la segunda reunión de la comisión de seguimiento de la nueva legislatura, por parte del gobierno, acudirán el ministro del Interior, José Antonio Alonso, acompañado del secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho. Por su parte, la delegación del PSOE estará integrada por los portavoces del Congreso y el Senado, Alfredo Pérez Rubalcaba y Joan Lerma; el secretario de Organización del

a la iniciativa gubernamental y tenido, muy presentes, los atentados islamistas del 11-M.

Sin embargo, la del 29 de diciembre de 2004 será instada por la oposición con el firme propósito de presentar, dentro del pacto antiterrorista, una batería de iniciativas para frenar la creciente "normalización" de la ilegalizada Batasuna en la vida política, que sólo serán aceptadas por el Gobierno de forma parcial. Asimismo, se pidieron explicaciones del Ejecutivo por haber nombrado, sin consenso previo, a Gregorio Peces-Barba, Alto Comisionado para las Víctimas del Terrorismo<sup>16</sup>. Este era sólo uno de los importantes cambios, introducidos en el Ejecutivo; que culminarán, tras una primera remodelación del Gobierno, situando a Alfredo Pérez Rubalcaba en Interior<sup>17</sup>, en sustitución de José Antonio Alonso. En el acto de su toma de posesión, el nuevo ministro, esbozará los principios en los que se basará la política antiterrorista ante la que se calificó como "fase terminal de ETA": 1) firmeza en la aplicación de la ley; 2) eficacia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado; 3) unidad de los demócratas; 4) respeto a las víctimas; y 5) esperanza en el logro de la paz.

En su primera comparecencia en el Congreso, el Ministro del Interior anunciará que antes de que acuda el Presidente Rodríguez Zapatero a la Cámara para informar de los avances del "proceso", se convocará, primero, el pacto antiterrorista para dar cuenta de la situación y, más tarde, informar al resto de partidos. Sin embargo, los acontecimientos que se sucederán con posterioridad harán que ya

---

PSOE, José Blanco; el secretario de Libertades Públicas, Álvaro Cuesta, y el líder de los socialistas vascos, Patxi López. Por parte del PP asistirán su presidente, Mariano Rajoy; el secretario general del partido, Ángel Acebes; la presidenta del PP de Guipúzcoa y candidata electoral en Euskadi, María San Gil, y los portavoces parlamentarios Eduardo Zaplana (Congreso) y Pío García Escudero (Senado). El motivo de la convocatoria de la comisión de seguimiento del pacto era dar cuenta de la operación policial llevada a cabo en Francia en la que fue detenida la cúpula de ETA, encabezada por Mikel Albisu, 'Mikel Antza', considerado como el número uno de la banda, y de su compañera Soledad Iparragirre, 'Anboto'. Se informaría, también, de la desarticulación de la célula de terroristas islamistas que pretendían un atentado suicida contra la Audiencia Nacional. E, incluso, se especuló con que desde Interior se iba a aportar información sobre los atentados del 11-M, que desvinculaban a ETA de los mismos. Por último, ambas formaciones abordaron la penalización de la financiación de organizaciones políticas ilegales, como era el caso de Batasuna. Una reforma, que el Gobierno socialista consideraba innecesaria al existir otros instrumentos legales para impedirlo y que de hecho ha quedado orillada en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos (BOE núm. 160, de 5 de julio de 2007, pp. 29010-29016).

<sup>16</sup> El 17 de diciembre de 2004, mediante Real Decreto núm. 2323 Gregorio Peces-Barba Martínez, ponente constitucional y Rector Magnífico de la Universidad Carlos III de Madrid, era nombrado Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo (BOE núm. 316, de 21 de diciembre de 2004, p. 41462). El Alto Comisionado, con rango de secretario de Estado y bajo la directa dependencia del Presidente del Gobierno, había sido creado con el objetivo de "profundizar en los mecanismos de armonización de la acción de los diferentes órganos y organismos de la Administración General del Estado para lograr una asistencia integral a las víctimas de los actos terroristas"; incrementar (a su vez) "la coordinación y la cooperación (...) con las restantes Administraciones territoriales que ejercen actuaciones en ese terreno"; y proponer "cuantas medidas legislativas y materiales se estimen oportunas para alcanzar una atención global y eficaz" a las primeras [Decreto 2317/2004, de 17 de diciembre (BOE núm. 306, de 21 de diciembre de 2004, pp. 41452-41453)] .

<sup>17</sup> Real Decreto 463/2006, de 10 de abril (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006, p. 13975).

no se vuelva a reunir en toda la legislatura (2004-2008).

El Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, se mostrará dispuesto a separar el debate sobre el Estado de la Nación (previsto en unas semanas) de su comparecencia para solicitar al Congreso el respaldo al diálogo con ETA. La posición inicial de todos los grupos era que un eventual *fin de la violencia* no fuese un asunto medular; ni tampoco que hubiesen resoluciones sobre terrorismo. Pero los populares presentarán una propuesta de resolución con el objetivo de que el pleno del Congreso discuta finalmente, dentro del debate de la Nación, la negociación con ETA. En la número 32 de las propuestas de resolución<sup>18</sup> aprobadas, hablando en nombre del Congreso de los Diputados, se llegaba a afirmar lo siguiente: "(...) convencidos como estamos de que la política puede y debe contribuir al fin de la violencia, reafirmamos que, si se producen las condiciones adecuadas para un final dialogado de la violencia, fundamentadas en una clara voluntad para poner fin a la misma y en actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción, apoyamos procesos de diálogo entre los poderes competentes del Estado y quienes decidan abandonar la violencia, respetando en todo momento el principio democrático irrenunciable de que las cuestiones políticas deben resolverse únicamente a través de los representantes legítimos de la voluntad popular. La violencia no tiene precio político y la democracia española nunca aceptará el chantaje de la violencia"<sup>19</sup>. Era, pues, la respuesta estatal esperada por ETA y su brazo político. La referida propuesta defenderá no sólo el papel de la política en el *fin dialogado de la violencia* y la importancia de la *unidad* de todos los

<sup>18</sup> El texto íntegro de la Resolución sobre la Lucha contra el Terrorismo, inspirada en su redacción por los Pactos de Ajuria Enea (texto que inspira, muy especialmente, el segundo de sus apartados) y Madrid, puede consultarse en Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 206, de 20 de mayo de 2005 (VIII Legislatura). El texto final será aprobado sobre una propuesta original presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso Diputados, serie D, núm. 204, op. cit., pp. 54-55), por 192 votos a favor (PSOE, CiU, ERC, PNV, IU-ICV, CC y Grupo Mixto) y 147 en contra (PP). El Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) retirará su propia moción sobre política antiterrorista (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso Diputados, serie D, núm. 204, op. cit., p. 13) para apoyar finalmente la de los socialistas. En representación del Grupo Parlamentario Vasco, el diputado Beloki, lo justificará del siguiente modo: "Con estos criterios, y siendo así que la resolución del Grupo Socialista contempla el conjunto de los criterios, éste que específicamente nosotros queríamos destacar en nuestra resolución, no someteremos nuestra resolución al debate y a la votación de la Cámara y votaremos favorablemente la resolución del Grupo Socialista (...), siempre que esta resolución sea sometida a consideración y a votación en el día de hoy" [Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados, núm. 90, de 17 de mayo de 2005 (VIII Legislatura), p. 4503].

<sup>19</sup> Para Santiago González "los términos estrictos de estas (...) condiciones que remiten a una rendición incondicional de ETA son incongruentes. La idea de la negociación se sustenta por parte de los terroristas sobre la base del daño que su actividad terrorista causa al Estado. La rendición incondicional es incompatible con la negociación. Si ETA deja las armas, el Gobierno puede hacer uso de sus prerrogativas, acercar a sus presos o alejarlos, condonarles parte de la pena o no, o cualquier otra cosa que juzgue razonable" (2006: 47). En ese mismo sentido se pronunciará Javier Ignacio García para quien a través de "la dinámica y la naturaleza del nuevo proceso de paz (...) se intentan hacer compatibles dos aproximaciones radicalmente opuestas: la visión desde la lucha contra el terrorismo y la concepción del proceso como resolución de conflictos". Más concretamente, para el autor "desarrollar un proceso de paz con ETA sobre la base de la resolución de conflictos y mantener una política de lucha contra el terrorismo resulta conceptualmente incompatible" (2007: 9).



demócratas en la consecución de este fin, sino un “proceso de negociación” con la banda armada que generará “un intenso debate<sup>20</sup> sobre la política antiterrorista del Gobierno español” (Alonso, 2005).

El mismo mes, el Presidente del Gobierno, exponía en un pleno del Congreso de los Diputados su propuesta de paz formalizando un proceso “que hasta entonces tenía carácter exploratorio” (Fisas, 2007: 5). En dicha ocasión se comprometerá, formalmente, a acudir al parlamento para “explicar los pasos y solicitar el respaldo de todos” ante la apertura inminente del proceso; intención que quedará plasmada, finalmente, en el texto de la Resolución del Congreso de los Diputados sobre Lucha contra el terrorismo<sup>21</sup>.

La organización terrorista ETA difunde un comunicado<sup>22</sup> en el que se declara dispuesta a involucrarse en un proceso democrático que “debe abrirse y entre todos”. Considera que “aquí y ahora la solución al conflicto es posible” y aboga por constituir una paz basada en la justicia; opción que transita por “el diálogo y la negociación”. El Gobierno responderá señalando que “el único comunicado que quiere comentar el Ejecutivo es aquel en el que ETA anuncie que deja de matar, (...) que abandona definitivamente la violencia”. El Gobierno se ratifica en su posición oficial, al señalar insuficiente el anuncio de la banda terrorista y exige el abandono de la violencia; pero interpreta el comunicado de ETA como “un paso

---

<sup>20</sup> Según los datos del *Euskobarómetro* (encuesta elaborada por la Universidad del País Vasco) hechos públicos en julio de 2005 revela que un 77% de los vascos apoya una negociación entre la banda terrorista ETA y el Gobierno, aunque la mitad la condiciona a que los terroristas dejen antes las armas. Ese mismo mes, según un sondeo de Sigma Dos para el diario *El Mundo* reflejaba que un 53% de los ciudadanos era partidario de la negociación gubernamental con ETA si la organización terrorista abandonara los atentados. En septiembre de ese mismo año, en una reunión celebrada en el Palacio de La Moncloa, Rodríguez Zapatero e Ibarretxe, llegarán a esa misma conclusión: supeditan el avance del “proceso de paz” al abandono de las armas por parte de la organización terrorista ETA. Acuerdo que volverá a ser ratificado en su primer encuentro tras el “alto el fuego permanente” de ETA el 4 de abril de 2006. En esos momentos la opinión pública vasca es claramente favorable. Las principales conclusiones de un estudio sociológico, elaborado por el Gabinete de Prospección Sociológica de la Presidencia del Gobierno vasco, así lo demuestran (puede consultarse en su integridad en la siguiente dirección: [http://gvas.euskadi.net/pub/gv/estudios\\_sociologicos/O6tef5.pdf](http://gvas.euskadi.net/pub/gv/estudios_sociologicos/O6tef5.pdf)). Prácticamente un tercio (35%) de los vascos considera que el objetivo primordial (del proceso) debe ser la desaparición de ETA; siendo más (55%), sin embargo, quienes creen que, además de la desaparición de ETA, la paz debería implicar cambios sociopolíticos. Son muy numerosos (67%) quienes creen que al final del proceso se debería respetar lo que la sociedad vasca decida, sea lo que sea; especialmente si los comparamos con aquellos quienes consideran que únicamente deberían tomarse en cuenta éstas si no implicasen reformas constitucionales (15%). A medida que se desvanece la expectativa del fin de la violencia la opinión pública (española y vasca) se hará más crítica con el proceso.

<sup>21</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados* (VIII Legislatura) Serie D. núm. 204, de 17 de mayo de 2005, p. 13. El Parlamento navarro hace suya la declaración aprobada en el Congreso de los Diputados en mayo de 2005, durante el debate sobre el Estado de la Nación y, con la única excepción del Grupo de UPN mostrará su “inequívoco apoyo” al Gobierno español para que explore, mediante la vía del diálogo, los caminos que puedan llevar a la erradicación definitiva de la violencia de ETA. Para ver el texto íntegro de la moción, puede consultarse: *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra* (VI Legislatura), núm. 54, de 5 de junio de 2006, p. 16.

<sup>22</sup> Reproducido en su integridad por el diario *Gara*, de 16 de junio de 2005.

hacia la paz", tras la renuncia de la banda a atentar contra políticos electos<sup>23</sup>.

En el debate de investidura<sup>24</sup>, del que será su tercer mandato consecutivo como *lehendakari*, Juan José Ibarretxe se marca el objetivo de que hacer, de la octava legislatura del autogobierno (2005-2009), la de la "pacificación y normalización"; mostrando asimismo la intención de "ofrecer la mano tendida a todas las fuerzas políticas vascas" (incluidas aquellas que no gozaban de representación parlamentaria, como era el caso de la ilegalizada Batasuna), para lograr un "Acuerdo político para la normalización y la convivencia"<sup>25</sup>.

A tal fin, propondrá la formación de una mesa de diálogo en la que estuviesen representadas todas las opciones políticas, para tratar de elaborar un acuerdo en relación con la "identidad, la soberanía, la territorialidad, el nivel de autogobierno o la relación entre Euskadi y el Estado español".

A partir de tales planteamientos, el tándem ETA-Batasuna<sup>26</sup> mostrará su voluntad de estar representada en esa mesa que pretende constituir Ibarretxe. Sólo aparentemente<sup>27</sup>, no exigirán como precondition para su presencia en la mesa ni los postulados "formales" de Anoeta (doble vía de negociación) ni tampoco sus objetivos políticos más explícitos (territorialidad y autodeterminación); supeditando aquella al respeto de la "voluntad de los vascos", y conscientes de la unidad de fines que ahora sí compartiría el conjunto del nacionalismo.

Ante la disyuntiva abierta en la negociación "oculta" (posibilidad de renunciar a la mesa si se le garantiza la legalización de su brazo político) arremeterá contra el foro de partidos con la intención de no delatar la complicidad (luego constatada) con EHAK; eludiendo así sabotear el proceso abierto<sup>28</sup>. Esta "aparente" renuncia,

---

<sup>23</sup> La organización terrorista ETA asegurará en su "Zutabe" del mes de julio que la tregua parcial iniciada el 1 de junio para los cargos electos españoles no abarca a las autoridades del Estado ni a "quienes tienen responsabilidad en el Gobierno" español.

<sup>24</sup> Diario de Sesiones del Parlamento Vasco (VIII Legislatura), núm. 4, 22 de junio de 2005, pp. 31-61 y 123-138.

<sup>25</sup> El plan fue aprobado por el Consejo de Gobierno vasco en la sesión de 2 de mayo de 2006 y entregado ese mismo día al Parlamento de Vitoria. El documento agrupa unas 60 medidas entre las cuales destacan la aprobación de una Ley de Solidaridad con las víctimas del terrorismo; la defensa del acercamiento de los presos o su posición contraria a la ilegalización de Batasuna. Su texto íntegro puede consultarse en la dirección siguiente: [ftp://gvas.euskadi.net/pub/gv/infogv/plan\\_paz\\_convivencia\\_030506\\_c.doc](ftp://gvas.euskadi.net/pub/gv/infogv/plan_paz_convivencia_030506_c.doc)

<sup>26</sup> En esos momentos, se especula que Batasuna podría estar dispuesta a renunciar (al menos, en una primera fase), a una presencia directa y física en la mesa propuesta por el *Lehendakari*, si tiene garantizado su maniobrabilidad a través de sus nuevos representantes legales del Partido Comunista de las Tierras Vascas (EHAK).

