

**“Análisis y evaluación de la política antiterrorista
en España”
(Transcripción)**

**Por Oscar Jaime Jiménez
Doctor en Ciencia Política y
Profesor titular de la Universidad Pública de Navarra**

Muchas gracias.

En primer lugar, desearía agradecer a la Fundación Giménez Abad la invitación para participar en este evento, y también aprovecho para congratularme un poco, precisamente porque actos de este tipo, y sobre todo seminarios de estas características, que no se habrían celebrado probablemente hace algunos años. En la actualidad muestran que existe una sociedad civil consciente, activa, interesada por este tipo de temas, que siempre resultan incómodos.

No nos engañemos: hace dos décadas, o incluso menos, probablemente, temáticas de estas características no habrían sido tratadas de forma tan abierta y con un interés, con un enfoque científico tan profundo. Evidentemente, había foros de políticos, foros cerrados, y técnicos también, integrados por policías, por miembros de las fuerzas de seguridad, que eran los entornos en los cuales se debatían este tipo de cuestiones. Pero a la sociedad civil, a nosotros, a los ciudadanos en general, incluso al mundo académico, realmente se nos había sustraído un poco este debate. Y foros de estas características realmente permiten que la gente en general participe, se informe, y fundamentalmente también haga un ejercicio de ciudadanía, como

corresponde a una sociedad democrática, al debatir cuestiones que la afectan directamente.

Dejada clara esta cuestión, yo voy a tratar algunos aspectos más relacionados con un enfoque más técnico que el que ha planteado el profesor Reinares. Si algo nos permite el hecho de que exista un terrorismo de hace varias décadas en España, es que podamos abordarlo desde cierta perspectiva. No digo distanciamiento, pero sí que el hecho de que haya transcurrido tanto tiempo nos permite observar cuáles han sido los aciertos y cuáles han sido los fracasos en las respuestas policiales, en las judiciales y en las de los propios políticos. Y en eso es en lo que me voy a centrar fundamentalmente, haciendo referencia básicamente al caso de ETA.

Por eso voy a intentar de alguna manera remontarme un poco en el tiempo, intentar establecer una especie de cronología por fases, haciendo especial hincapié en aquellos momentos que desde mi punto de vista realmente son más interesantes, o contienen esos ingredientes que nos van a permitir interpretar si ciertas medidas, o ciertas actitudes por parte de las autoridades políticas, o las autoridades policiales, fueron acertadas en su momento o no.

Sé que esto es muy polémico, porque, evidentemente, establecer criterios de eficacia y de eficiencia en materia antiterrorista es, realmente, la pregunta del millón; es muy difícil. Pero, desde mi perspectiva, yo he intentado desarrollar algunos modelos de carácter empírico con relación a ciertos índices ponderados de eficacia policial antiterrorista, que ahora veremos, y que de alguna manera nos permiten analizar con cierta objetividad los éxitos o los fracasos de ciertos momentos.

Lo cierto es que si analizamos el origen del terrorismo de ETA tenemos que remontarnos a muchos años atrás. Realmente, aunque el primer atentado tiene lugar en 1960 (atentado del cual nadie se acuerda, realmente, porque fue

inicialmente atribuido a otra organización), lo cierto es que el primer atentado con una continuidad posterior tiene lugar en 1968. Y es un momento en el cual, realmente, la sociedad española no estaba acostumbrada, realmente, a hacer frente a este tipo de violencia política. Ni la sociedad española, ni siquiera las fuerzas de seguridad del momento, las cuales, realmente, cuando comenzó la actividad de ETA se encontraron muy sorprendidas. Muy sorprendidas y desorientadas.

Y eso tuvo una consecuencia realmente tremenda, que fue la de desarrollar unas prácticas y unas estrategias (unas tácticas, fundamentalmente, de carácter policial) que no se adecuaban realmente al contexto en el cual se tenía que desarrollar esa lucha contra ese terrorismo incipiente, de carácter nacionalista fundamentalmente (me refiero, en este caso, al nacionalista vasco).

