

# EL TERRORISMO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA

*Juan Avilés Farré*  
Catedrático UNED  
Profesor IUGGM

En terrorismo que sufrió España durante el período de transición a la democracia y en menor medida ha seguido operando hasta hoy, debe inscribirse en el ciclo terrorista europeo que se inició en los años sesenta. Dentro del mismo se pueden distinguir tres componentes: el terrorismo revolucionario, el nacionalista y el vigilante. Los grupos terroristas revolucionarios, como la Fracción del Ejército Rojo en Alemania, las Brigadas Rojas en Italia, las Células Comunistas Combatientes en Bélgica, Acción Directa en Francia, el FRAP y los GRAPO en España, surgieron del desencanto de los comunistas más intransigentes ante la creciente integración de sus partidos en el sistema democrático, de la admiración por las hazañas de líderes del Tercer Mundo, como Mao Zedong o el Che Guevara, y también de las esperanzas y frustraciones surgidas del auge y del declive del movimiento estudiantil de los años sesenta. Tales factores influyeron también en el desarrollo de algunas organizaciones terroristas de carácter nacionalista, especialmente el IRA y ETA. Y por reacción, la grave amenaza revolucionaria que todo ello parecía conllevar, aunque retrospectivamente no lo parezca tanto, impulsó también el terrorismo vigilante o de extrema derecha, que tuvo su más peligroso exponente en los grupos que impulsaron en Italia la llamada estrategia de la tensión, cuyo objetivo era el establecimiento de un régimen autoritario.

La transición española a la democracia se produjo entre 1975 y 1982, es decir justo en el momento de auge este ciclo terrorista en Europa. El período más sangriento fue el comprendido entre 1971 y 1976 en Irlanda del Norte y entre 1978 y 1982 en Italia. En España ETA comenzó a asesinar en 1968 y en 1975 lo hizo la organización leninista FRAP.

## **El terrorismo revolucionario.**

El terrorismo de extrema izquierda que surgió en Europa con el reflujo del movimiento estudiantil sesentayochista no se manifestó en España hasta los últimos meses del régimen de Franco y nunca llegó a tener un gran desarrollo. Como en otros países, su origen ha de buscarse en el repudio de la estrategia pactista adoptada por los partidos comunistas ortodoxos. A partir de 1956 el Partido Comunista de España había adoptado una política de "reconciliación nacional" que implicaba la superación de la división entre los españoles y la "vía pacífica" hacia el socialismo, una orientación que para quienes seguían fieles a los principios leninistas representaba una traición "revisionista" y la efectiva renuncia a la revolución. Los ejemplos de Mao Zedong y de Fidel Castro mostraban por otra parte que la vía de la lucha armada seguía siendo válida. Así es que los diversos grupos y grupúsculos de la nueva izquierda española que surgieron en los años sesenta unieron a la condena del revisionismo del PCE una enfática defensa de la validez de la lucha armada como instrumento revolucionario. Pero en la mayoría de los casos esa defensa se limitó al plano teórico.

Al margen de intentonas rápidamente frustradas por la acción policial, sólo hubo dos organizaciones que lograron poner en marcha una estrategia terrorista: el FRAP y los GRAPO. Ambas surgieron en medios del exilio y ambas adoptaron las tesis maoístas.

El FRAP inició su actividad terrorista en el verano de 1975, pero la represión subsiguiente, que culminó con el fusilamiento de tres de sus miembros en septiembre de 1975, poco antes de la muerte de Franco, acabó prácticamente con la organización, que se disolvió en 1977.