<sup>27</sup> Los documentos incautados al ex-jefe político de ETA Mikel Albizu, "Mikel Antza", tras su detención en Francia el 4 de octubre de 2004, revelan los detalles de un plan para el abandono de las armas por parte de la banda. La organización terrorista condicionaría el "final de la violencia", según esos papeles, a que los Gobiernos español y francés admitieran el derecho a la autodeterminación del pueblo vasco.

<sup>28</sup> Sobre esta eventualidad advierte el portavoz de la ilegalizada Batasuna, Arnaldo Otegi, al señalar, hablando de los riesgos que entraña la propuesta de Anoeta, que cabría la posibilidad que "la mesa de partidos se convirtiera en una comisión de autogobierno en el Parlamento de Gasteiz, una comisión

sin embargo, perseguía una única pretensión: arrastrar al PSE-EE a una eventual mesa de negociación.

La Resolución, aprobada por el Congreso, tuvo una acogida optimista por la izquierda *abertzale*<sup>29</sup>: “El mundo de Batasuna intentó interpretar la doble frase de la resolución colocándola en paralelo con las dos mesas que conforman su propuesta<sup>30</sup>: el Estado no va a pagar ningún precio político a ETA en su negociación para entregar las armas. Pero la mesa de partidos se puede producir la ayuda política (alguna concesión) para que ETA cese definitivamente en su violencia” (Arregui, 2005). Incluso se puso fecha de caducidad al “proceso”, como se ha señalado con anterioridad.

Para la respuesta de ETA<sup>31</sup>, sin embargo, habría que esperar hasta el 22 de marzo de 2006<sup>32</sup>. Junto a la declaración del “alto el fuego permanente”<sup>33</sup>, ETA

---

que abordara un diálogo de mera reforma estatutaria, y en el que, por cierto (y lo cita textualmente), EHAK sustituyera a Batasuna” (Iriondo y Sola, 2005: 126).

<sup>29</sup> Esta respuesta coincidirá con la publicación, a finales de 2005, de una extensa entrevista a Arnaldo Otegi que el diario GARA publicó en formato de libro, bajo el título *Mañana, Euskal Herria*. Uno de sus autores, Ramón Sola, justifica con las siguientes palabras la publicación de la obra: “La actual situación política tiene una base, y es la propuesta de Anoeta, que fue presentada por Arnaldo Otegi, y era el momento más oportuno para explicar qué hay detrás de esa propuesta y qué perspectivas de futuro abre. El libro llega incluso al escenario que se puede crear después de un proceso de resolución del conflicto. Es el antes, el ahora y el después de Anoeta”.

<sup>30</sup> En palabras del portavoz de la ilegalizada Batasuna, Arnaldo Otegi, la Resolución del Congreso no sólo supone un “paso importante” sino “una aceptación del método” (Iriondo y Sola, 2005: 128 y 131-132). Sin embargo, “las partes que estamos comprometidas en esta dinámica de diálogo multilateral que busca resolver el conflicto político tenemos que compartir un espacio común en el que se recoja (...) (la) apuesta nitida por el diálogo, los principios, los compromisos y objetivos de ese diálogo, la composición, el funcionamiento y el método de toma de condiciones de la mesa, y que haya una presencia internacional como garante del proceso”. Constituyen, por tanto, “más que un método (...) la búsqueda de compromisos que permitan que el diálogo en esa mesa sea eficaz y que permitan desde el principio que ese diálogo sea sin discusiones”. Para el dirigente de la izquierda *abertzale*, “las bases sólidas, los principios fundamentales, están resumidos en el Acuerdo Democrático de Bases. (...) (Que) pueden resumirse en que el proceso debe garantizar la participación efectiva del conjunto del país. Debe garantizar que el conjunto de territorios del país formen parte de él. Y debe garantizar que todos respetamos lo que decida el Pueblo Vasco. Este es el eje angular del Acuerdo Democrático de Bases” (Iriondo y Sola, 2005: 239).

<sup>31</sup> El Presidente del PNV, Josu Jon Imaz, afirmarí a finales de noviembre de 2005 que no habría Mesa de Partidos en Euskadi hasta que ETA declare el fin de la violencia; reafirmandose en la voluntad del nacionalismo vasco de “autolimitarse” para lograr un acuerdo político amplio que consolide la paz. Poco antes la mayor parte de las fuerzas políticas en Euskadi (PNV, PSE, EB y Aralar) reclamaban a ETA que declarase una tregua como paso indispensable para iniciar un proceso de diálogo en Euskadi. Un paso que la organización terrorista no daría hasta cuatro meses más tarde.

<sup>32</sup> La actividad criminal en España de ETA, en esos momentos, dura ya “38 años con 817 asesinatos”, según los datos de la Dirección General de Policía (2006).

<sup>33</sup> Esta es la quinta “tregua” de cierta duración que ETA ha anunciado desde 1988, cuando lo hizo “con objeto de negociar una salida pactada al conflicto vasco”. Así, el 20 de noviembre de 1997 declararí un alto el fuego en el denominado “frente de las cárceles” (en referencia a los funcionarios de prisiones); pese a que no se conocerí (al menos públicamente) que había habido una suspensión de las acciones terroristas contra la *Ertzaintza* hasta que ETA anunció su fin, la organización terrorista informaba en un comunicado (24 de junio 1998), que reanudaba los atentados contra la policía autonómica vasca, tras ocho meses de tregua unilateral.

hace una breve valoración de las motivaciones que le han llevado a esa decisión<sup>34</sup>.

El 16 de septiembre de 1998 la organización terrorista ETA declaraba una *"tregua indefinida y sin condiciones"* (tras la revuelta popular de Ermua en Euskadi y en toda España contra el asesinato de Miguel Ángel Blanco en julio del año anterior) que entraría en vigor sólo dos días después de su anuncio. En su comunicado, señalaba que *"(...) los ciudadanos vascos estamos sojuzgados bajo dos Estados fuertes. Ambos Estados utilizan todos sus instrumentos armados, políticos, económicos y culturales para evitar las posibilidades que tenía Euskal Herria, un pueblo libre en el futuro"*. Pero advertía que el objetivo de dicho paso no era la *"pacificación"*, y que sería un engaño a la sociedad vasca decir que este paso condujese a la *"normalización"* y a *"la consolidación del marco actual y una paz sin que nada cambie"*. Respecto al marco institucional, recordaban su objetivo de crear una institución única y soberana que integre todos los territorios que reclaman, y que era la hora *"de acabar con los partidos, estructuras institucionales y represoras que tienen por objetivo la construcción de España y Francia, y la desaparición de Euskal Herria"*. Dicho comunicado matizaba la suspensión de sus actividades terroristas, reconociendo que seguiría desarrollando las labores de suministro, mantenimiento de sus estructuras y su *"derecho de defensa en hipotéticos enfrentamientos"*, y advertía de la posibilidad de revocación de la tregua indefinida, condicionándola a los acontecimientos futuros y venideros.

Dicha tregua vendría precedida por un acuerdo no público (firmado un mes antes por la propia organización terrorista ETA, el PNV-EAJ y EA), a través del cual las partes se comprometían en la integración de los siete territorios en una institución única y soberana (objetivo político de ETA) y los partidos políticos del nacionalismo institucional se comprometían a su vez abandonar *"sus acuerdos con los partidos que tienen como objetivo la destrucción de Euskal Herria y la construcción de España (PP y PSOE)"*, concretado en el Punto 3 del pacto con ETA. Aparecía así, por primera vez, la figura de la *"cláusula de exclusión"* (que posteriormente reproducirá el Pacto del Tinell en Cataluña y que busca aislar al Partido Popular en las instituciones) que buscaba introducir el *frentismo* en todas las instituciones vascas, y reducir a la marginalidad política a los dos grandes partidos españoles. La contrapartida, por parte de ETA, será el anuncio del *"alto el fuego indefinido"*.

Efectivamente, el anuncio oficial de tregua por parte de ETA se produce cuatro días después de Lizarra (12 de septiembre de 1998) que, como es sabido, vendría a dibujar la *"hoja de ruta"* para la *"resolución política del conflicto"* vasco. El método se basaba en la negociación política, en ausencia de violencia, para dar respuesta *"(...) a la tradición y aspiraciones de soberanía de las ciudadanas y ciudadanos de Euskal Herria"* y comprometía a *Herri Batasuna* y el nacionalismo institucional (PNV y EA), además de a las principales organizaciones sindicales (ELA y LAB) y el apoyo sin fisuras del entramado asociativo de extracción *abertzale*. Dicha declaración suponía un acto de afirmación soberana y territorial de una inédita *Gran Euskal Herria*, siendo una opción que certificaba la muerte definitiva del *Pacto de Ajuria Enea*.

En septiembre de ese mismo año, la organización terrorista ETA propondrá al PNV y EA suscribir una actualización del compromiso adquirido un año antes, en el que buscaban la materialización de los objetivos fijados, mediante la celebración de unas elecciones en toda *Euskal Herria* (tanto la parte española, como francesa) que eligiese un Parlamento encargado de redactar una Constitución para el nuevo Estado. ETA condicionaba el cese definitivo de sus actividades terroristas a la *"fortaleza y estabilidad"* de esa nueva institución soberanista. Este nuevo acuerdo será rechazado por los firmantes de *Estella* y, por ese mismo motivo, nunca llegará a formalizarse. Sólo los acontecimientos que le sucederán (nueva campaña de asesinatos, que comenzó por el teniente coronel Blanco, siguió por Fernando Buesa y su escolta y continuó con decenas de muertos más) harán que pronto sea calificada de *"tregua-trampa"*, al constatarse que había servido para el rearme de la organización en sus momentos de mayor debilidad.

<sup>34</sup> "El objetivo de esta decisión es impulsar un proceso democrático en *Euskal Herria* para que mediante el diálogo, la negociación y el acuerdo, el Pueblo Vasco pueda realizar el cambio político que necesita. (...) Al final de ese proceso los ciudadanos y ciudadanas vascas deben tener la palabra y la decisión sobre el futuro, dando así una solución democrática al conflicto.

ETA considera que corresponde a todos los agentes vascos desarrollar ese proceso y adoptar los acuerdos correspondientes al futuro de *Euskal Herria*, teniendo en cuenta su pluralidad y totalidad. Los Estados español y francés deben reconocer los resultados de dicho proceso democrático, sin ningún tipo de injerencias ni limitaciones. La decisión que los ciudadanos y ciudadanas vascas adoptemos

Es importante señalar, no obstante, que “el comunicado etarra no anuncia el abandono definitivo de las armas<sup>35</sup>, ni siquiera el comienzo de “un proceso de paz”, sino “un proceso democrático” en el que puedan conseguir sus eternas reivindicaciones y (poner) (...) el precio político de la negociación: autodeterminación y territorialidad” (González, 2006: 53).

Tras el “alto el fuego” el Gobierno español pone en marcha un proceso de verificación<sup>36</sup> que, con la sola excepción del PP y con el apoyo explícito de la totalidad de las fuerzas políticas, se prolongará durante meses; y que vendrá a culminar con el anuncio formal del inicio del diálogo del Ejecutivo con la organización terrorista ETA en el arranque del curso político<sup>37</sup>.

Pero una serie de hechos relevantes se interpondrán en el curso del “proceso”. La decisión del juez de la Audiencia Nacional, Fernando Grande-Marlaska de ampliar los motivos por los que serán llamados a testificar ocho dirigentes de

---

sobre nuestro futuro deberá ser respetada (...).

Es tiempo de compromisos. Todos debemos asumir responsabilidades, para construir entre todos la solución democrática que el Pueblo Vasco necesita. Es el momento de tomar decisiones de calado, pasando de las palabras a los hechos (...).

ETA muestra su deseo y voluntad de que el proceso abierto llegue hasta el final, y así conseguir una verdadera situación democrática para Euskal Herria, superando el conflicto de largos años y construyendo una paz basada en la justicia. Nos reafirmamos en el compromiso de seguir dando pasos en el futuro acordes a esa voluntad y de seguir luchando hasta lograr los derechos de Euskal Herria”.

<sup>35</sup> Este es uno de los elementos que, desde el *Foro de Ermua*, se constataron tras la publicidad del “alto el fuego permanente” de ETA. En particular se constataron los siguientes hechos: “En ningún momento se anuncia el abandono de las armas, ni la renuncia al terrorismo como instrumento de acción política, ni la disolución de la banda terrorista”; como tampoco “se renuncia, ni siquiera temporalmente, a la extorsión, al aprovisionamiento para futuras acciones terroristas, ni al terrorismo callejero”; y, por último, “ETA sigue exigiendo concesiones políticas que resultan absolutamente inasumibles para una democracia y que, en particular, no tienen encaje alguno en la Constitución”. Supeditando, a su vez, la negociación con la organización terrorista ETA a cuatro condiciones: 1) “Que ETA proclame su intención de disolverse de manera inmediata y definitiva como organización”; 2) “anuncie que los terroristas huidos ya condenados o con causas pendientes, procesados o imputados, se entregarán a corto plazo a la Justicia del Estado”; 3) “se comprometa a hacer entrega verificable de las armas y explosivos”; y, por último, 4) “declare que pone fin de manera inmediata a la extorsión, al terrorismo callejero y a cualquier uso de la violencia en todas sus facetas”. Dicho comunicado puede consultarse en su integridad en la siguiente página-web: <http://www.foroermua.com>

<sup>36</sup> Será con el tercero de los informes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (mayo, 2006) sobre la verificación del alto el fuego de ETA, (y del cual el Presidente del Gobierno dará traslado al líder del principal partido de la oposición) cuando el Ejecutivo tome conciencia de que éste puede convertirse en “irreversible y definitivo”. A pesar de ello, en su primera comparecencia en el Congreso como Ministro de Interior [puede consultarse en su integridad en *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados* (Comisiones), núm. 578, de 17 de mayo de 2006 (VIII Legislatura)], Alfredo Pérez Rubalcaba anunciara que a pesar de no hallarse concluso el proceso de verificación del alto el fuego de ETA el Presidente acudiría pronto al Congreso para informar sobre el fin del terror y solicitar autorización para dialogar con ETA. Tan sólo un día antes de que se produjera dicha comparecencia, el Ministro de Interior se reunirá con los representantes de los grupos parlamentarios para hablar del proceso de verificación del alto el fuego de ETA y del diálogo con la banda.

<sup>37</sup> Entre, tanto, los líderes de las formaciones signatarias del pacto antiterrorista se reúnen infructuosamente para intentar recuperar el consenso en la lucha contra ETA. El compromiso del presidente del Gobierno de convocar el pacto antiterrorista antes de proceder a la solicitud de autorización para el diálogo con ETA será también incumplido.

Batasuna<sup>38</sup>, venía a suceder al encarcelamiento del líder batasuno, por segunda vez, en las últimas semanas<sup>39</sup>; los procesos judiciales abiertos, así como a la constante y reiterada prohibición de actos públicos del entorno *abertzale*, supusieron un punto de no retorno evidenciando una profunda "crisis". Batasuna planteará bilateralmente al PSOE que resultaban necesarios "pasos significativos para que el proceso no fuera cuesta abajo"; pasos que se materializarán en un texto titulado "Propuesta de Acuerdo para la recuperación de confianza"<sup>40</sup>.