Esa dinámica policial, que durante el tiempo, el periodo de la dictadura, pues, evidentemente, no se preocupó por atraerse a la población, ni por gestionar de una manera, digamos, más cercana a los ciudadanos esa crisis terrorista, tuvo, como consecuencia fundamentalmente, que los agravios, dentro de la propia sociedad vasca, se vieran incrementados de forma sustancial a lo largo de esos años siguientes. Es decir, los niveles, digamos, de represión hasta la muerte del dictador, realmente fueron bastante significativos, lo cual creó –insisto- una especie de círculo infernal que no contribuyó precisamente al relajamiento de las actitudes ni a la disminución sensible de la actividad de ETA. Realmente, entre el 68 y la muerte de Franco murieron más de cuarenta personas por actuaciones de ETA.

Bien, uno puede pensar: la transición, de alguna forma, desactivaría esta dinámica infernal, ¿no?. Y sin embargo, si uno observa realmente el proceso de la transición, se da cuenta de que no existen, en principio, cambios

significativos desde el punto de vista de las actuaciones policiales. ¿Por qué?
Por varias razones.

La primera está bastante relacionada con factores políticos. Los sectores políticos del momento, de la UCD, no querían comprometerse en exceso con la imagen que podía ofrecer un Ministerio de la Gobernación en esa época. Es decir, lo que hicieron los políticos de ese momento fue de alguna manera apartarse de las decisiones más importantes, y, de alguna forma, dejar que todo evolucionara por su propia inercia.

Después nos encontramos con otros factores que también están muy presentes. No hay que olvidar que, realmente, eran unos años en los cuales la amenaza permanente del golpe de estado impedía que desde los propios sectores políticos se introdujeran cambios significativos dentro de las propias estructuras policiales. A lo cual hay que añadir también que realmente existía un temor, por parte también de los políticos, a que una desactivación o una reforma estructural de la policía pudiera, de alguna manera, alterar sustancialmente el escenario existente, y eso a su vez permitiera a los terroristas una mayor capacidad de acción. Por lo tanto, se sacrificaba un poco esa renovación dentro de ciertas estructuras en favor de ese mantenimiento de una presión razonable contra los terroristas.

Y esta fue, en gran medida, la situación que existía en ese momento. Otro factor político que podemos también tomar en consideración era que en las elites políticas, en los años 76, 77, 78, existía una convicción razonable de que el problema del terrorismo de ETA podía ser solventado mediante acuerdos políticos, y ese planteamiento lo compartían tanto sectores de derecha como sectores de izquierda. ETA pertenecía a un escenario que no correspondía con ese periodo de la transición, sino con el periodo de la dictadura, y por lo tanto resultaría muy lógico, muy razonable, que ETA desapareciera.

Pues bien, estos planteamientos, al menos los políticos, fueron los que se mantuvieron, en gran medida, hasta la segunda mitad de 1978. Año en que, justamente en septiembre, asesinan al periodista José María Portel, y es entonces cuando desde las propias autoridades se percibe que es necesario introducir un cambio sustancial en los planteamientos desarrollados hasta ese momento. Si la respuesta policial no había sido una prioridad, a partir de ese momento lo sería.

Ese descubrimiento repentino de la necesidad de ofrecer respuesta policial eficaz supuso que, en esas fechas también (segunda mitad del 78), desde el Cuerpo Superior de Policía se planteara y se realizara el envío de una unidad de información al País Vasco con el fin de actualizar todos los datos, toda la información de la que se disponía hasta ese momento -la información había quedado bastante desactualizada durante los años anteriores. Y sería precisamente el cometido de esa unidad el recabar nueva información actualizada.

Pero la información se puede recabar de muchas maneras distintas, y lo cierto es que esta unidad incurrió en una serie de errores relacionados con, precisamente, el exceso, en algunas ocasiones, de fuerza cometida contra ciertos sectores que habían abandonado, de manera definitiva ya, incluso la lucha armada e, incluso, su defensa. Si se fijan, justamente, esta unidad interviene en 1978, y es a partir, justamente, en el 78, 79, 80, cuando se incrementa de manera sustancial el número de víctimas mortales de ETA. Lo cierto es que estos años, que se van a caracterizar por una extremada dureza por parte de las autoridades, no van a surtir los efectos deseados.