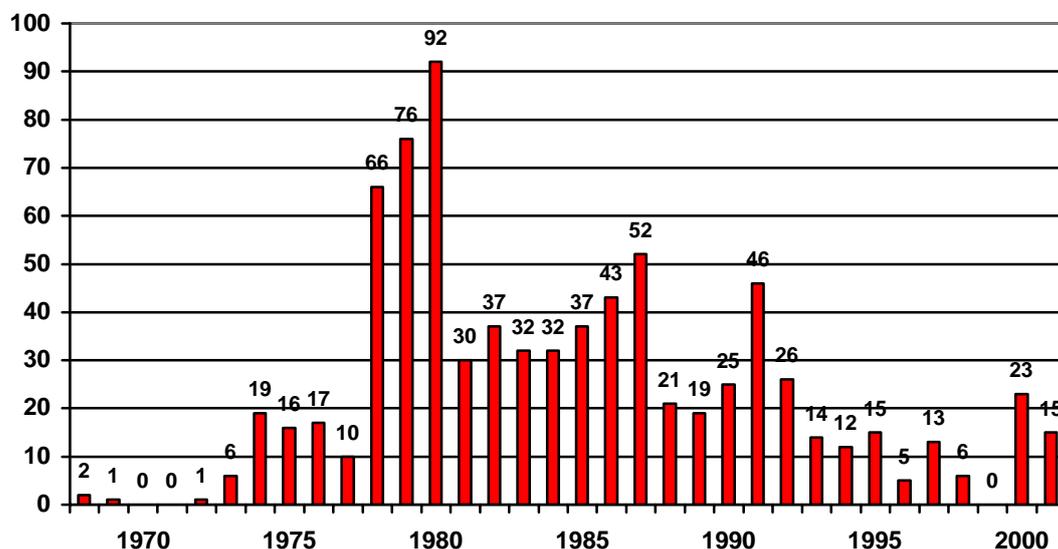
A fines de aquel mismo año de 1975 se produjeron los primeros atentados terroristas de los GRAPO, que mantuvieron una importante actividad durante todo el período de la transición y han seguido actuando esporádicamente después de que la democracia se haya consolidado plenamente. Aunque es difícil que en sus mejores momentos hayan llegado a contar con más de doscientos militantes y un millar de simpatizantes activos, su actuación confirmó la aseveración de que un grupo terrorista puede tener un impacto en la opinión totalmente desproporcionado respecto al apoyo social de que dispone, como ocurrió en Alemania con la Fracción del Ejército Rojo. En el caso de los GRAPO su incidencia fue mayor porque se concentró en los años políticamente difíciles de la transición y se sumó además a la de ETA. Los GRAPO han asesinado a más de ochenta personas, más de la mitad de ellas entre 1977 y 1979. Por otra parte, su tendencia a replicar con las armas a cualquier intento de detención se ha traducido en que casi treinta de sus miembros hayan muerto en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad.

Sus acciones más peligrosas tuvieron lugar en un momento crítico para la transición democrática. En diciembre de 1976, recién aprobada en referendun la ley para la reforma política, secuestraron a los presidentes del Consejo de Estado y del Consejo de Justicia Militar, y pocas semanas más tarde replicaron a la matanza de cinco personas perpetrada por terroristas de extrema derecha en un despacho laboralista de Madrid con el asesinato de varios miembros de las fuerzas de seguridad. La estrategia de la tensión a la italiana, que promovían al unísono terroristas de signo contrapuesto, no frenó sin embargo la transición democrática. En pocas semanas se sucedieron la liberación por las fuerzas de seguridad de las personalidades secuestradas, la legalización del Partido Comunista de España y las primeras elecciones democráticas. Ello no hizo desistir a los GRAPO, cuya máxima letalidad se alcanzó en 1979, año en que asesinaron a 31 personas. El atentado más sangriento tuvo lugar en mayo de ese año en una cafetería madrileña, en la que una explosión mató a ocho personas. Pero a lo largo de ese mismo año se sucedieron las detenciones y la organización quedó casi desarticulada.

### **El terrorismo nacionalista: ETA.**

Dentro del panorama del terrorismo en la España democrática, ninguna otra organización ha alcanzado unos niveles de peligrosidad comparables a los de Euskadi Ta Askatasuna (ETA), cuya actuación se ha prolongado durante más de treinta años, ha causado más de ochocientas víctimas mortales y ha impuesto un clima de amedrentamiento en la Comunidad Autónoma Vasca. La actividad terrorista de ETA se inició en la etapa final de la dictadura de Franco, alcanzó su máxima intensidad en los primeros años de la democracia, se mantuvo en un elevado nivel durante toda la década de los ochenta y descendió considerablemente a partir de 1992, como puede observarse por las cifras de víctimas que se recogen en el gráfico adjunto.