Los pasos ulteriores presuponen una aceptación de facto de los planteamientos propuestos por la ilegalizada Batasuna. Ese mismo día, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, declaraba su intención decidida de hablar con ETA: "Del proceso para que deponga definitivamente las armas. Del proceso para que se disuelva como organización y, lógicamente, del futuro de sus integrantes". Siendo inmediatamente secundado por el Secretario General del PSE-EE, Patxi López, al anunciar que su formación tenía la intención de abrir un diálogo formal con todas las fuerzas políticas de Euskadi para hablar de la posible constitución de una futura Mesa de Partidos; incluidos, los dirigentes de la ilegalizada Batasuna ("normalizando" unas relaciones hasta la fecha clandestina).

La primera de las reuniones entre el PSE-EE y la ilegalizada Batasuna se producirá el 6 de julio. La exigencia del respeto a las reglas del juego (esto es, la "legalización"<sup>41</sup>) para ser interlocutor político, no será obstáculo para que el

---

<sup>38</sup> El juez consideró que algunos pronunciamientos y actos recientes de la ilegalizada formación, muy particularmente, la declaración de Joseba Permach advirtiendo de que si el juez decreta prisión para los líderes independentistas el proceso de paz puede bloquearse, pueden constituir delito de "amenazadas terroristas", castigado con penas de 10 a 15 años de prisión. Días más tarde, se dejaba en libertad a los ocho dirigentes de la ilegalizada Batasuna, pero se impuso a Permach la obligación de comparecer diariamente en la comisaría de la Ertzaintza más próxima a su domicilio así como la prohibición de salir de España. El magistrado ampliaría la imputación de pertenencia a banda armada (por la que no olvidemos, todos ellos estaban procesados), a la de amenazas terroristas, sin perjuicio de considerar que Permach con sus declaraciones demostraría "una función principal".

<sup>39</sup> El 9 de marzo el juez Grande-Marlaska dictará un auto por el cual se responsabilizaba al líder de Batasuna, Arnaldo Otegi, y a otros dirigentes de la izquierda *abertzale* de los actos violentos ocurridos durante la jornada de la huelga convocada tras la muerte en prisión de dos presos de ETA (Igor Angulo y Roberto Saiz), y por el cual llegará a ser encarcelado. Pocas semanas después, el 29 de marzo, el mismo juez decretará prisión bajo fianza para el líder de Batasuna, Arnaldo Otegi, como inductor de 108 actos vandálicos cometidos en la huelga general del 9 de marzo, y por el que llegará a ingresar en la prisión de Soto del Real.

<sup>40</sup> Sobre un esquema de seis puntos, "lo que se reclamaba era un compromiso que pusiera en marcha una dinámica de diálogo multilateral (Mesa de Partidos), de modo que ésta terminara de dar forma y concreción al acuerdo resolutorio final. Batasuna proponía que este "preacuerdo" a firmar antes del 31 de julio debía contemplar en primer lugar un pacto de bases en torno a las cuestiones nucleares del conflicto (...); un segundo acuerdo sobre el esquema general y el calendario del proceso; y, en tercer lugar, un esquema general también consensuado sobre el futuro acuerdo". Sin olvidar tres detalles adicionales: "el acuerdo debía ser suscrito por PSE, PSN y Batasuna"; "la mesa o foro de diálogo podría constituirse en el mes de octubre; y, por último, la exigencia del "cierre del acuerdo político para la resolución del conflicto antes del 31 de julio" (Solá, 2007: 1-2).

<sup>41</sup> El propio Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, aclarará el 1 de junio, que el anunciado primer encuentro formal del PSE con la ilegalizada Batasuna constituye un "intento" para que la organización ilegal se legalice, acogándose a la Ley de Partidos.

PSE-EE de cumplimiento a dos exigencias contempladas en el documento: 1) La aceptación *de facto* de la mesa *multipartita* implicaba la aceptación del esquema público de los “dos carriles de negociación”. 2) La, segunda, será el arranque de la negociación política sin exclusiones; a pesar que la exigencia de la legalización pudiese ser interpretada desde Batasuna como un factor dilatorio o retardatorio del proceso.

Los temores de Batasuna pronto quedarán disipados, esta vez de la mano del Presidente del Gobierno. Así, en el marco del Debate sobre el Estado de la Nación<sup>42</sup>, el 30 de mayo<sup>43</sup>, Rodríguez Zapatero afirma que el fin del terrorismo “será una tarea que lleve tiempo” y que “no haber llegado a la paz no va a impedir que el diálogo político empiece”, lo que supera el argumento anterior de “primero la paz, luego la política”.

A finales de junio, el Presidente del Gobierno español daba también por concluido el denominado periodo de verificación y anunciaba el inicio de conversaciones directas con ETA para lograr el fin de la violencia<sup>44</sup> (como ya había anunciado en marzo de 2006, tras el anuncio del “alto el fuego permanente”); argumentando su decisión en que ETA ha declarado hace tres meses “por primera vez un alto el fuego permanente, después de tres años sin atentados mortales y, por primera vez en situaciones de este tipo, habiendo desaparecido prácticamente la totalidad de sus acciones” y con la garantía de que “la democracia no pagará ningún precio político por la paz”.

Antes del verano comparecerá ante los medios para confirmar tal decisión, afirmando, nuevamente, que “no pagará ningún precio político por la paz”, señalando que el proceso sería “duro, largo y difícil”, y que las fuerzas de seguridad del Estado habían verificado la inactividad de ETA<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Sin embargo, el posible fin de la violencia no sería un asunto medular, no habiendo resoluciones sobre el terrorismo, según la proposición inicial de todos los grupos. El Debate del Estado de la Nación se centrará más en las políticas sociales y económicas y (con especial énfasis) en la España autonómica y la modificación de los Estatutos.

<sup>43</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados* (VIII Legislatura), núm. 182, de 30 de mayo de 2006, pp. 9083-9092.

<sup>44</sup> El Presidente del Gobierno informaba el 28 de junio de 2006 a SM El Rey de la voluntad del Ejecutivo de iniciar el diálogo con ETA. Rodríguez Zapatero comunicaba al Monarca que había dado instrucciones al Ministro del Interior para que se reuniera con los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios con representación en el Congreso de los Diputados para informarles del proceso de verificación del alto el fuego permanente, así como su voluntad de comparecer públicamente para dar cuenta de la intención del Gobierno de iniciar un diálogo con ETA, manteniendo el principio irrenunciable de que las cuestiones políticas sólo se resuelven con los representantes legítimos de la voluntad popular. La nota de prensa “oficial” del Ejecutivo puede consultarse en su integridad en la siguiente dirección: [http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MPR/\\_2006/ntpr20060629.htm](http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MPR/_2006/ntpr20060629.htm). Un día después, el 29 de junio, comparecerá el Presidente del Gobierno en el vestíbulo del Congreso y comunicará oficialmente el inicio del diálogo del Gobierno con la banda terrorista ETA, para alcanzar el fin definitivo de la violencia. El texto íntegro de la intervención puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/06/29/espana/1151579293.html>

<sup>45</sup> Para consultar la referida comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, para informar sobre política antiterrorista:: *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 227, de 15 de enero de 2007 (VIII Legislatura), pp. 11530-11534.

A partir, pues, de los esquemas de Anoeta y sus desarrollos posteriores, surge lo que se conoce, en Euskadi, como *triangulación* política<sup>46</sup> (PSE-EE, EAJ-PNV y Batasuna). Para unos (Iriondo y Solá, 2005:129), “el (...) modelo triangular que reproduce la “Propuesta de Anoeta” ha sido astutamente reciclado por algunos analistas y políticos vascos al suplantar la mesa vasca extra-institucional prevista (*Eztabaidagunea* en el diseño de Anoeta) por el nacionalismo y el Gobierno Vasco, al entender que son los socialistas los que hoy garantizarían la implicación del Estado y al apuntar que EHAK o Batasuna podrían simbolizar la representación de ETA”. Para otros (Rekondo, 2005), por el contrario, tras la Resolución del “final dialogado” en el Congreso el esquema de la *triangulación* aparece con nitidez: “los diferentes vértices se corresponden con los diferentes discursos sobre la pacificación (...): derrota, final dialogado y proceso de paz<sup>47</sup>. (...) Algunos creen que ETA está muy cerca de su derrota; otros postulan que la normalización vasca vía diálogo dejaría a ETA sin su última coartada y otros insisten en que el escenario que se busca no supone desistimiento alguno por parte del Movimiento Vasco de Liberación Nacional sino únicamente la resolución democrática del conflicto a través de un proceso de paz. (...) Hay quienes creen que la gestión más adecuada de la derrota de ETA es (precisamente) a través de un final dialogado a partir de la voluntad de desarme de la organización terrorista. Y a su vez, hay partidarios de la normalización política y de un final dialogado que ven posible que éstos se desarrollen como un proceso de paz que busque convencer a ETA para que cese en el uso de las armas<sup>48</sup>. (...) Pero, mientras la conclusión común de los discursos de la derrota y del final dialogado es el desarme y la disolución de ETA dejando el futuro de la política vasca en manos de sus representantes institucionales, el discurso del proceso de paz (o de la resolución democrática del conflicto) está diseñado para producir el rearme del Movimiento Vasco de Liberación Nacional”.

Calificar, como han hecho algunos, la Propuesta de Anoeta de “estrategia

<sup>46</sup> En otros momentos, también, hemos asistido a lo que se denomina “*triangulación*” del espacio político vasco, como la que se produjo entre dinásticos, socialistas y nacionalistas en la década de los años 20 del pasado siglo. Para profundizar en la cuestión puede consultarse: De La Granja, José Luis (2001): “El pluralismo de Bilbao”. *El País*, de 1 de febrero; De La Granja, José Luis (2003): *El siglo de Euskadi: el nacionalismo vasco en la España del siglo XX*. Tecnos; y Duplá, Antonio (2004): “Izquierda obrera y nación 1880-1923”. *Hika*, núm. 153-154.

<sup>47</sup> Dentro de la clasificación propuesta, el PP sería el “representante genuino de la pura derrota de ETA”. Mientras unos (fundamentalmente, PSE) “bajo el estandarte de que la “política puede ayudar al final de la violencia” (...) se debaten entre la reforma estatutaria y la normalización política con el reconocimiento del derecho a decidir de los vascos de la CAV, debate que quieren llevar a una mesa con una representación plural de base institucional”, otros (básicamente PNV) “aunque han exigido la conformación formal de la mesa de representantes vascos antes del Aberrri Eguna 2006, demandan que ésta represente a los ciudadanos de todas las regiones vascas y aventuran un largo proceso que puede frustrarse si no concluye el reconocimiento de la soberanía y la territorialidad vascas” (Rekondo, 2005).

<sup>48</sup> Para Rekondo (2005), el grado de indeterminación de los planteamientos utilizados puede generar, en ocasiones, posiciones contradictorias como la que observa en el PNV “(...) que votan a favor de la resolución del Congreso de los Diputados que exige a ETA una expresión clara a favor de abandonar las armas antes de iniciar un diálogo y a la vez participan activamente en el Foro *Eztabaidagunea*, foro que rechaza solicitar siquiera una tregua a la organización terrorista”.



de paz” entraña significativos riesgos (Rekondo, 2005); ya que la presencia de ETA, con tantos vetos del proceso en sus manos<sup>49</sup>, podría llegar a condicionar el modelo de negociación. Probablemente, sea esta la razón por la que fracasaran, finalmente, las denominadas “conversaciones de Loyola”, donde se puso sobre la mesa un acuerdo político<sup>50</sup> a cambio del “final dialogado” de la violencia.

Como señala Luis Fajardo Spínola: “El 31 de octubre (de ese mismo año) (...) el acuerdo estaba prácticamente logrado; las direcciones de los partidos negociadores habían mostrado su conformidad a su contenido, y en la siguiente reunión se esperaba concluirlo. Pero el 8 de noviembre, en la reunión en la que se esperaba firmar el acuerdo, Batasuna exige incluir en él “el derecho de decisión” (el derecho a la autodeterminación”, y también que el órgano coordinador de las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra elaboraran un Estatuto de Autonomía

<sup>49</sup> “(...) Desde el mismo momento de que la citada propuesta fuera presentada por Batasuna, parece claro que el desarrollo de la misma ha ido pareja a una mayor movilidad funcional de Batasuna, con un creciente reconocimiento de que es el interlocutor imprescindible que puede convencer a ETA. Esta misma cuestión, el que la función que se valora de Batasuna es su capacidad de interlocución con ETA, es el factor de unidad estratégica del conjunto del Movimiento Nacional de Liberación Vasco y el que les otorga un increíble poder de veto (o de tutelaje) (...) (y que habría) blindado (...) en el modelo negociador que articula la propuesta de Anoeta (...), (cuyo) primer dispositivo de tutelaje (es) (...) la mesa de operadores vascos (...) (con presencia de Batasuna) que aporta el imprescindible conocimiento de aquellas condiciones que podrían persuadir a ETA de optar por la paz. Cumplido este primer requisito, esta Mesa formalizaría un acuerdo que ETA podría estimular sin suscribir (...) o incluso apoyar plenamente. Ahora bien, ETA no daría por superado “el conflicto armado” sin que el Estado formalizara la garantía de respetar el acuerdo de la mesa en lo que viene a significar el segundo dispositivo de veto en manos de la organización armada. El tercer dispositivo está ligado a la “materialización” del proceso acordado: la disposición de ETA a dar pasos concretos en el terreno de la que llaman “desmilitarización” estará herméticamente vinculada a la irreversibilidad de los avances materiales y a salvaguardar el quehacer del Movimiento Nacional de Liberación Vasco al volante del proceso, como “motor del cambio político” (Rekondo, 2005).

<sup>50</sup> El documento lleva por título “Bases para el Diálogo y el Acuerdo Político” (2006) y adelanta la metodología a seguir en el proceso de triangulación vasca (entre el PSE, PNV y Batasuna). El objetivo era que, a partir de un acuerdo procedimental, se permitiese alcanzar, con posterioridad, otro de naturaleza sustantiva. Luis Fajardo (2011) ha sintetizado sus principales aspectos de carácter sustantivo, “a través de los cuáles se reconoce la “identidad nacional del Pueblo Vasco” y el sentimiento de pertenencia a una nación; se constata la existencia de vínculos comunes entre los territorios vascos situados en el “Estado español” y en el “Estado francés”; se declara la voluntad de seguir los procedimientos legales para la definición del futuro político e institucional de Euskadi, si bien deberán cambiarse si constituyen una limitación a la voluntad popular; el futuro acuerdo deberá resultar conforme a la Carta de Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos y otras resoluciones de carácter internacional, pero no se menciona que también se adecúe a la Constitución española; el eusquera “será reconocido y utilizado (al igual que el castellano) en los cuatro territorios de la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra, desarrollándose una política activa y progresiva tendente al objetivo de la total normalización lingüística (es decir, hasta el Ebro); se comprometen a promover la creación de un órgano institucional común para los cuatro territorios (es decir, ambas Comunidades Autónomas), con atribuciones ejecutivas y de propuesta legislativa, con respecto a la voluntad democrática de la ciudadanía en cada ámbito territorial; y la creación de una Euroregión vasca” (p. 184). Para el autor, la exigencia por parte de Batasuna de incluir en el documento “el derecho de decisión” (el derecho a la autodeterminación) y también que el órgano coordinador de las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra elaboraran un Estatuto de Autonomía para “los cuatro territorios” fue la causa de que éste nunca se rubricase y las conversaciones quedasen “congeladas” hasta el fin de la tregua en diciembre de 2006 (p. 184).

para los “cuatro territorios”. El PSE se niega a admitir esas nuevas determinaciones, y plantea una alternativa, a la que sigue otra por parte del PNV para intentar el acuerdo. Las conversaciones se paralizan a partir de mediados de noviembre, y tanto el PSE como PNV las consideraron “congeladas” hasta que cesara la violencia (...); el atentado de la T-4 las cancela definitivamente” (2009: 184).