Pero la gran pregunta que nos podemos plantear es por qué a partir de 1980 disminuye precisamente esa actividad. Fundamentalmente hay dos factores que hay que tomar en consideración.

Primero, un factor político, y es que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco, y amplios sectores, realmente, del nacionalismo vasco, comprenden que para progresar en ese proceso es necesario (en el proceso, digamos, de incremento de la autogestión), realmente, abandonar la estrategia violenta. Pero por otro lado, desde un punto de vista más técnico, observamos también, sobre todo a partir de 1980, que desde las propias fuerzas de seguridad se tiene ya una imagen mucho más clara de cómo funciona internamente la organización terrorista. De tal manera que la atención se comienza a focalizar, en el 79-80, fundamentalmente en el desmantelamiento de los comandos de información, que en ese momento eran los que suministraban información a los operativos, que eran los que actuaban.

Todo eso era consecuencia, en gran medida, de ese proceso de modernización que había introducido el nuevo ministro, Juan José Rosón, en 1980. Por lo tanto, a partir del 80 vemos cómo se produce -sobre todo en el 81- una disminución sensible.

Esta inercia policial, que se había demostrado realmente muy positiva, se mantendría posteriormente, prácticamente a lo largo de toda la década. Es decir, con independencia del cambio de gobierno a partir del 82, el Partido Socialista Obrero Español mantuvo esa dinámica. Con un éxito, digamos que, al menos siendo optimista, relativo -digamos. Hubo repuntes, pero realmente si podemos definir de alguna forma las fases posteriores siempre lo tenemos que hacer en función de esa continuación de las políticas marcadas ya inicialmente por la UCD.

Los socialistas, desde un principio, tuvieron muy en cuenta la experiencia nefasta de la Segunda República. Es decir, había intelectuales significativos del Partido Socialista que ya en el 39 reconocían de forma abierta en sus escritos que la República había fracasado por su incapacidad para

mantener el orden público en las calles. Y estos nuevos socialistas, la nueva generación, tomaron buena nota, realmente, de esos planteamientos, y lo que hicieron fue focalizar gran parte de su atención precisamente en ese elemento de lucha contra el terrorismo, desarrollando planes integrados, muy sofisticados, como era en su momento el Plan ZEN (Zona Especial Norte).

Si queremos encontrar algún elemento significativo de cambio en los planteamientos policiales, probablemente no tanto en cuanto a resultados, sino a estrategia seguida en la lucha contra el terrorismo, tendríamos que acudir a 1994, fundamentalmente. Durante el periodo de los anteriores ministros socialistas, de Corcuera y de Asunción, no se habían producido cambios significativos -insisto. Pero entre el 94 y el 96, Belloch, el nuevo ministro, se plantea una reforma importante (al menos dentro del Cuerpo Nacional de Policía, no dentro de la Guardia Civil), que es separar, justamente, el ámbito de la obtención de información del de la operatividad.

Y si observamos los resultados precisamente de estos cambios de planteamiento, nos daremos cuenta de unos datos muy significativos. Bien, esta tabla que tienen, que están observando, es el índice ponderado de eficacia policial antiterrorista revisada, digamos. Es un índice que se elabora en función de dos elementos:

Por un lado, de la selectividad en las detenciones. Es decir, estamos haciendo referencia, fundamentalmente, por un lado, a la relación existente entre el número de detenidos respecto al número de miembros de ETA contra los cuales se está actuando judicialmente, con lo cual nos sale un porcentaje. Se supone que cuanto mayor es ese porcentaje más eficaz es la actuación policial, y menos indiscriminada la actuación de las fuerzas de seguridad.