## Víctimas mortales de ETA, 1968-2001.



Fuente: Mº del Interior, [www.mir.es/oris](http://www.mir.es/oris)

Las cifras de víctimas demuestran sobradamente que la acción de ETA se ha dirigido preferentemente contra la España democrática, a la que ha pretendido imponer la secesión de las Vascongadas y Navarra, rechazando tajantemente la vía autonómica. El 95 % de las víctimas de ETA fueron asesinadas después de la muerte de Franco y es significativo que el mayor número de asesinatos se produjera en 1978, el año en que se aprobó la Constitución que abrió el paso al sistema autonómico, en 1979, el año en que se aprobó el estatuto de autonomía vasco, y en 1980, el año en que se constituyeron el primer gobierno y el primer parlamento vasco.

Es probable, sin embargo, que el arraigo de ETA sólo pudiera haberse producido en el marco de un régimen dictatorial y profundamente hostil a toda expresión de particularismo vasco, como lo fue el de Franco. Tal afirmación es por supuesto imposible de demostrar, como todas aquellas que implican un futuro, pero lo cierto es que el principio de acción-represión-acción, en el que como veremos basó ETA su estrategia, funcionó intensamente durante el régimen de Franco, ya que la respuesta a los atentados terroristas implicó medidas indiscriminadas que afectaron, directa o indirectamente, a sectores amplios de la sociedad, generando una simpatía hacia quienes se presentaban como luchadores por la libertad vasca. Ciertamente esa represión debilitó a corto plazo a ETA, que contaba con muy pocos militantes activos en el momento de la muerte de Franco, pero le permitió acumular un capital político, que le permitiría incrementar rápidamente sus efectivos cuando la transición a la democracia pareció ofrecer una ocasión inmejorable para sus propósitos secesionistas.

Fundada en 1958 por un grupo de jóvenes nacionalistas, ETA desarrolló su identidad ideológica en la década de los sesenta. Se operó entonces una fusión entre la doctrina del fundador del nacionalismo vasco, Sabino Arana (1865-1903), basada en el integrismo católico, en la afirmación de la raza vasca, en el antiespañolismo y en el antiliberalismo, con las ideologías revolucionarias que simbolizaban líderes como Mao o Guevara. Bajo el estímulo de las revoluciones china y cubana, de la guerra del Vietnam y la de Argelia, el mito sabiniano de una Euskadi ocupada por España, al que un régimen

dictatorial radicalmente hostil al nacionalismo vasco prestaba verosimilitud, cobró un significado nuevo y algunos llegaron a creer que era posible una guerra de liberación nacional, en la que la estrategia maoísta o castrista de la guerra de guerrillas se aplicaría en las montañas vascas.

El núcleo de la estrategia inicial de ETA fue así definido por la propia organización terrorista en 1964:

"Supongamos una situación en la que una minoría organizada asesta golpes materiales y psicológicos a la organización del Estado, haciendo que éste se vea obligado a responder y reprimir violentamente la agresión. Supongamos que la minoría organizada consigue eludir la represión y hacer que ésta caiga sobre las masas populares. Supongamos, finalmente, que dicha minoría consigue que en lugar de pánico surja la rebeldía en la población de tal forma que esta ayude y ampare a la minoría en contra del Estado por lo que el ciclo acción-represión está en condiciones de repetirse, cada vez con mayor intensidad."

En realidad esta estrategia funcionó mal en la medida en que ETA no consiguió "eludir la represión", pero en cambio funcionó muy bien respecto a hacer que la represión recayera "sobre las masas populares", generando en un sector de éstas una significativa corriente de apoyo hacia la organización terrorista. El resultado fue que a finales de 1975 ETA estaba casi desmantelada, pero disponía de un apoyo que le permitiría reclutar numerosos militantes tras la muerte de Franco y montar una tremenda ofensiva terrorista a partir de 1978.