El 30 de diciembre de 2006, las consecuencias del atentado<sup>51</sup> de la T-4 de Barajas (con dos víctimas mortales), serán devastadoras para el “proceso de paz”, abierto para un final dialogado del terrorismo<sup>52</sup>. Sin embargo, las expectativas frustradas abrían no sólo una batalla de opinión sobre la ruptura del mismo sino también una movilización ciudadana donde jugarán un papel muy destacado las víctimas del terrorismo<sup>53</sup>.

Gradualmente, se volverán a tender puentes dentro de la política de derrota de ETA entre los dos grandes partidos. El presidente del Gobierno planteará una “ofensiva política en busca del consenso<sup>54</sup> en la materia antiterrorista”, mediante lo que denominó un “diálogo permanente”, para alcanzar acuerdos con el principal partido de la oposición. Un diálogo, sin embargo que tendrá muy poco recorrido; la cercanía electoral condicionaba de hecho los movimientos estratégicos de ambas formaciones.

Para el Gobierno español, la “ruptura de la paz” no suponía el fin del proceso (al menos, hasta mayo de 2007). A escasos dos meses de los comicios generales de 2008 el presidente del Gobierno, reconocía<sup>55</sup> haber autorizado nuevos “contactos

---

<sup>51</sup> El comunicado tras el atentado de Barajas resultó contradictorio en sí mismo puesto que mantenía el alto el fuego permanente y a la vez se reservaba la decisión unilateral de responder a nuevas agresiones mediante atentados, a pesar de insistir reiteradamente en los términos de Anoeta: “(...) Ante esta situación, la solución al conflicto está en la propuesta política que ha repetido sin cesar la izquierda *abertzale* y que se ha hecho mayoritaria en la sociedad vasca: el reconocimiento de los derechos nacionales de *Euskal Herria*, respetar lo que decidan los ciudadanos vascos y superar la división territorial que se impone actualmente. Para ello, es preciso acordar y construir para *Euskal Herria* un nuevo marco jurídico político fundamentado en el derecho de autodeterminación y en la territorialidad”.

<sup>52</sup> El presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, da por acabado el proceso abierto para el final dialogado del terrorismo al suponer una ruptura del “alto el fuego permanente” que la banda terrorista había declarado el 22 de marzo de 2006. Días después aseguraba que el proceso de final dialogado de la violencia “ha llegado a su punto final”. En el mismo sentido se pronuncia el ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, que confirmaba la ruptura del proceso negociador. Para la organización terrorista, sin embargo, en un comunicado dirigido al diario *Gara* (9/enero/2007), el alto el fuego permanente anunciado “continúa vigente” y resalta su voluntad de “fortalecerlo e impulsarlo”.

<sup>53</sup> Hasta seis movilizaciones multitudinarias protagonizarán las víctimas, entre los años 2006-2007, para denunciar la negociación con ETA.

<sup>54</sup> A esta propuesta le seguiría el anuncio de una ronda de contactos entre todos los grupos parlamentarios de la Cámara para buscar la unidad de los partidos y consensuar una “nueva línea política contra ETA”. Dentro de la misma se sitúa también la propuesta de abrir el Pacto Antiterrorista a “organizaciones sociales o cívicas”.

<sup>55</sup> En una entrevista publicada por el diario *El Mundo*, el 12 de enero de 2008, justificaba su acción en el “deseo de instancias internacionales” (el encuentro fue auspiciado por el Centro Henri Dunant, el *Sinn Fein* irlandés y por el mandatario británico Tony Blair) y un compromiso ético y personal, que le

con ETA" de carácter exploratorio<sup>56</sup>. Lo que no le había impedido proponer a los partidos parlamentarios (al margen del pacto antiterrorista) un acuerdo de emergencia contra ETA hasta el fin de la legislatura.

Por su parte, la oposición será inflexible en tres ámbitos: *parlamentario* (hasta en dos ocasiones distintas<sup>57</sup> solicitará, sin éxito, revocar la habilitación

---

llevaría a "agotar hasta el último suspiro la posibilidad de que no hubieran más víctimas".

<sup>56</sup> Al constatar que la exigencia continuaba siendo "paz por territorios" (concretándose específicamente en un "referéndum de unidad entre Navarra y Euskadi en el plazo de dos años"), la negociación quedaría definitivamente rota.

<sup>57</sup> En varias ocasiones consecutivas, antes de la finalización de la VIII legislatura, intentará el principal grupo opositor (PP) revocar, sin éxito, la referida resolución del Congreso que autorizaba el diálogo con ETA en ausencia de violencia. La primera, a través de la presentación de una Proposición no de Ley relativa a la revocación de la resolución de 17 de mayo de 2005, sobre el apoyo al proceso de diálogo con la organización terrorista ETA [Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 498, de 2 de febrero de 2007 (VIII Legislatura), pp. 8-9; y núm. 538, de 9 de abril de 2007 (VIII Legislatura), p. 3]. Finalmente, y a pesar del rechazo que cosechó (la primera de las iniciativas populares sería rechazada por 131 votos a favor, 174 en contra y una abstención), serviría para fijar una posición que desde el PP ha venido reproduciéndose hasta el fin de la legislatura. Así, en su defensa, la diputada Tomé llegará a calificar la resolución como "el primer paso en el desarme del Estado de Derecho" a manos del Gobierno de Rodríguez Zapatero y cuya experiencia ha "significado un retroceso para la libertad (...), (ya que) ETA ha seguido atentando, extorsionando y además está cada vez más reforzada políticamente" (Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, núm. 244, de 27 de marzo de 2007 (VIII Legislatura), pp. 12300-12301 y 12306). La segunda, la presentación, nuevamente, de una Proposición no de Ley con idéntico propósito [Boletín Oficial Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 622, de 19 de octubre de 2007, p. 9; núm. 646, de 5 de diciembre de 2007 (VIII Legislatura), p. 14]. El portavoz del Grupo Popular, Eduardo Zaplana, defendería la iniciativa con los siguientes argumentos: "(...) la vigencia de esta resolución no es inocua; no es inocua porque da esperanzas a los terroristas. El propio presidente del Gobierno dijo en esta Cámara el 15 de enero pasado, a raíz por cierto del brutal atentado de Barajas, que ETA sabe (son palabras suyas) y debe saber que no cuenta con dos bazas: la violencia y el diálogo. Pues díganle al presidente del Gobierno de mi parte que mientras esta resolución siga vigente ETA contará con dos bazas, sabrá que puede seguir matando sin que ello represente la imposibilidad de una futura negociación y sabrá que cada vez que llame a la puerta, por muchas atrocidades que haya cometido, se le permitirá mantener la expectativa por esta Cámara. Señorías no fuimos nosotros los que trajimos al debate de esta Cámara la resolución que hoy debatimos. Fueron ustedes los que la trajeron y son ustedes los que tienen que ayudar a retirarla. Hoy tenemos la oportunidad de enviar un mensaje claro y contundente a los terroristas y también a todos los españoles, el de que los terroristas no tienen expectativas que no sean la de rendirse" [Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 303, de 27 de noviembre de 2007 (VIII Legislatura), p. 15098]. La proposición será, nuevamente, rechazada por 139 votos a favor y 185 en contra. El PP llevaría al mismo pleno otra Proposición no de Ley para que se procediese por el Gobierno español el proceso de ilegalización de Acción Nacionalista Vasca (ANV) y el Partido Comunista de las Tierras Vascas (PCTV) [Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie D, núm. 498, de 2 de febrero de 2007 (VIII Legislatura); núm. 513, de 28 de febrero de 2007 (VIII Legislatura), p. 9]. Ambas peticiones se habían introducido en una enmienda a su propia Proposición no de Ley relativa a la no prescripción de los delitos de terrorismo [Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie D, núm. 609, de 28 de septiembre de 2007 (VIII Legislatura), p. 5; núm. 652, de 21 de diciembre de 2007 (VIII Legislatura), p. 5]. Estas fueron las palabras del diputado Astarloa en defensa de la propuesta, y en la que desde el PP se volvería a solicitar la revocación de la Resolución del Congreso: "(...) revoquemos la autorización parlamentaria para negociar con los terroristas aprobada en mala hora en 2005. Con el cambio de la política antiterrorista de la derrota a la negociación no hemos avanzado ni podemos avanzar. Dijo el Presidente del Gobierno hace ahora casi un año que estábamos mejor con esa negociación y que mejor íbamos a estar. Estaba gravemente equivocado. (...)Esta es sencillamente

del Congreso al Gobierno para dialogar con ETA); *penitenciario* (exigencia del cumplimiento íntegro de las condenas: siendo, especialmente, sangrantes los “beneficios penitenciarios” aplicados al etarra de Juana Chaos<sup>58</sup>); y, por último *legal*, (cumplimiento, en todos sus términos, de la Ley de Partidos). Del mismo modo, resultarán infructuosas cuantas iniciativas parlamentarias sean dirigidas a este triple fin.

La cercanía electoral tentará, por último, a los partidos políticos a incluir el terrorismo en su agenda. Sólo se explican, de ese modo, algunos acercamientos (insólitos, hace meses e incluso años) al pacto antiterrorista, desde las filas del nacionalismo vasco<sup>59</sup>. Así como las estrategias preelectorales más recientes de los dos grandes partidos a pesar de que, los expertos<sup>60</sup>, coincidan en poner en duda los “réditos electorales” del fin de ETA.

Un aspecto que se hará evidente, tras los comicios generales (2008), es que los socialistas no estaban dispuestos a renunciar electoralmente a un *target* considerado, tradicionalmente, más “favorable” a los intereses electorales del centro-derecha (Ruíz Jiménez). Sin embargo, el retorno a las armas de ETA (que provocará, en sólo dos años, siete víctimas mortales) iba a suponer “un giro en la política antiterrorista del gobierno socialista y la vuelta, en la nueva legislatura (...), a la política de unidad democrática y de exclusión electoral e institucional de los representantes políticos de los terroristas, con importantes éxitos policiales” (Llera, 2011: 39).

El primer elemento que constata ese drástico giro es la “derogación” *de facto* de la resolución aprobada en el Congreso tras el Debate sobre el Estado de la Nación de 2005 (meses antes de reunirse el Gobierno formalmente con ETA) por la que se autorizaba el diálogo con la banda armada en condiciones de ausencia de violencia. El retorno, pues, a la vía armada, por parte de ETA, truncaba cualquier entendimiento y favorecía el regreso a la estrategia de las políticas antiterroristas de tolerancia cero. Éstas, en su faceta estrictamente policial, permitirán cosechar importantes éxitos, que se traducirán en un importante número de detenciones en los últimos años [2008 (86); 2009 (124) y 2010 (58)].

Estos logros, se verán acompañados no sólo de la estrategia impulsada por la ilegalizada Batasuna (que más adelante se analizará con mayor detalle)

---

la última oportunidad para que el presidente Zapatero, su Gobierno y su mayoría cierren para siempre la puerta a la negociación con ETA” [Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 306, de 11 de diciembre de 2007 (VIII Legislatura), p. 15241]. Dicha iniciativa, al igual que la anterior, será rechazada por una amplia mayoría: 124 a favor y 185 en contra.

<sup>58</sup> El preso Iñaki de Juana Chaos había quedado en marzo de 2007 en “prisión atenuada” por decisión del ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, al haber asumido la propuesta de la Junta de Tratamiento de la cárcel de Aranjuez.

<sup>59</sup> El intento del Presidente del *Euskadi Buru Batzar*, José Jon Imaz, de lanzar un “pacto de mínimos” contra el terrorismo, desde el rechazo a la negociación política, puede resultar un planteamiento a priori contradictorio, al exigir en su propuesta de diálogo, la precondition, el “cese de la violencia”.

<sup>60</sup> Esta información ha sido elaborada gracias a los materiales del análisis titulado “Los dudosos réditos electorales del fin de ETA” y publicado en Público, el 7 de noviembre de 2010.

sino, también, de la apertura de un debate en el colectivo de presos de ETA, motivado por su aislamiento y desencanto general motivado por el regreso a la violencia. Históricos dirigentes de la banda (Joseba Urrusolo Sistiaga y Carmen Gisasola), apostarán por retomar el llamado proceso de paz para materializar una solución negociada al denominado conflicto vasco. Otros (como José Luis Álvarez Santacristina, "Txelis", y Kepa Pikabea), serán expulsados del colectivo de presos vascos por idénticas razones.

Sin embargo, a medida que se hacía más que evidente que la ruptura de la última tregua había debilitado a ETA, deteriorando su posición, aislándola socialmente y acelerando su final, también, se producirán importantes discrepancias en el seno de los dos grandes partidos nacionales, signatarios del pacto antiterrorista. Hasta el punto que, en ocasiones, se actuará como si éste no existiera<sup>61</sup> o como si se pretendiese o buscase denodadamente su ruptura<sup>62</sup>. Sin embargo, la realidad es que mientras unos apostaban por un apoyo "leal y legal" (Sáez de Santamaría) al Pacto, que negaban sus hechos; otros, interesadamente, a partir de un ejercicio de mala memoria negarán la vigencia no sólo de su Preámbulo (Rubalcaba<sup>63</sup>) sino harán de aquellas decisiones no regladas vinculadas al mismo un instrumento en beneficio propio: como el intento de garantizarse la mayoría parlamentaria en la recta final de legislatura, precisamente, de la mano del PNV<sup>64</sup>; cuya estrategia y deriva soberanista, no olvidemos, está en la raíz y la base del Acuerdo por las Libertades.

## IV

La estrategia de eficacia policial, desplegada desde la firma del pacto antiterrorista, ha sido un elemento destacado y frecuentemente utilizado para calibrar el éxito de éste último. La presión ejercida por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía e Instituto Armado de la

<sup>61</sup> Apoyo implícito a movilizaciones ciudadanas, una vez se ha constatado el fracaso de la política de apaciguamiento con ETA de la legislatura precedente. Pretensión, en sede parlamentaria, de hacer comparecer al ministro del Interior para explicar las actas de ETA y la delación policial en el llamado "caso Faisan", que será rechazada en la sesión de 28 de abril de 2011 por la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados.

<sup>62</sup> La amenaza velada de ruptura, no sólo del Pacto Antiterrorista, sino también del apoyo externo al Gobierno vasco surgirá como consecuencia de las distintas apreciaciones en torno a la distinta apreciación respecto de la aplicación de la legislación de Partidos a los nuevos y reiterados intentos de hacerse presente en las instituciones a los partidos o coaliciones continuadoras de la estrategia de la ilegalizada Batasuna. En la actualidad, a través del partido *Sortu* y, más tarde, con la plataforma *Bildu*, coalición electoral formada por Eusko Alkartasuna, Alternatiba (disidentes de Ezker Batua) e independientes *abertzales*.

<sup>63</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados (IX Legislatura). Comisiones. Interior, núm. 29, de 27 de mayo de 2008, pp. 45-46.