Pero a ese elemento le añadimos otro, que es el de la eficacia comparada entre las diferentes fuerzas de seguridad dentro de la misma

fórmula. Si alguien tiene algún interés en especial por ver las peculiaridades de esta fórmula no tengo ningún inconveniente en comentárselo con más detalle.

Resumiendo, el hecho es que cuanto más se acerque al uno el índice se supone que mayor es la eficacia, y cuanto más descienda menor es, en función de estos elementos que acabo de describir.

Si nos fijamos en el periodo que comprende de 1994 a 1996, nos damos cuenta, dentro del Cuerpo Nacional de Policía (es decir, sería la línea más gruesa), de que los niveles de eficacia en estos términos son realmente reducidos. Es decir, esos planteamientos no arrojan los resultados esperados. Justamente, cuando a partir del 96 se vuelve otra vez a unificar operatividad e información, observamos cómo, al volver otra vez a los antiguos planteamientos, se incrementan de forma significativa los niveles de eficacia.

Realmente, este índice nos permite de alguna manera ver esos elementos. Otro hecho muy significativo, aunque sea dar un salto -teniendo en cuenta el limitado tiempo que tenemos-: si se fijan en la Ertzaintza, alcanza un mínimo en 1999, el cual cuesta remontar 2000, 2001, 2002, 2003. ¿A qué es debido eso? Esa época, ¿a qué estamos haciendo referencia? Fundamentalmente, a los resultados de la tregua. Es decir, la Ertzaintza desmonta su estructura de información, y el hecho de tener que rearticularla posteriormente le va a exigir un esfuerzo singular, pero además es que realmente ha perdido un tiempo fundamental durante ese periodo anterior, porque no ha ido realmente actualizando también los datos. Realmente este índice nos muestra un poco, en ese sentido, unos datos realmente significativos.

Bien, me gustaría incidir un poco más en la fase del Partido Popular, pero creo que no nos queda demasiado tiempo. Sí me gustaría, al menos, ofrecer unos trazos de las readecuaciones que ha habido dentro de la

organización ETA en función también de la presión policial. Es decir, de lo que ha sucedido fundamentalmente desde el final de la tregua, prácticamente hasta la actualidad. ¿Qué es lo que realmente está sucediendo?

Lo cierto es que una de las cuestiones que más sorprenden cuando termina, precisamente, la tregua, es que el número, o, digamos, las peculiaridades sociodemográficas de los miembros de ETA, son completamente diferentes de las que poseían antes de la tregua. Y esto es consecuencia no del azar, sino del hecho de que durante la tregua la actividad policial, al menos durante los últimos meses, había sido realmente eficaz. Ofreciendo datos concretos, durante la tregua se había detenido a unos trescientos cincuenta militantes y dieciocho comandos, a lo largo de 1999, algo que de alguna forma supone que la entrada en la nueva fase, en términos de características sociodemográficas de los militantes, es realmente distinta.

¿Y en qué sentido es distinta? Pues en el perfil radicalmente joven de los nuevos militantes, marcados en buena medida por la inexperiencia. Una inexperiencia que se pone de manifiesto sobre todo cuando echamos un vistazo a los datos en marzo de 2001, y nos damos cuenta de que prácticamente todos los jóvenes que habían sido reclutados durante la tregua habían sido detenidos. De veintiocho detenidos, de los jóvenes reclutados, prácticamente todos tenían unas edades muy reducidas, con relación a la militancia tradicional anterior.

Bien, esto entra en contradicción un poco con ciertos planteamientos que se han podido observar con relación a que los niveles de reclutamiento realmente son muy elevados por parte de ETA. Es decir, esto entra en contradicción, realmente, con esa idea de que se encuentran en una situación deplorable en términos organizativos, y este hecho de que haya mucha gente joven que esté dispuesta a entrar llama poderosamente la atención. Pero tiene una explicación. Según el Gobierno Vasco, en Euskadi existen unos veinte mil

jóvenes vinculados a organizaciones del entorno de la izquierda *abertzale*. De esos veinte mil jóvenes, alrededor de dos mil (según datos, insisto, del consejero de Interior, en concreto Balza), estarían -o están- apuestan por la defensa de la violencia para la defensa de las ideas políticas. Y de esos dos mil, cuatrocientas personas han desaparecido. No se sabe qué ha sido de ellas; se presume que han entrado en la clandestinidad.