En los intensos debates ideológicos que se produjeron en el seno de ETA durante los años sesenta y primeros setenta, que se tradujeron en diversas expulsiones y escisiones, fueron siempre las facciones más nacionalistas las que acabaron imponiéndose, mientras que los vencidos era acusados de "españolismo", la herejía más grave desde la óptica nacionalista. En realidad, los supuestos "españolistas" eran aquellos que daban más importancia al objetivo socialista revolucionario y por tanto a la participación en las luchas obreras, que adquirieron una gran importancia en las áreas industriales vascas a partir de 1967, lo que implicaba una actitud más positiva hacia la población inmigrada y hacia las organizaciones de la extrema izquierda española. La gran cuestión sería la de cómo combinar los diferentes ámbitos de lucha, que inicialmente se encomendaron a distintas ramas de ETA, denominadas frentes, y en particular como combinar la acción terrorista, "militar" en su terminología, con la acción socio-política. Ello condujo a que en 1974 se produjera una escisión entre, por un lado, los partidarios de suprimir la división en frentes, que en su opinión conducía al predominio del frente militar, y de convertir a ETA en una organización capaz de combinar la acción militar con la movilización y organización de las masas, y por otro, los partidarios de que ETA se dedicara exclusivamente a la lucha armada y a la difusión de sus posiciones políticas, dejando que los grupos obreros y populares favorables a la independencia se organizaran al margen de ella, lo que permitiría a estos actuar más abiertamente sin poner en peligro la estricta clandestinidad de la organización armada. Los primeros constituirían ETA político-militar (ETApm), y los segundos ETA militar (ETAm).

Tras la muerte de Franco, ETApm se replanteó su estrategia en la VII asamblea, celebrada en septiembre de 1976, en la que decidió la creación de un partido político, que se denominó Euskal Iraultzako Alderdia (EIA). En las elecciones de 1977 EIA participó dentro de la coalición Euskadiko Ezkerra, apoyada por ETApm. A su vez los grupos afines a ETAm participaron electoralmente a partir de la creación en 1978 de la coalición Herri Batasuna. Entre tanto, sucesivas amnistías fueron poniendo en libertad a los presos de ETA, los últimos de los cuales fueron liberados en vísperas de las elecciones generales de 1977. No por ello cesó la acción. Fue sólo en 1982 cuando un sector de ETApm renunció a

la lucha armada y se disolvió, pero parte de sus militantes se integraron en ETAm, que desde entonces sería la única ETA.

Estudiosos como Florencio Domínguez Iribarren e Ignacio Sánchez-Cuenca han observado que en la evolución estratégica de ETA pueden distinguirse varias etapas sucesivas. Podemos denominarlas etapa de la guerra revolucionaria, etapa de la estrategia del desgaste y etapa del frente nacionalista.

Durante la primera, que iría aproximadamente desde 1968, el año de sus primeras acciones terroristas, hasta 1978, el año en que la transición española a la democracia culminó con la aprobación de la Constitución, la estrategia de ETA se inspiró en las guerras revolucionarias del Tercer Mundo y concibió las acciones terroristas como el detonante de una insurrección armada, mediante la cual el pueblo vasco arrancararía su independencia al Estado español. El período de transición de la dictadura a la democracia, en el que el gobierno español se enfrentaba a numerosas dificultades, parecía representar el momento más oportuno para poner en práctica esta estrategia, pero tras la consolidación de la democracia y el establecimiento del sistema autonómico la suposición de que era posible una insurrección popular en el País Vasco dejó de ser creíble incluso para los ideólogos más fanáticos.

La segunda etapa se caracterizó por una estrategia que cabe definir como de desgaste, basada en la presunción de que la presión terrorista terminará por inducir al Estado a renunciar a sus principios y ceder a las pretensiones de ETA. En esta estrategia el terrorismo no representa ya una fase previa, que a través de una espiral de acción y represión termina por provocar una insurrección masiva, como se suponía en la primera etapa, sino que representa el elemento esencial que conducirá directamente a la victoria. Pero en realidad, a lo largo de los años ETA se ha ido debilitando, debido a factores tanto operativos como políticos. Desde el punto de vista operativo hay que destacar una acción más eficaz de las fuerzas de seguridad española, que sustituyeron las detenciones indiscriminadas del pasado por una intensa labor de información que conducía directamente a la desarticulación de los comandos terroristas, y también el inicio de una efectiva cooperación antiterrorista por parte de Francia. Desde el punto de vista político fue importante la consolidación de la autonomía vasca y la orientación contraria a ETA adoptada por el nacionalismo democrático, que le quitaron legitimidad a los ojos de buena parte de la opinión nacionalista. En este sentido hay que destacar la importancia del pacto antiterrorista de Ajuria Enea, de enero de 1988, firmado por todos los partidos democráticos vascos, nacionalistas y no nacionalistas, que se mantendría en vigor hasta mediados de los años noventa.