<sup>64</sup> Precisamente, el máximo dirigente de esa formación, Íñigo Urkullu, en su intervención del 28 de abril de 2011 en el Fórum de la Nueva Economía, desvelará que la presencia electoral de los *abertzales* en los comicios municipales de 2011 había formado parte del pacto presupuestario alcanzado con el PSOE un año antes.

Guardia Civil) ha conseguido descabezar, en reiteradas ocasiones, las cúpulas (3 en el curso de los últimos años) o aparatos (militar, logístico y político) de la banda armada ETA, asestando duros e importantes golpes a su organización. La caída sucesiva de los responsables del entramado etarra<sup>65</sup>; así como las frecuentes desarticulaciones de sus comandos operativos (o células); al igual, que las detenciones de sus integrantes, es sin duda representativa y expresión de los éxitos policiales en la lucha contra el terror de los últimos años.

“En el último año del Gobierno Aznar el número de etarras detenidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en nuestro territorio habría alcanzado los 126” (Cosidó y Elía, 2010)<sup>66</sup>. Esta eficacia policial, sin embargo, ha tenido continuidad en las dos últimas legislaturas. Durante la VIII (2004-2008), un total de 397 miembros de ETA serán detenidos: 234 por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y 163 entregados por terceros países. En el presente mandato, desde el 12 de abril de 2008 a enero de 2011, un total de 329 miembros de ETA han sido detenidos (222 en España y 109 entregados por otros países)<sup>67</sup>.

La política penitenciaria ha sido otro elemento esencial de la lucha antiterrorista. Sin embargo, tras la ruptura de la tregua en 1999<sup>68</sup> y a partir del pacto antiterrorista firmado por PP y PSOE, se acordó restringir las medidas en favor de los presos que dieran muestras de arrepentimiento y re-socialización. La reforma penal de 2003 (a la que haremos referencia más adelante) introdujo el cumplimiento íntegro de las condenas; estableciendo condiciones muy severas para los beneficios penitenciarios. Las últimas decisiones tomadas por el Ministerio del Interior en relación con algunos presos etarras (Troitiño o de Juana Chaos) ha generado una cierta desconfianza en la política penitenciaria más reciente; especialmente, tras el

---

<sup>65</sup> El 22 de febrero de 2001 es detenido en Anglet, el jefe del aparato militar de ETA, Javier Garcia Gaztelu, alias “Txapote”. El 3 de octubre de 2004, la política francesa detiene al máximo dirigente de ETA, Mikel Albizu Iriarte, “Mikel Antza” y Solidad Iparragirre, “Anboto”, supuesta jefa de los comandos legales, fruto de la cooperación internacional en la lucha antiterrorista (aspecto contemplado en el Pacto suscrito en el año 2000). El 20 de mayo de 2008, agentes de la Guardia Civil y de la Gendarmería francesa detienen en Burdeos a Francisco Javier López Peña, “Thierry”, jefe máximo de ETA y destacado miembro de la organización en el frustrado proceso negociador. El 17 de noviembre de 2008 es detenido en Cauterets (Pirineo francés) el máximo responsable del aparato militar de ETA, Garikoitz Aspiazu Rubina, “Txeroki”. El 20 de mayo de 2010, Mikel Kabikoitz, máximo responsable de ETA, junto con su lugarteniente Arkaitz Agirregabiria, fueron detenidos en Bayona. El 11 de marzo de 2011, detienen al actual jefe militar de ETA, en el norte de Francia, Alejandro Zobarán Arriola, alias “Xarla” junto a otros tres presuntos etarras.

<sup>66</sup> Este hecho contrasta, según los autores, con el número de terroristas detenidos en suelo español en 2006 (que) cayó desde los 55 del año 2005 a únicamente 16 en 2006” (2010: 304).

<sup>67</sup> Datos oficiales actualizados a 15/abril/2011. Secretaria de Estado de Seguridad. Ministerio de Interior.

<sup>68</sup> Desde septiembre de 1998 a septiembre de 1999, el presidente del Gobierno, José María Aznar, decidió acercar a más de 150 presos a cárceles del País Vasco. El Presidente Aznar anunciaba la medida poco antes de constituirse la Asamblea de Electos vascos, para dar un balón de oxígeno al sector más proclive al diálogo. Se trataba del mayor movimiento de presos de ETA realizado hasta la fecha, en vísperas del primer aniversario de la tregua y al cumplirse 15 meses sin atentados terroristas. La medida afectaba a más de un centenar de reclusos que se encontraban dispersos en cárceles de toda la península (en concreto, el 25% de los 405 presos de la organización terrorista).

proceso de negociación con ETA de los últimos años.

El Gobierno socialista, en las últimas legislaturas, ha mantenido una política penitenciaria tendente a quebrar la disciplina de obediencia a la organización terrorista y, a conseguir, la disociación, cuando no el enfrentamiento, de los presos respecto a la banda. En esta línea, el Gobierno ha declarado que no habrá beneficios penitenciarios<sup>69</sup> para los presos de ETA "más allá de los que establece la ley"; implicando, en todo caso, el rechazo expreso al terrorismo, una desvinculación diáfana de la banda y la petición de perdón a sus víctimas y familiares.

La penitenciaria constituye una de las políticas que mayor continuidad ha tenido en relación a los postulados programáticos del Acuerdo. Hoy, al igual que en el pasado (1998) tampoco se contempla un eventual reagrupamiento de los etarras en las cárceles de Euskadi. Podemos, sin embargo, constatar una gran diferencia entre la "política de dispersión" llevada a cabo por Aznar, diseñada dentro de la estrategia derrota a ETA (con la estrategia del "divide y vencerás" y dando un *status* mayor los arrepentidos) frente a la actuación socialista, donde el binomio "paz por presos" ha estado presente en la negociación y la petición de materializar dicho traspaso a Euskadi, ha sido una constante en los últimos años

Entre los logros más destacados del Pacto destaca la "actuación concertada en materia de legislación antiterrorista" (Álvarez Conde 2004: p. 258). Esto es, las diversas reformas parciales para clausurar aquellos resquicios legales que quedaban para acabar con la impunidad permanente y ofensiva de los violentos.

Destaca, sobre todo, un paquete de leyes orgánicas orientadas a la lucha contra el terrorismo. Una primera ola de reformas vinieron a penalizar las perturbaciones graves de manifestaciones ilícitas, introduciendo nuevos tipos penales<sup>70</sup> (delito de reclamo de acciones violentas por parte de bandas armadas; la denominada "apología" del terrorismo o una nueva configuración de éste en su modalidad urbana: la *kale borroka*); modificando<sup>71</sup>, por último, la responsabilidad penal de los menores y atribuyendo su enjuiciamiento a la Audiencia Nacional.

---

<sup>69</sup> Es, en este punto, uno de los ejemplos en donde se ha obviado directamente "la aplicación debida de la Ley". Ignacio Astarloa señala, como ejemplo de este supuesto, "el escandaloso episodio De Juana Chaos, en el que (a su juicio) se ha retorcido la legislación penitenciaria para proporcionar a un chantajista unos beneficios penitenciarios que, en la recta aplicación de la ley, habrían exigido, entre otras cosas, el arrepentimiento del terrorista y su colaboración con la policía" (2007: 8).

<sup>70</sup> Leyes Orgánicas 2/1998, de 15 de junio, por el que se modifican el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE núm. 143, de 16 de junio de 1998, pp. 19789-19791) y 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000, pp. 45503-45508).

Leyes Orgánicas 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de diciembre, del Código Penal (BOE núm. 283, de 26 de noviembre, pp. 41842-41875) y 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 152, pp. 54811-54883).

<sup>71</sup> Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en relación a los delitos de terrorismo (BOE núm. 307, 13 enero de 2000, pp. 45503-45508).

Una segunda tanda de reformas<sup>72</sup>, vinieron a tipificar la perturbación grave de los plenarios municipales y las amenazas e injurias vertidas contra sus miembros; incluyendo la inhabilitación absoluta como pena principal para los delitos de terrorismo (privando del sufragio pasivo a los condenados por ésta causa). Sin olvidar, la nueva exigencia del cumplimiento íntegro y efectivo de las penas (elevando hasta 40 años éstas, en caso de dos o más delitos e impidiendo la obtención del tercer grado hasta haber cumplido la mitad de la condena para aquellos condenados a cinco o más años) o la introducción de un nuevo tipo penal, referido a la convocatoria ilegal<sup>73</sup> de elecciones o consultas populares vía referéndum.

Un conjunto de iniciativas legales que serán neutralizadas en alguna de sus concreciones singulares<sup>74</sup>, con el paso de los años. Aunque, se darán también avances positivos; como la base legal<sup>75</sup> para combatir el terrorismo, mediante cierto control de las comunicaciones telefónicas. Por último, la vigencia del Pacto Antiterrorista no impedirá, tampoco, la aprobación de un nuevo Código Penal<sup>76</sup>, a pesar del disenso de las dos fuerzas signatarias del mismo.

Pero donde radica uno de los mayores éxitos del Pacto Antiterrorista es al acordar los instrumentos legales que imposibilitarán a la banda terrorista beneficiarse del juego democrático y favorecer su visibilidad en las instituciones. El instrumento del que se servirá el Estado constitucional es la Ley de Partidos Políticos<sup>77</sup>, que no sólo

<sup>72</sup> Leyes Orgánicas 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales (BOE núm. 60, de 11 de marzo de 2003, pp. 9456-94-60) y la 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas (BOE núm. 156, de 1 de julio, pp. 25274-25278) y 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de diciembre, del Código Penal (BOE núm. 283, de 26 de noviembre, pp. 41842-41875).

<sup>73</sup> Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal (BOE núm. 309, de 26 de diciembre, pp. 46096-46097).

<sup>74</sup> La Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código Penal (BOE núm. 149/2005, de 23 de junio de 2005), despenaliza la convocatoria ilegal de procesos electorales o consultas populares por vía referéndum y la proporción de fondos, subvenciones o ayudas a asociaciones o partidos disueltos o suspendidos por su vinculación con el terrorismo por funcionario o autoridad pública. Por su parte, la Ley 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de Partidos Políticos (BOE núm. 160, de 5 de julio de 2007, pp. 29010-29016), ha eliminado la facultad reconocida en 2003 al gobierno de retirar las subvenciones públicas a los partidos que, aún sin estar declarados ilegales, realicen las conductas previstas para su ilegalización en la Ley de Partidos.

<sup>75</sup> Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de telecomunicaciones (BOE núm. 251, de 19 de octubre, pp. 42517-42523).

<sup>76</sup> Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 152, pp. 54811-54883). Astarloa ha criticado que "determinados delitos de terrorismo no tendrán necesariamente que conllevar aparejada la pena accesoria de inhabilitación para cargo o función pública"; y que haya sido modificada asimismo la interrupción de la prescripción lo que "puede llevar aparejado la impunidad de determinadas infracciones penales como el terrorismo) en las que la formalización de la imputación o la adopción de medidas cautelares no es posible sino tras la práctica de complejas diligencias de investigación" (2007: 6-7).

<sup>77</sup> Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE núm. 154, de 28 de junio de 2002). Para consulta de su texto consolidado: <http://www.boe.es>.



derogará la normativa preconstitucional (que databa desde 1978), estableciendo un régimen de “garantía constitucional” para las formaciones políticas, tanto respecto del contenido de sus estatutos fundacionales como en el ejercicio de sus actividades; y que podrían, en su caso, terminar por inducir un proceso que conllevara la definitiva ilegalización de una formación política.

El objetivo de la iniciativa de origen gubernamental (una “ley de fortalecimiento democrático y uno de los más notables ejemplos de compromiso en defensa y consolidación de nuestro régimen de libertades”<sup>78</sup>), como su misma Exposición de Motivos viene a señalar, era “garantizar” el funcionamiento del sistema democrático “impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de las bandas terroristas” con lo que se abría paso, pues, a la eventual ilegalización del “brazo político” de ETA (que por aquel entonces respondía a las siglas de Batasuna, aunque antes lo hiciera como *Herri Batasuna* y, más tarde, se sirviese de una variada sucesión de “marcas electorales”<sup>79</sup> herederas o continuadoras de la formación. Suponía, por primera vez, una vía política frente a la judicial, ensayada sin éxito en varias ocasiones previas.

La democracia española se dotaba de un valioso instrumento para poner fin al “fraude consentido” de partidos que, ajustando la letra de sus Estatutos (orgánicos u internos) a las formas constitucionales, desarrollaran su actividad con menosprecio a los valores y principios constitucionales e incumpliendo “el método democrático para defender sus ideas y objetivos”<sup>80</sup>. Su demora en el tiempo se justifica en la falsa creencia que la consolidación del sistema democrático en España, terminaría por encarrilar a ETA en su seno. O, en el peor de los supuestos, traería como consecuencia la fractura y consiguiente división entre su brazo político y el militar (al igual que había ocurrido en el pasado con la disolución de la denominada ETA Político-Militar).

En los años 80 fueron mayoritarias las voces contrarias a la ilegalización de *Herri Batasuna* por entender que la incorporación de dicha formación al sistema constitucional era un proceso inevitable, cuestión de años y rodaje democrático. El curso de los hechos les negaría la razón, lamentablemente. Había urgencia, pues, de una solución drástica que pusiese fin al estado de crisis y excepcionalidad que había provocado (al amparo de una democracia “blanda”) la impunidad de los grupos terroristas *proetarras*, durante más de dos décadas. Esta razón de peso justificaba por sí sola la necesidad de una nueva Ley de Partidos.

<sup>78</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por el que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011).

<sup>79</sup> Hasta diez marcas han sido ilegalizadas desde 2003: Batasuna; Autodeterminaziorako Bilgunea (AuB); Herritarren Zerrenda; Aukera Guztiak; Partido Comunista de las Tierras Vascas (PTCV-EHAK); las agrupaciones Abertzale Sozialisten Batasuna (ASB) y el partido Acción Nacionalista Vasca (ANV); Democracia 3 Millones (D3M) y Askatasuna; y, por último, Sortu.

<sup>80</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por el que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011).

Con los dictámenes favorables del Consejo General del Poder Judicial (15 de abril del 2002) y el Consejo de Estado (18 de abril de 2002), que hicieron una valoración medida, aunque positiva del Proyecto, el Gobierno de la Nación aprobaba éste en la reunión del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2002. Su contenido venía a detallar aquellos aspectos básicos de su régimen *jurídico-constitucional*; concretándose, en particular, en aquellos requisitos que condicionan la fundación y la actividad de un partido político; y, por último, precisando las condiciones en que su organización, funcionamiento o actividad podía ser reputada inconstitucional y (como consecuencia), desencadenar un proceso que concluya con su ilegalización por las instancias jurisdiccionales pertinentes.

El 29 de junio de 2002 entraba en vigor la nueva Ley de Partidos, tras su publicación en el BOE<sup>81</sup>, y tras ser aprobada por una amplia mayoría del Congreso de los Diputados<sup>82</sup> y del Senado<sup>83</sup>. La mayoría de diputados vascos habrían, pues, votado a favor (11 frente a 8) y, si en el cómputo incluimos a Navarra, el resultado es todavía más abrumador (16 frente a 8).

Consecuencia directa de la aplicación de la Ley de Partidos, la Diputación Permanente del Congreso, acordaba (19 de agosto de 2003) la celebración de un pleno extraordinario para instar al Gobierno a promover ante el Supremo la demanda de ilegalización de Batasuna. Una semana bastaría para que las dos principales fuerzas políticas acordaran una resolución<sup>84</sup> (que adoptó la forma de una proposición no de Ley), que sería respaldada por 295 diputados<sup>85</sup> frente a 10 votos en contra (PNV y EA) y 10 abstenciones (CIU e IU).