¿Y por qué han entrado en la clandestinidad? Pues en buena medida como consecuencia de esa nueva legislación que ha estado golpeando de forma tan dura a los que habían participado en la *kale borroka*. Es decir, los jóvenes que se habían comprometido firmemente con las acciones violentas observaban, después de la aplicación de esta nueva legislación, que sus acciones ya no resultaban gratuitas. Es decir, resultaban onerosas para ellos, en términos de penas de prisión, y también –y algo que no hay, realmente, que menospreciar- para sus padres. Es decir, eran los padres, muchas veces, los que realmente tenían que hacerse cargo del pago.

Y esos elementos disuasores, al final, han contribuido a hacer decrecer, por un lado el número de acciones de la *kale borroka* de forma significativa; y por otro lado, ha empujado a muchos jóvenes, que no saben exactamente cuál es su situación ante los tribunales a pasarse a la clandestinidad, en el País Vasco.

Esto no es una novedad: hay muchos activistas que no tienen cargos pendientes, ni acusaciones, y que sin embargo están refugiados en Francia en la actualidad.

Bien, para concluir, me gustaría destacar algo a lo que Fernando Reinares también ha hecho diferencia, que es la necesidad, o, digamos, la eficacia también del apoyo de las autoridades francesas a lo largo de los últimos años. Un apoyo que, sin duda, se materializó a través de los Acuerdos de la Castellana, en 1984, y que con posterioridad ha ido intensificándose, al

menos los acuerdos y, sobre todo, los niveles de eficacia de la policía francesa. Con independencia de las quejas puntuales que se puedan plantear desde las propias autoridades españolas, lo cierto es que, y ciñéndonos a los datos, nos damos cuenta de que los índices de eficacia policial antiterrorista de la policía francesa son realmente muy apreciables, fundamentalmente en la década de los noventa.

La policía francesa vemos que es perfectamente homologable a las policías españolas en muchos aspectos. Desde mi punto de vista, yo creo que es necesario continuar insistiendo en el ámbito de la cooperación internacional, sobre todo en un momento tan favorable, realmente, para este tipo de demandas. Quizá desde un punto de vista un tanto oportunista, pero sin duda a España le afecta un problema, al menos hasta el 11 de marzo, en términos de violencia política muy concreto, que ha sido el del terrorismo promovido y realizado por ETA. Y por lo tanto es necesario, y teniendo en cuenta que la amenaza continúa estando presente, que los niveles de cooperación, no solamente para combatir el terrorismo islamista, sino para continuar ejerciendo presión sobre el terrorismo de ETA (es decir, los lazos, los apoyos) continúen estando muy presentes, e incluso incrementándose.

No solamente sería necesario incidir en la cooperación policial con Francia. Es un momento realmente prometedor el que vivimos con relación a la posibilidad de estrechar relaciones en el ámbito de la Unión Europea, gracias, precisamente, a esas estructuras de seguridad interior que se están diseñando, implementando, de manera creciente dentro de la propia Unión Europea. Con independencia de la voluntad política de los propios dirigentes, lo cierto es que desde el ámbito de la seguridad interior se percibe una necesidad ineludible de estrechar lazos.

Es decir, en este caso, muy probablemente, la fuerza de los hechos (o, sobre todo, la fuerza de la necesidad), va a obligar a que las autoridades, al

menos en los ámbitos de carácter técnico, tomen conciencia de esta necesidad de estrechar relaciones en este ámbito. Insisto: siempre con independencia, en muchas ocasiones, de los propios niveles políticos de decisión, los cuales, sin duda, en este campo hemos visto como en muchas ocasiones han ido, fundamentalmente, detrás de los movimientos que se han producido a otros niveles.

Muchas gracias.

Zaragoza, 23 de junio de 2004.