El territorio francés había representado desde los orígenes de ETA una retaguardia segura, en la que los terroristas podían reunirse, cobrar el fruto de sus extorsiones, preparar sus atentados y retirarse después de cometerlos. El gobierno francés siguió sin colaborar con el español hasta bastante después de que se restableciera la democracia en España. Consideraba que el problema de ETA era un asunto exclusivamente español y negaba la evidencia de que desde territorio francés se estuvieran preparando ataques terroristas contra el país vecino. La acción de los GAL, que se examina más adelante, respondió a esta situación y supuso la extensión del conflicto al territorio vasco-francés mediante la realización de atentados terroristas, promovidos por sectores de la administración española, contra militantes de ETA y otros ciudadanos allí residentes, que causaron una veintena de víctimas mortales entre 1983 y 1986. El cambio en la actitud francesa se produjo ese último año, coincidiendo con la llegada a la jefatura del gobierno del conservador Jacques Chirac, siendo presidente de la República el socialista François Mitterrand, y con el ingreso de España en la Comunidad Europea. A partir de entonces se ha producido una creciente colaboración antiterrorista entre ambos países, que se ha mantenido

independientemente de la orientación política de los sucesivos gobiernos de París y Madrid.

El punto de inflexión se produjo en 1992, con la detención de la cúpula dirigente de ETA en la localidad francesa de Bidart. A partir de entonces descendió significativamente el número de atentados.

A pesar de ello ETA ha logrado perdurar durante décadas. A esa capacidad de perduración ha contribuido el hecho de que se trata del elemento dirigente de una compleja trama en la que se articulan de manera flexible un gran número de entidades, clandestinas unas, legales otras. El núcleo central es la propia ETA y el conjunto se articula en una coordinadora que desde 1975 hasta 1998 se denominó *Koordinadora Abertzale Sozialista (KAS)*. *Herri Batasuna*, un partido creado en 1978, constituía el brazo político de ETA. La reciente ilegalización de este partido y de otras organizaciones del movimiento encabezado por ETA ha puesto fin a una situación, mantenida durante un cuarto de siglo, en la que les resultaba posible simultanear los asesinatos con la acción en el marco de la legalidad e incluso la obtención de subvenciones oficiales.

### **El terrorismo vigilante.**

En España se han dado en las últimas décadas dos variantes de terrorismo vigilante, por un lado el terrorismo de extrema derecha, protagonizado por nostálgicos del régimen de Franco y por partidarios de algún tipo de orden fascista, y por otro lado el terrorismo contraterrorista de quienes pretendían combatir a ETA mediante métodos violentos y al margen de la ley.

En los años de la transición se produjeron algunos atentados de extrema derecha, que contribuyeron a incrementar la tensión surgida de las dificultades inherentes al cambio de régimen y de las acciones terroristas de ETA y los GRAPO. La gran cuestión es la de si se trató de acciones aisladas, promovidas por grupos escasamente cohesionados entre sí y sin un propósito político definido, o si por el contrario hubo una auténtica “estrategia de la tensión”, como probablemente ocurrió por esos mismos años en Italia, diseñada en el caso español para hacer inviable la transición a la democracia. A falta de las necesarias investigaciones, que resultarían muy difíciles por la falta de fuentes accesibles, no se puede afirmar nada con seguridad, pero los datos disponibles apuntan hacia la primera de las opciones: no hubo una planificación estratégica del terrorismo ultraderechista, sino crímenes aislados. Es cierto, sin embargo, que tales crímenes tuvieron un fuerte impacto político en un momento concreto, los primeros meses de 1977.

El segundo tipo de terrorismo vigilante que España ha conocido en las últimas décadas, el dirigido contra los militantes y simpatizantes de ETA, se diferencia del terrorismo de extrema derecha en su clara vinculación con sectores de la administración del Estado. Era por tanto un caso de “guerra sucia”, promovida contra una organización terrorista que parecía difícil eliminar de otro modo, tanto más en cuanto que contaba, hasta mediados de los años ochenta, con un refugio seguro de retaguardia en territorio francés. La mayor parte de las acciones de esta “guerra” tuvieron lugar en los municipios vasco-franceses que ETA empleaba como base de operaciones. En las acciones terroristas cometidas durante la transición en el País Vasco español, los límites entre las operaciones clandestinas de agentes estatales y el terrorismo espontáneo de grupos de extrema derecha no están en cambio tan claras, por ejemplo en el caso de los numerosos atentados cometidos en 1980, algunos de carácter aparentemente indiscriminado.