Su aplicación conllevará la ilegalización de partidos que “justificaban la violencia como método y que estaban en connivencia o servían de instrumento a organizaciones terroristas para prolongar política y socialmente el terror, la amenaza, la intimidación o la extorsión” (Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2011). El primero de estos supuestos de ilegalización fue el de Batasuna, demandada por el Gobierno de España ante la Sala Especial del Tribunal Supremo (que se acumulará a la presentada por el Ministerio Público) por su condición de brazo político de la organización terrorista ETA.

El 28 de marzo de 2003, se hacía pública la sentencia del Tribunal Supremo<sup>86</sup> (en Sala Especial), favorable a la ilegalización de *Batasuna, Euskal Herriarrok* y

<sup>81</sup> Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE núm. 154, de 28 de junio de 2002, pp. 23600-23607).

<sup>82</sup> 304 votos a favor de PP, PSOE, CIU, CC, que representa el 93%, frente a 16 en contra correspondientes a IU, PNV, BNG, ERC y EA.

<sup>83</sup> 214 votos a favor del PP, PSOE, CIU y CC, que representa un 94%, y el rechazo de 15, principalmente PNV, IU, EA y BNG

<sup>84</sup> Para poder consultar el debate parlamentario que se suscitó, puede consultarse: Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (VII Legislatura), núm. 82, de 26 de agosto de 2002, pp. 9112-9134.

<sup>85</sup> Fundamentalmente PP, PSOE, CC y PA, que representaban más del 88 % de los presentes.

<sup>86</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de marzo de 2003, de la Sala Especial del Artículo 61 de la LOPJ (ilegalización de los partidos políticos *Herri Batasuna, Euskal Herriarrok* y *Batasuna*).

*Herri Batasuna*, ordenando su disolución, la cancelación de sus correspondientes inscripciones en el Registro de Partidos Políticos, el cese de sus actividades y la apertura de un proceso de liquidación patrimonial.

El 22 de julio de 2003, Batasuna recurría (en amparo<sup>87</sup>) ante el Tribunal Constitucional frente a la sentencia del Tribunal Supremo que la ilegalizaba. No sólo el Alto Tribunal denegará la solicitud de suspensión<sup>88</sup> sino que dará, por buenos, los hechos que habían conducido finalmente a su ilegalización<sup>89</sup>. Al igual que sucederá con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>90</sup>.

Tras el fallo del Supremo, la izquierda *abertzale* (en su decidido intento por hacerse presente electoralmente), presentará desde 2003 diversas “marcas” que no sólo formaban parte de la “estrategia de sucesión” de Batasuna sino serán “ejecutoras de una estrategia terrorista con una estrecha relación político-operativa con Batasuna”, como señala la propia Sala. Una tras otra, serán ilegalizadas por sucesivos pronunciamientos (unánimes) de la Sala Especial. Sin embargo, la deficiente regulación normativa permitirá subsistir candidaturas fraudulentas sucesoras de partidos ilegalizados (como, es el caso de Acción Nacionalista Vasca<sup>91</sup>). Precisamente, con la intención de prevenir dicho fraude e imposibilitar en el proceso electoral agrupaciones de electores que vengan a suceder, *de facto*, a un partido político disuelto o suspendido, se aprobará una nueva modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Reforma que se articula en torno a dos medidas<sup>92</sup> básicamente: 1) la prohibición de presentar candidaturas

<sup>87</sup> Recurso de amparo núm. 2330-2003, contra el Auto 4 de diciembre de 2002 y la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Especial del artículo 61 LOPJ), de 27 de mayo de 2003.

<sup>88</sup> Autos acumulados núms. 6-2002 y 7-2002, de 25 de julio.

<sup>89</sup> Sentencia 5/2004, de 16 de enero. Recurso de amparo 2330-2003. Promovido por Batasuna frente a la Sentencia de la Sala Especial del artículo LOJP del Tribunal Supremo que decretó su ilegalización (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2004, pp. 23-68).

<sup>90</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Asunto Herri Batasuna y Batasuna contra España, de 30 de junio de 2009.

<sup>91</sup> Acción Nacionalista Vasca, una escisión del PNV por la izquierda en los años 30, entró a formar parte de Herri Batasuna después de la fundación de ésta y hasta el año 2000 en que este conglomerado de organizaciones populares y siglas se refundiría en Batasuna. El informe conjunto del Cuerpo de Policía Nacional y la Guardia Civil concluirá que “no se puede determinar que ANV sea un elemento instrumental de ETA-Batasuna aunque haya afinidades en alguno de sus objetivos”. Finalmente, en los comicios municipales de 2007, ANV conseguirá representación en 126 ayuntamientos de Euskadi y Navarra.

<sup>92</sup> Artículos 44.4 y 49.5 de la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011). Las novedades más destacadas se expresan en la propia Exposición de Motivos de la Ley: “(...) En primer lugar, se amplía a los partidos, federaciones y coaliciones la prohibición de presentar candidaturas que de hecho sean sucesoras o continuadoras de la actividad de un partido ilegalizado y, en consonancia con ello, se amplía la legitimación del Gobierno y del Ministerio Fiscal en el recurso contencioso-electoral para impugnar candidaturas presentadas por partidos federaciones o coaliciones, además de las presentadas por agrupaciones de electores, actualmente previstas en la Ley. En segundo lugar, se posibilita la impugnación de candidaturas durante la campaña electoral, ampliando, tanto el plazo de presentación del recurso (hasta el cuarenta y cuarto día posterior a la convocatoria de elecciones), como el plazo para que el Tribunal Constitucional resuelva los eventuales recursos (que coincidirá con el último día de la campaña electoral).

para “las agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido”; y 2) la legitimación del Gobierno y del Ministerio Fiscal para hacer efectiva esta prohibición, mediante el recurso contra la proclamación de tales candidaturas ante la Sala 61 del Tribunal Supremo.

El último capítulo, sobre el particular (pendiente de ser resuelto definitivamente cuando se escriben estas líneas), es la nueva situación generada por la aparición de un nuevo partido político, *Sortu*<sup>93</sup> que, por primera vez rechaza la violencia de ETA, y por la incorporación de dos partidos legales, Eusko Alkartasuna y Alternatiba, a un proyecto común independentista, a través de la plataforma Bildu. Para Juaristi, “con etiquetas como Sortu o Bildu la izquierda abertzale hace más que sugerir un programa: ordena y manda, porque las formas antedichas tienen un valor imperativo. Hacia el exterior, sortu y bildu enuncian un ideal: “nacer” y “reunir”, respectivamente, pero, hacia el interior, hacia las bases de la izquierda abertzale, son mandatos proferidos por la espectral nación étnica o su médium, ETA/batasuna: “(re)naced”, “(re)uníos”. Mensajes previsible en un momento de postración”<sup>94</sup> (2011).

Sin embargo, ambos supuestos son muy distintos; como también las estrategias

---

También se prevé la posibilidad de que, desde la votación hasta la proclamación de electos, el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal soliciten, ante la Sala Especial del Tribunal Supremo del artículo 61 de la LOPJ, la suspensión cautelar de la proclamación de electos pertenecientes a candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones integradas por partidos contra los que vayan a promover un procedimiento de ilegalización o un incidente de ejecución de sentencia de ilegalización en los quince días siguientes.

Complementariamente se introduce, en todas las modalidades de procesos electorales, una nueva causa de incompatibilidad sobrevenida, que concurrirá en los representantes electos de candidaturas presentadas por partidos, o por federaciones o coaliciones de partidos declarados posteriormente ilegales por sentencia judicial firme, salvo que voluntariamente y de modo expreso e indubitado rechacen las causas que motivaron la ilegalización de la formación bajo cuya lista concurrieron a las elecciones”. Esta última medida ha sido doctrinalmente criticada ya que no puede privarse a *posteriori* de un escaño a un electo (municipal o autonómico) o, al menos, contradice la doctrina y la jurisprudencia constitucionales. Para Álvarez Conde la finalidad del legislador puede ser loable pero la técnica legislativa es claramente “reprobable” (Álvarez Conde, 2011).

<sup>93</sup> Sortu (*nacer, surgir o crear en euskera*) es un partido político español cuyo ámbito de actuación son las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra. Creado en febrero de 2011, ideológicamente se adscribe a la corriente del soberanismo vasco conocida como izquierda *abertzale*, y desde su fundación ha sido considerado heredero de la ilegalizada Batasuna pese a que sus propios Estatutos anuncian que “su proyecto independentista y socialista (adopta) una posición clara e inequívoca de actuación por vías exclusivamente políticas y democráticas”. Afirman que, el nuevo proyecto político, supone la ruptura con los modelos organizativos adoptados en el pasado, impidiendo su “instrumentalización” por organizaciones que practiquen la violencia, o por partidos políticos que fueron “ilegalizados” y disueltos por razón de su connivencia con ella. En los mismos, la nueva formación política se compromete expresamente a cumplir el canon de legalidad ordinaria y constitucional (artículo 6 CE y Ley de Partidos), así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal constitucional que los ha interpretado.

<sup>94</sup> Para Juaristi (2011), en un artículo titulado “Bildu” (ABC, de 24 de abril) “es un caso parecido al de Jarrai o Segi, que significan en teoría lo mismo: “seguir”. Ahora bien, como imperativo dirigido a los alevines abertzales, ordenaban “dad continuidad”. ¿A qué o a quién? A ETA, por su puesto. Bietan Jarrai: “Seguid en las dos”, así reza el lema bajo el hacha y la serpiente”.

puestas en marcha. En el primero de los casos, el de *Sortu*, su intención de inscribirse en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio de Interior. Al igual que lo sucedido en 2007<sup>95</sup>, no se trataba de ilegalizar una fuerza política previamente existente (por sentido común, “no puede ilegalizarse lo que no existe”) sino de negar su inscripción<sup>96</sup>; impidiendo su configuración legal, al gozar ésta de de

<sup>95</sup> El 27 de marzo de 2007 la izquierda abertzale presentaba en el Registro del Interior una solicitud para inscribir un nuevo partido con el nombre de Abertzalen Sozialista Batasuna (ASB). En sus estatutos, el nuevo partido apuesta por lograr la independencia “exclusivamente por vías políticas y democráticas y pacíficas”, amparándose en el artículo 6 CE.

<sup>96</sup> Con fecha 9 de febrero de 2011, los promotores de esta nueva fuerza política, con su portavoz y catedrático de Periodismo de la Universidad del País Vasco, Iñaki Zabaleta, solicitaron la inscripción en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio de Interior. Apelando a la Ley de Partidos, el Abogado del Estado con fecha 3 de marzo de 2011 y días después, el 7 de marzo, el Ministerio Fiscal promovieron sendas demandas incidentales de ejecución de la sentencia de 27 de marzo de 2003 (Autos acumulados núms. 6/2002 y 7/2002) ante las Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo, en las que solicitaban, con identidad sustancial, que la organización política denominada *Sortu* fuera declarada fraudulenta y no procediera su constitución como partido político, por ser continuadora y sucesora de la disuelta Batasuna.

El Auto del Tribunal Supremo, de 30 de marzo de 2011, negará la inscripción de *Sortu* en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, al estimar las demandas interpuestas por la Abogacía del Estado y la Fiscalía contra *Sortu*, a la que consideran sucesora de Batasuna, ilegalizada en marzo de 2003 por su vinculación con la organización terrorista ETA.

El Alto Tribunal considera acreditado el diseño defraudatorio de ETA-Batasuna y su estrategia para llevarlo a cabo, concurriendo elementos probatorios suficientes para entender plenamente demostrado que el fraude se ha concretado en la creación de *Sortu*, y habiéndose revelado con plenitud probatoria el intento de consumar la sucesión operativa y funcional de Batasuna, a través de *Sortu*, como medio de asegurar la continuidad del complejo ETA-Batasuna en los aspectos económico, funcional, político e institucional mediante el aprovechamiento encubierto de las ventajas de toda índole que proporciona la legalidad vigente, la tolerancia de la constitución de *Sortu* como partido político legal constituiría un “riesgo objetivo, grave e inminente que atentaría directamente contra los pilares básicos de nuestra democracia” y que “el Poder Judicial (como primer garante de su ordenamiento jurídico) no pueden permitir.” La Sala hace hincapié en la facultad y obligación del Estado de prevenir y conjurar, anticipadamente, las consecuencias gravemente dañosas que necesariamente se derivarían de la inscripción de *Sortu* en el RPP, conforme a la doctrina del TEDH expresada en la sentencia de 30 de junio de 2009.

Por primera vez, desde la entrada en vigor de la Ley de Partidos, la resolución judicial no se ha dictado por unanimidad ; sino con una profunda división de la Sala (nueve votos a favor frente a siete en contra). El voto particular redactado por los magistrados discrepantes (Juan Antonio Xiol Ríos, Gonzalo Moliner Tamborero, José Manuel Sieira Míguez, José Luís Calvo Cabello, Alberto Jorge Barreiro, Rafael Gimeno-Bayón Cobos y Manuel Ramón Alarcón) constituye, por su contenido, una auténtica “sentencia alternativa” (Balaguer, 2011).

Los magistrados discrepantes afirmarán, de forma contundente, en el resumen de conclusiones que “a la vista de las evidencias hasta el momento existentes, no puede catalogarse a *Sortu* como la continuación de la antigua Batasuna, sino como un nuevo partido político creado por un importante sector de la izquierda abertzale con arreglo a las exigencias y parámetros constitucionales” (punto 21). Los magistrados, al emitir su voto particular, consideran, como “hipótesis plausible”, un apartamiento de ETA por parte de la izquierda abertzale y de una sumisión de ETA a los nuevos criterios políticos, como resultado de la presión derivada de un fuerte debate interno; frente a la hipótesis sostenida en la resolución de la mayoría de la existencia de una estrategia impuesta por la banda terrorista ETA al conjunto de la Izquierda abertzale. Concluyen, que no se ha acreditado suficientemente en la prueba practicada, la concurrencia del elemento de “similitud sustancial” entre la ilegalizada Batasuna y *Sortu*, entre sus estructuras, organización y funcionamiento.

Los magistrados firmantes del único voto particular al Auto sellan, por último, que “resulta obligado según los principios del Estado de Derecho admitir la actividad política del nuevo partido cuando

naturaleza constitutiva.

Paralelamente, en segundo lugar, se ha activado finalmente la estrategia del denominado “*polo soberanista*”, esto es, la coalición electoral denominada *Bildu*, con el objetivo de “construir una *Euskal Herria* sin ningún tipo de violencia” y cuyos integrantes serán, también, miembros “limpios” (o no contaminados”) de la ilegalizada Batasuna. Está por ver, nuevamente, si la experiencia acumulada, a través de la doble vía política y judicial emprendida desde 2003, y que ha dejado mayoritariamente fuera del juego democrático a los partidos, federaciones o coaliciones “herederos” de la ilegalizada Batasuna, vuelve a reeditarse.

En este caso, la impugnación de la lista puede hacerse a partir de una doble vía: a través de la Ley de Partidos, demostrando que uno de sus integrantes ha sido fagocitado por ETA (y ello, incluso, a pesar que estamos hablando de EA, que cuenta, a sus espaldas, con más de 25 años de limpia trayectoria democrática); y, también, de una solución más integral, la de la LOREG que, completada por la Ley de Partidos, busque como fin anular toda la candidatura, vaciándola de contenido, y permitiendo desactivar a su vez a las agrupaciones de electores. Tenemos que ser conscientes que, en definitiva, y a pesar de la unidad de criterio de la Abogacía del Estado y la Fiscalía al considerar que *Bildu* es “parte de la estrategia de ETA”, la base de la impugnación lo constituye la “contaminación” de sus listas y que, en definitiva, la decisión última dependerá del Supremo.