En la historia de la “guerra sucia” contra ETA es necesario distinguir dos etapas, que se conocen de manera muy desigual. Respecto a la primera, que se prolongó de 1975 a 1981 y en la que la mayoría de los atentados fueron reivindicados por un denominado

Batallón Vasco Español (BVE), existen tan sólo indicios acerca de las conexiones entre los ejecutores de los atentados y sectores de la administración. Respecto a la segunda, que se prolongó de 1983 a 1987 y en la que los atentados fueron reivindicados por los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), la implicación de quienes entonces se hallaban al frente del ministerio del Interior ha sido demostrada judicialmente.

En total 26 personas murieron en acciones de los GAL entre 1983 y 1987. Algunas de estas víctimas eran militantes de ETA, otras eran completamente ajenas al terrorismo. Con excepción de un dirigente de Herri Batasuna asesinado en Bilbao, todas las demás víctimas perecieron en territorio francés. De hecho, el principal objetivo de los GAL parece haber sido forzar al gobierno francés a tomar una actitud más firme contra los terroristas de ETA que preparaban en Francia los atentados que cometían en España. De hecho el gobierno francés cambió de actitud en 1986, pero es difícil estimar hasta que punto influyó en su decisión la ofensiva de los GAL.

De lo que no cabe duda es de las consecuencias negativas que tuvo la "guerra sucia". El prestigio moral de la joven democracia española quedó empañado, los atentados del GAL contribuyeron a que un sector de la población vasca se negara a aceptar la realidad de la democratización, y el crédito de Felipe González se vio muy dañado cuando a partir de 1994 se empezó a saber la realidad de lo ocurrido. Sin embargo la "guerra sucia", comenzada en 1975, había acabado definitivamente en 1987.

## **Conclusiones.**

En cierta ocasión Benjamin Franklin observó que un país que reduce su libertad para conseguir más seguridad termina por no tener ni libertad ni seguridad. Los españoles no hemos caído en esa trampa. La democracia española ha sostenido durante cincuenta años una batalla contra ETA, una de las organizaciones terroristas más peligrosas de la historia europea, sin sacrificar en ningún aspecto las libertades ciudadanas. Por el contrario, ha sido la acción brutal de ETA y su entorno la que ha reducido significativamente las libertades de muchos ciudadanos vascos, especialmente de la mitad no nacionalista de la población.

En esa larga batalla se han cometido errores cuando en aras de una supuesta eficacia se han abandonado los principios del Estado de derecho, ya sea recurriendo a la "guerra sucia" o concediendo parcelas de impunidad a los colaboradores de ETA. Pero la "guerra sucia" se eliminó hace quince años y recientemente se ha dado un paso decisivo hacia el fin de la impunidad, con la ilegalización de Batasuna y otras organizaciones.

La experiencia española demuestra que, una vez que un movimiento terrorista arraiga, su eliminación sólo puede lograrse mediante un esfuerzo tenaz, en el que resulta contraproducente cualquier vía contraria al Estado de Derecho.

## **Bibliografía.**

CASALS I MESEGUER, Xavier (1998): *La tentación neofascista en España*. Barcelona, Plaza y Janés.

CASTRO MORAL, Lorenzo (1994): "La izquierda radical y la tentación de las armas", en Roca, José Manuel, ed.: *El proyecto radical: auge y declive de la izquierda revolucionaria en España, 1964-1992*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

DOMÍNGUEZ IRIBARREN, Florencio (1998): *ETA: estrategia organizativa y actuaciones, 1978-1992*. Bilbao, Universidad del País Vasco.

ELORZA, Antonio, ed. (2000), *La historia de ETA*. Barcelona, Planeta.

REINARES, Fernando (1990): “Sociogénesis y evolución del terrorismo en España”. En S. Giner, ed. : *España: sociedad y política*, Madrid, Espasa Calpe.

REINARES, Fernando (2001): *Patriotas de la muerte: quiénes han militado en ETA y por qué*. Madrid, Taurus.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2001): , *ETA contra el Estado: las estrategias del terrorismo*, Barcelona, Tusquets

SULLIVAN, J. (1988): *El nacionalismo vasco radical, 1959-1986*. Madrid, Alianza Editorial.

WOODSWORTH, Paddy (2002): *Guerra sucia, manos limpias: ETA, el GAL y la democracia española*. Madrid, Crítica.