---

menos en este periodo, pues la prueba practicada no ha logrado desmentir que se trata de un intento de una parte al menos del mundo *abertzale* de que en el País Vasco sean defendidas determinadas aspiraciones políticas independentistas por vías estrictamente políticas abandonando la violencia y toda connivencia con ella, como exige el Estado constitucional”.

Las reacciones por parte de la izquierda *abertzale* a la prohibición de la inscripción de Sortu no se harán esperar. El 7 de abril se presentaba ante el Tribunal Supremo un incidente de nulidad contra el Auto de la Sala, de 30 de marzo. Sortu basa su pretensión de nulidad en la vulneración del derecho fundamental de asociación en relación con los derechos a la libertad ideológica, libertad de expresión y participación política. Según los argumentos esgrimidos en el escrito, el auto del Supremo que deniega la inscripción de Sortu por ser sucesor de la ilegalizada Batasuna presenta “claras y serias omisiones” que el Supremo tenía que haber examinado al estar en juego el ejercicio del derecho fundamental a la creación de un partido político de los artículos 6 y 22 de la Constitución. El rechazo a la violencia se hace en los estatutos de Sortu “sin ambigüedad no ambages”, prosiguen; además de definir a ETA como “sujeto activo de conductas que vulneran derechos y libertades fundamentales de las personas”. El recurso también considera “inaceptable” que el Supremo haya omitido todas las referencias que Sortu ha incorporado a sus Estatutos: tanto las menciones al artículo 9 LP; como el “mandato expreso de rechazo” a Batasuna para sus cargos y representantes; la ruptura con la estrategia de ETA y el rechazado a la violencia; e, incluso, “el rechazo a la violencia del pasado”, entre otros. Argumentos ya expresados con anterioridad por los votos discrepantes a la resolución mayoritaria de la Sala. Los promotores de Sortu reclaman no sólo que se decrete la nulidad del auto que denegó la inscripción de Sortu en el Registro de Partidos y que se ordene al Ministerio del Interior que proceda a la misma, sino que también se suspenda cautelarmente la ejecución del auto, a fin de poder presentarse a las elecciones municipales del 22 de mayo, dado que privar a un partido de participar en unas elecciones es un hecho “de extraordinaria gravedad y que produciría unas consecuencias irreparables”.

La tramitación del incidente de nulidad, dada la exigencia legal de agotar este trámite previo, y debida a la proximidad de la cita electoral, hace que sea muy poco probable que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la inscripción del nuevo partido *abertzale* antes de la fecha límite de presentación de candidaturas (18 de abril).

Las reformas legales son fiel reflejado, pues, de la "unidad" que los partidos demócratas expresaron en el Pacto Antiterrorista. Pero este aspecto contrasta radicalmente con el de la firmeza del Estado de Derecho.

Es cierto que la lucha contra el terrorismo y su entorno ha focalizado una parte muy importante de la acción judicial en los últimos 10 de años. Fundamentalmente, mediante diferentes "macroprocesos" (núms. 153/2000 "Herriko Tabernas"; 18/2001 "Haika"; el 33/2001 "Gestoras Pro Amnistía", el, el 35/2002 "Batasuna"; 216/2001 "Egunkaria"...); causas seguidas contra los integrantes y las organizaciones "pantalla" del entramado de ETA y que están teniendo resultados judiciales muy diferentes. Pero, en ocasiones, la acción de la justicia ha sido, también, muy cuestionada<sup>97</sup>.

Pero, también, es un objetivo del Acuerdo por las Libertades el esfuerzo por "preservar y honrar" la memoria de todas las víctimas del terrorismo, que representarán "la columna moral de la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo" (Alonso, 2004). Fruto de ese compromiso nacerá la Fundación de Víctimas del Terrorismo<sup>98</sup>.

A este compromiso, se suma la expresión parlamentaria del reconocimiento material y moral a las víctimas del terrorismo, mediante la presentación a la Mesa del Congreso, con fecha 25 de junio de 2010, de la Proposición de Ley de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo. Iniciativa ampliamente respaldada por el arco parlamentario (incluso de grupos nacionalistas)<sup>99</sup> y por las propias asociaciones de víctimas del terrorismo.

Este instrumento legal que, trae causa directa del Pacto, ya contaba con un proyecto previo, elaborado por el último de los Gobiernos populares. Una de las primeras actuaciones del Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo será la defensa de retocar "con carácter general" dicho proyecto, con la intención de adaptarlo a las "nuevas circunstancias" y atender aspectos no previstos por

<sup>97</sup> Para Cosidó y Elía, por ejemplo, el denominado "caso Faisán" ha sido el "ejemplo más clamoroso y posiblemente delictivo de interferencia en la acción policial" (2010: 304) durante el proceso. La Audiencia Nacional investiga la responsabilidad de la "delación policial". Por el momento, están encausados dos destacados miembros del Cuerpo Nacional de Policía y un alto cargo del Ministerio de Interior. Astarloa, por su parte, ha denunciado que "ha sido una querrela particular la que ha llevado ante la Audiencia Nacional al Partido Comunista de las tierras Vascas, ante la inacción absoluta de la Fiscalía, tanto en vía penal como a través de la nueva Ley de Partidos Políticos. Han sido igualmente asociaciones cívicas las que han llevado a la Audiencia a ANV, a cuya suspensión se ha opuesto igualmente el fiscal" (2009: 9).

<sup>98</sup> Constituida formalmente el 19 de diciembre del 2001, la Fundación tiene por objeto promover y divulgar los valores democráticos, la libertad y la defensa de los valores humanos, así como fomentar una mayor comprensión de la situación en que se encuentran las víctimas del terrorismo. Otros objetivos serán "prestar la ayuda necesaria en su vertiente asistencial a las víctimas y a sus familias; impulsar becas y promover intercambios culturales y crear un fondo cultural de carácter permanente en memoria de las víctimas".

<sup>99</sup> El 25 de junio de 2010, los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular en el Congreso, Catalán (Convergència i Unió), Vasco (EAJ-PNV), de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Grupo Mixto presentaron la Proposición de Ley de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo en el Congreso.

una normativa que fue concebida como de “final de etapa”. El retraso se impuso y, casi con toda seguridad, será ésta una de las causas determinantes en que la asociación mayoritaria (Asociación víctimas del Terrorismo) comunicase al presidente del Gobierno su intención de romper toda relación con la nueva oficina del Alto Comisionado.

Pese a la defensa de la vigencia del Acuerdo por las Libertades, el nuevo Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, se desmarcará de forma explícita de la política antiterrorista trazada por el Ejecutivo de José María Aznar. En este punto, los hechos hablan por sí mismos: una ley comprometida en el año 2006<sup>100</sup>, será tomada en consideración cuatro años más tarde. Y, a pesar del consenso unánime de los grupos parlamentarios del Congreso, la proposición<sup>101</sup> adormecerá en el Congreso de los Diputados desde octubre de 2010.

Memoria, dignidad, justicia y verdad, son las ideas fuerza que fundamentan el dispositivo normativo recogido en la proposición de Ley, buscando en última instancia la reparación integral de la víctima. El futuro texto normativo se asienta, también, en la nueva concepción de la “protección integral”<sup>102</sup> de las víctimas del terrorismo; articulada bajo el principio de constituir un cuerpo legal unitario que regule de manera unificada las prestaciones y ayudas económicas directas y todas aquellas que permitan que la incorporación a la vida familiar, social o laboral se realice en las mejores y óptimas condiciones posibles.

Desde esta perspectiva, la ley trata de abarcar todas las vertientes sectoriales: desde la económica por el daño sufrido, sea éste personal o material hasta la asistencia jurídica, la prestación de atención médica, psicológica o psiquiátrica. Sin olvidar, las medidas de preferencia en relación con el empleo, la vivienda, la formación o la educación (becas especiales); ni, tampoco, el fomento del movimiento asociativo y el apoyo a sus organizaciones; deseo (expresado en el debate de toma en consideración, en las palabras del diputado Alonso Aranegui: vocación de “(...) unir, sumar, superar las divisiones, y fortalecer el prestigio de la Constitución y del Estado de derecho”) las que contrastará con la fractura interna del movimiento asociativo, cuando no la movilización “sin precedentes

---

<sup>100</sup> El Presidente Rodríguez Zapatero anunciaba la elaboración de una nueva Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo con las siguientes palabras: “(...) ese reconocimiento a las víctimas ha tenido un progresivo incremento en el periodo democrático, en los últimos diez o quince años frente a una primera etapa distinta. En ese incremento progresivo nuestro Gobierno está dispuesto a dar un paso más allá (...) y a modificar y a traer una nueva ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo, que haremos antes de que termine este periodo de sesiones, y que, por supuesto, deseamos que sea fruto del más amplio consenso de esta Cámara”, palabras pronunciadas en el curso de una sesión de control al Gobierno en el Congreso de los Diputados respondiendo a una pregunta formulada por el coordinador de IU, Gaspar Llamazares, sobre el papel de las víctimas y de la sociedad española en la política antiterrorista del Gobierno (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm. 156, de 1 de marzo de 2006, p. 7803).

<sup>101</sup> El plazo de quince días hábiles para formular enmiendas concluía el pasado 5 de octubre de 2010 y el de presentación de enmiendas se ha ampliado hasta en veintitrés ocasiones.

<sup>102</sup> Esta concepción integral no sería completa si solo se hubiera proyectado hacia el futuro. Por ello la ley contempla su aplicación retroactiva a todos los actos acaecidos a partir de 1 de enero de 1960, año en que se considera que se produjo la primera víctima mortal por terrorismo.



como respuesta al proceso de negociación.

Por último, el nuevo mapa electoral tras las elecciones autonómicas vascas de marzo de 2009<sup>103</sup> posibilitará la única opción política no ensayada, hasta la fecha, pero prevista expresamente en el Pacto Antiterrorista: la alternativa constitucional.

Si los comicios vascos de 2001 el triunfo de la alternativa “constitucionalista”<sup>104</sup> no estuvo madura, a pesar de cosechar la menor brecha entre los electorados nacionalista y españolista en toda la historia del autogobierno vasco (52 frente a 47, cuando en 1986 era de 70 frente a 30). Las que han sido calificadas como “elecciones del cambio” (Llera, 2009) certificarán no sólo el final de un ciclo soberanista<sup>105</sup> sino el acuerdo entre las fuerzas signatarias del Acuerdo por las Libertades. La fórmula: un gobierno minoritario, liderado por el PSE y sustentado por un acuerdo parlamentario externo con el PP. Sus líneas maestras: reflejadas en un documento programático titulado “Bases para el cambio democrático al servicio de la sociedad vasca”<sup>106</sup> (rebautizadas por la oposición *jetzale* como “Pacto de las Vascongadas”).

Las Bases plasman la “relación preferencial” entre los dos grandes partidos estatales en una serie de materias (negociación presupuestaria, normalización y política institucional; políticas culturales y frente a la crisis...) “sin excluir otros posibles acuerdos con el resto de fuerzas parlamentarias” en lo no circunscrito expresamente por las mismas. Pero no me resisto a centrarme, en exclusividad, en los dos que se configurarán como “grandes objetivos” de legislatura (López, 2011):  
i) Combatir el terrorismo y avanzar el camino de la paz y libertad ciudadanas y

<sup>103</sup> Las elecciones vascas de 2009 marcan un punto de inflexión y, por motivos obvios (ilegalización efectiva de las listas de la izquierda radical *abertzale*), suponen el final del ciclo soberanista iniciado en Estella una década atrás, y caracterizado por la radicalización del nacionalismo institucional, la invocación de mayorías coyunturales para imponer visiones unilaterales y claramente partidarias; así como la instauración de una política de frentes que va a dominar la escena política vasca a partir de ese momento. El resultado (puede consultarse el Acuerdo de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, de 18 de marzo de 2009) de esas elecciones muestran el triunfo del PNV con 399.600 votos (30 diputados), seguido por el PSE-EE (318.112 votos y 25 escaños) y el PP (146.148 votos y 13 diputados). Los dos partidos que habían compartido con el PNV responsabilidad de gobierno sufrirán un duro revés electoral (EA pasa de 7 a un único representante e idéntico resultado obtiene EB). A pesar que las encuestas post-electorales pondrán de manifiesto la preferencia por un gobierno transversal PSE-PNV, la diferencia de escaños (5) entre ambas formaciones no será obstáculo para la formación de un gobierno alternativo y minoritario del PSE.

<sup>104</sup> Para uno de los intelectuales que secundarán dicha alternativa constitucionalista, Martínez Gorriarán, el constitucionalismo era “ante todo un puente que unía a la derecha y a la izquierda no nacionalistas, subrayaba puntos comunes, especialmente la asunción y defensa de la democracia liberal en contra del comunitarismo nacionalista, violento o no, y por tanto, trazaba una línea divisoria entre los demócratas constitucionalistas y los nacionalistas de diverso pelaje, que o bien apoyaban el terrorismo que sufrían exclusivamente los primeros, o bien se inhibían y permitían la impunidad práctica de la violencia y explotaban tranquilamente sus beneficios” (2008: 111-112).

<sup>105</sup> “(...) Una época en la que la búsqueda de consensos amplios para definir los marcos de convivencia fue sustituida por la invocación de mayorías coyunturales para imponer visiones partidistas, en la que se produjo el acercamiento político entre el nacionalismo institucional y el nacionalismo violento” (Domínguez, 2009).

<sup>106</sup> El documento político está disponible en la web orgánica del PSE-EE ([www.socialistasvascos.com](http://www.socialistasvascos.com)).

ii) Dar normalidad y tranquilidad a la política vasca (se sobreentiende que este aspecto gravita entorno al marco institucional y el desarrollo del autogobierno vasco).

El primero se concretará en una política radicalmente distinta en cuanto a la política en defensa de las libertades y contra el terrorismo por parte del nuevo Ejecutivo autonómico, centrada no sólo en la apuesta por las vías legales para combatir ETA y *“derrotar sus pretensiones en todos sus ámbitos”* sino también los amplios compromisos policiales: *“máxima colaboración de la Policía Autónoma con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado”* y *“(…) más medios a la Ertzaintza para reforzar su actuación en la lucha contra el terrorismo de ETA”*.

Junto a los no menores objetivos siguientes: 1) *“Determinación política para que desaparezca cualquier espacio de impunidad o intento de legitimación política, directa o indirecta, de la violencia”*; 2) *“El compromiso de que la violencia terrorista no obtendrá nunca ventaja o rédito político alguno”*; y, 3), *“La deslegitimación política y social, en todos los espacios de la sociedad, del terrorismo de ETA y de las personas y colectivos que lo justifican o amparan”*. Sin olvidar, por último, el ámbito prioritario de *“la defensa de la libertad de las personas amenazadas y extorsionadas”* como, tampoco, el *“permanente apoyo y reconocimiento de las víctimas del terrorismo y de su derecho a la memoria, la dignidad y la justicia”*.

Dentro de los aspectos referidos a la estabilidad institucional, por su parte, el documento destaca una serie de compromisos vinculados al desarrollo del autogobierno, bajo la premisa del *“reconocimiento en el marco de la Constitución de la plena vigencia del Estatuto de Gernika como marco que constituye a Euskadi como realidad política, y compromiso de impulso y mejora del autogobierno al servicio de la ciudadanía”*: 1) *“El acuerdo con el Gobierno de España para completar el desarrollo del Estatuto de Gernika en las materias con medios pendientes de transferencia”*; así como 2) *“la normalización en las relaciones intergubernamentales”*, tanto a nivel vertical (Estado) como horizontal (*“en especial con aquellas con las que se tienen intereses comunes”*), desde una perspectiva externa; como también interior (*“desarrollo interno del autogobierno”*).

Mientras la política sectorial de interior se ha saldado estos últimos años con un amplio abanico de realizaciones, tanto en sus aspectos más específicos de lucha antiterrorista<sup>107</sup> como aquellos que pretenden atajar los espacios de

---

<sup>107</sup> En una de sus primeras entrevistas tras tomar posesión del cargo el nuevo consejero vasco de Interior afirmará que *“la lucha contra el terrorismo es la prioridad de su gobierno”* (El País, de 17/ mayo/2009). No es de extrañar, pues, que los principales logros de legislatura (hasta la fecha) en este ámbito material sean destacables. Como, por ejemplo, la creación de la División Antiterrorista y de Información (DAI) de la Ertzaintza, con medio millar de efectivos dedicados en exclusiva a la persecución de ETA en Euskadi; o el refuerzo de la coordinación antiterrorista con el Ministerio de Interior, la Policía y la Guardia Civil.

Un dato resulta esclarecedor del cambio de tendencia registrado, la violencia callejera en Euskadi en junio de 2009 caerá a su nivel más bajo desde el final de la última tregua de ETA, según un informe de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

impunidad<sup>108</sup> en los que se ofende la memoria de las víctimas<sup>109</sup>; la política de crecimiento institucional y desarrollo estatutario ofrece, sin embargo, un pobre balance de realizaciones, a penas contrarrestado desde la perspectiva de algunos gestos simbólicos<sup>110</sup> y de los últimos traspasos materializados.

## V

A estas alturas, una primera conclusión, es que resulta hartamente evidente que la perspectiva futura del Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo no resulta muy halagüeña. Sin embargo, esta apreciación de carácter general debe

<sup>108</sup> En el primer año de gobierno, se han adoptado medidas sensibles en este ámbito. Entre las mismas destacan tanto la rúbrica de un convenio con la Asociación de Municipios Vascos-Eudel para la retirada de carteles, pancartas y pintadas en las calles; el impulso de ordenanzas municipales para evitar la colocación de txonas que sean utilizadas para hacer apología del terrorismo y ofender a la memoria y dignidad de las víctimas; así como la orden que, desde el Departamento de Interior del Gobierno vasco, se dará para la retirada de fotos de presos de ETA que habitualmente presidían las concentraciones semanales de la asociación de familiares de los reclusos (*Etxerat*) en numerosas localidades vascas.

<sup>109</sup> Según un informe del Ararteko sobre Atención Institucional a las Víctimas del Terrorismo, y presentado en el Parlamento vasco, cerca de 42.000 personas vivían en 2009 bajo la amenaza terrorista en Euskadi. Se comprende, pues, la importancia de las medidas que se adoptarán en este ámbito, y de las que puede destacarse la puesta en marcha del Mapa de la Memoria, así como de un Programa de regreso voluntario dirigido a los ciudadanos vascos y sus familias que han sufrido la diáspora. En junio de 2010 el Gobierno vasco aprobaba el Plan de Convivencia Democrática y deslegitimación de la Violencia, cuyo fin último era desterrar de la escuela vasca el alto grado de jóvenes que siguen justificando y tienen actitudes permisivas respecto del terrorismo de ETA (14,8%). Por último, el Parlamento vasco aprueba por práctica unanimidad (sólo se abstuvo el único parlamentario de UPyD) una iniciativa que insta al Gobierno vasco a aprobar en el presente ejercicio un decreto con medidas para "víctimas de vulneraciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos en un contexto de violencia política" (Debate y resolución definitiva de la proposición no de Ley formulada por los grupos parlamentarios Nacionalistas Vascos, Socialistas Vascos, Aralar, Mixto-Eusko Alkatasuna y Mixto-Ezker Batua Berdeak, sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos producidos en un contexto de violencia de motivación política. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco* (IX Legislatura), núm. 96, de 31 de marzo de 2011, pp. 10-45).

<sup>110</sup> No sólo la toma de posesión del nuevo Lehendakari tendrá un carácter diferencial, como ha destacado José Manuel Castells (2010): "El 7 de mayo el Real Decreto 810/2009 de la Jefatura de Estado nombraba Presidente del Gobierno vasco a Don Francisco Javier (Patxi) López Álvarez, quién tomará posesión en la misma fecha en la solemne ceremonia celebrada en la Casa de Juntas de Gernika. El acto sería novedoso en diversos aspectos (presencia de los jefes de los tres ejércitos y de la Guardia Civil) y la alocución del Presidente también significaría determinados cambios en el formulario habitual, como por ejemplo la sustitución de "pueblo vasco" por la referencia a la ciudadanía vasca", jurando sobre el Estatuto de 1979" (p. 614). Los diez consejeros del Gobierno vasco, por su parte, tomarán posesión de sus cargos prometiendo lealtad a la Constitución y al Estatuto de Gernika. Novedad también con respecto a la fórmula utilizada por los consejeros nacionalistas del anterior Ejecutivo autonómico que aludía genéricamente a "la Ley". La fórmula utilizada será: "Juro/prometo por mi conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones de consejero (de cada una de las tareas), cargo que cumpliré con lealtad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Gernika, a las demás leyes vigentes, y al servicio de la ciudadanía vasca". La referencia a la lealtad a la Constitución y al Estatuto constituye, también, otro significativo aspecto novedoso, así como la referencia (al igual que el Lehendakari socialista) al servicio de la ciudadanía vasca, ya que los consejeros nacionalistas lo hacían poniéndose "al servicio de Euskadi".

ser corregida y matizada atendiendo a los elementos que lo caracterizan: 1) un *componente principal*, que destila su propio preámbulo, y que no es otro que la refutación política al pacto con los violentos; 2) un *componente material*, que no es otro que las políticas aplicadas durante los últimos años; y, por último, 3) un *componente relacional*, de confianza entre los dos grandes partidos y con visos de abrirse en el futuro a nuevas incorporaciones.

El primero, sin duda, es el que ha quedado peor parado. En primer lugar, por el drástico cambio de circunstancias. Hoy, son hechos constatados, que el PNV ha sido excluido de la estrategia de acumulación de fuerzas soberanistas o proyecto común independentista. Que, también, ha sido desalojado del poder autonómico, tras tres décadas de posición hegemónica, gracias al acuerdo de las fuerzas constitucionalistas. Y, por último, que a pesar de lo anterior no ha dejado de ser el principal de los apoyos parlamentarios del Gobierno socialista en los últimos años, con una especial trascendencia e influencia en la política territorial referida a Euskadi. Son hechos que, por sí solos se sitúan en las antípodas de la situación de finales de los 90 y la estrategia que, iniciada en Lizarra, inspirará la década soberanista que ha dominado la escena vasca. Sin embargo, la coyuntura política de los últimos años ha neutralizado esta alianza anti-soberanista de las dos grandes fuerzas nacionales.

El segundo de sus ámbitos es el que debe ser mejor valorado. Sin embargo, hay que hacer previamente dos constataciones. La primera, viene referida a que el consenso entre las dos grandes fuerzas políticas españolas ha sido, desde la Transición un pilar fundamental en la política antiterrorista. Hasta el punto que la identificación por excelencia de la "gran política de Estado" se ha hecho con la seguridad frente al terror (más si cabe que la propia política exterior). Pero, a la necesidad de consenso, se le superponían otros dos: 1) el respeto a la legalidad constitucional y 2) la incompatibilidad entre democracia y terror. El consenso antiterrorista, descansaba pues no sólo, a partir de un diagnóstico "nacional" compartido sino, también, exigía compatibilizar una misma estrategia: la de la "derrota de ETA". Materializada durante los años (2000-2004) [y que, como hipótesis, habría podido retornar en los últimos años (2008-20011)] y, del mismo modo, ausente durante los años (2005-2007) por los que transcurre el proceso negociador con ETA.

Es entonces cuando se sustancia, entonces, una peculiar mutación: la política de "derrota" de ETA es sustituida por la de "claudicación" de Estado, en aras a conseguir un *fin dialogado* de la violencia. Y es entonces cuando empieza a aparecer una brecha vertiginosa en el consenso antiterrorista. La responsabilidad de ese cambio vertiginoso es unidireccional y exclusiva. Bien es cierto que Rodríguez Zapatero será el impulsor inicial de la iniciativa. Pero, su situación es radicalmente distinta cuando se ha sido oposición y cuando se ha sido gobierno. Precisamente, provocando un drástico giro que el Pacto quería evitar en su esencia.

Hemos de ser conscientes que, precisamente por su naturaleza política, el Pacto Antiterrorista es susceptible de ser burlado ya que depende, primero, de

la voluntad de cumplirlo que tengan los partidos; segundo, que el rédito electoral que pueda hacerse de su instrumentalización es más que dudoso, del mismo modo que los réditos del fin de la violencia. Y, por último, que la salud (de "hierro") del Pacto depende de la lealtad inter-partidaria, como ha podido comprobarse en el (reciente) acuerdo de gobernabilidad de Euskadi.

El balance material, sin embargo, es el que resulta más positivo. Por sus hechos los conoceréis. Sus principales éxitos y logros (entre los que yo destacaría la Ley de Partidos y sus puntales y sucesivas reformas; así como las Bases para el cambio democrático en Euskadi, "reedición invertida de la coalición fallida en 2001") son la mejor plasmación de una estrategia que, a pesar de las diferencias puntuales, se ha mantenido en términos globales a lo largo de la última década. Implementados bajo su impulso, han dado cumplimiento y satisfacción a sus principales contenidos programáticos (unidad democrática, eficacia policial, firmeza del Estado de Derecho, cooperación internacional y movilización ciudadana) con mayor intensidad en unas etapas frente a otras. .

La política de firmeza "frente al terror" (2000-2004) sentará las bases sobre las que se asienta la situación actual pese a ser la más castigada por la acción mortal terrorista (53 víctimas). Sin embargo, es también todo dicho sea de paso el motor de arranque de las reformas legales que han permitido la ilegalización de hasta 10 marcas seguidoras de la estrategia de ETA. La política de "apaciguamiento" (2004-2008) o de negociación con ETA ha sido analizada con detalle en otras partes del presente trabajo; sin embargo, supone el eslabón más débil de todo el periodo por los daños "colaterales" ocasionados al consenso antiterrorista. A pesar de ser un período de una reducida intensidad mortal (4), con dos años sucesivos sin víctimas mortales (lo que no había sucedido desde 1978). Por último, el periodo del retorno al consenso antiterrorista (2008-2011) cuya rectificación no sólo ha sido oportuna para hacer olvidar el malhadado proceso sino que supone una reafirmación de sus bases, una prolongación de sus reformas legales y, en último término, la necesidad de ensanchar aún más las bases de su acuerdo.

Hoy, asistimos a una situación insólita y perpleja: la extrema debilidad en la que se halla ETA hace creíble, más que nunca su desaparición, tras 50 años de terror. Pero, en ocasiones, atendiendo a los discursos esgrimidos por las fuerzas políticas a veces la distancia entre los demócratas parece más lejana que nunca. No es de extrañar, pues, que en los próximos meses, asistamos nuevamente a una pretendida capitalización electoral no sólo del final dialogado de la violencia, una de las tareas pendientes de la democracia española; sino de instrumentalizar y buscar el desgaste electoral al gobierno con el pretexto de la política antiterrorista con una utilidad, en ocasiones, más que dudosa. Y ello, aún a costa de poner en riesgo la positiva experiencia de más de 10 años de vigencia del Acuerdo por las Libertades (de todos los españoles).

## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Rogelio

- (2004): *¿El final de ETA?*. ABC, de 24 de mayo de 2005.
- (2005): *La resolución del Congreso de los Diputados sobre lucha contra terrorismo: un comentario sobre la experiencia norirlandesa*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. ARI núm. 79: Madrid: Real Instituto Elcano.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique

- (2004): *El Derecho de Partidos*. Madrid: Cóllex.
- (2011): Intervención en el Seminario “10 años de aplicación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos”, organizado el 16 de marzo. Valencia: Fundación Manuel Broseta.

ASTARLOA, Ignacio (2007): Intervención en el Curso “La democracia frente al terrorismo”, organizado el 8 de julio. Navacerrada: FAES.

COSIDÓ, Ignacio y ELÍA, Óscar (2010): *España, camino de libertad. La política antiterrorista para la derrota de ETA, 1996-2004*. Madrid: Editorial Fundación FAES.

DE LA GRANJA, José Luis; DE PABLO, Santiago; y RUBIO POBES, Coro (2010): *Breve historia de Euskadi. De los Fueros a la Autonomía*. Barcelona: Random House Mondadori.

DE GRANJA SAINZ, José Luis

- (2001, 1 de febrero): “El pluralismo en Bilbao”. *El País*.
- (2003) *El siglo de Euskadi: el nacionalismo vasco en la España del siglo XX*. Madrid: Tecnos.

DUPLÁ, Antonio (2004): “Izquierda obrera y nación 1880-1923”. *Hika*, núm. 153-154.

FISAS, Vicenç

- (2007): Tesis para hacer posible el fin del conflicto vasco. *El País*, de 23 de abril.
- (2010): *¿Llegó la hora?. Promesas de paz para el País Vasco*. Barcelona: Icaria Editorial.
- (2010): *El proceso de paz en el País Vasco*. Quaderns de Construcció de Pau. Escola de Cultura de Pau/Departament d’Interior, Relacions Institucionals i Participació. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (2011): *España (País Vasco). Anuario de Procesos de Paz 2011*.

Barcelona: Escola de Cultura de Pau/Icaria Editorial.

GOBIERNO VASCO (2008): Bases para el diálogo y el acuerdo político. Pacto de Loiola. Obtenida el 29 de abril de 2009, de [https://www.6.euskadi.net/r57-4075/es/contenidos/noticia/cónsul\\_20080625\\_loiola/es\\_consul/consul\\_200806025\\_loiola.html](https://www.6.euskadi.net/r57-4075/es/contenidos/noticia/cónsul_20080625_loiola/es_consul/consul_200806025_loiola.html)

GONZÁLEZ, Santiago (2006): A qué llaman proceso de paz. Cuadernos de Pensamiento Político. La ilustración Liberal, núm. 27.

GARCÍA, Javier Ignacio (enero 2007). El final de ETA: ¿Lucha contra el terrorismo o resolución de conflicto?. UNISCI Discussion Papers, nº 13.

IRIONDO, Iñaki y SOLA, Ramón (2005). *Mañana Euskal Herria: entrevista a Arnaldo Otegui*. Bilbao: Baigorri Argitaletxea S.A.

LLERA Francisco; *Sortu: ¿El fin de ETA?*, Claves de Razón Práctica, marzo 2011, número 2010. Pag. 32 - 44.

PEATOM (8 de agosto de 2009) *Negociación con ETA. Preguntas y respuestas*. <http://www.peatom.info/elipsis/120660/negociacion-con-eta-preguntas-y-respuestas/>

REKONDO REKONDO, Joxan (2005). *Ante un proceso de paz vasco: El nuevo guión de ETA*. <http://www.goizargi.com/2005/rtf/elnuevoguiondeeta.rtf>