

## AGRADECIMIENTOS

Este libro es fruto de la primera parte de mi tesis doctoral en cuyo desarrollo han resultado clave muchas personas. A todas ellas quiero expresar mi más sincero agradecimiento. En primer lugar, debo dar las gracias a mi director José Ramón Montero. Sus correcciones exhaustivas y palabras de ánimo fueron decisivas en un proceso en el que no siempre fue fácil mantener el rumbo. Agradecimientos que debo hacer extensivos a mi codirector Santiago Pérez Nievas. También debo dar las gracias a los miembros del tribunal de tesis, Ignacio Sánchez Cuenca, Irene Martín y Rafael Leonisio. Muy en especial al profesor Ignacio Sánchez Cuenca. Sus comentarios han permitido que el contenido de este libro sea significativamente mejor. Debo agradecer asimismo al Departamento Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid y al Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid todo el apoyo recibido. También al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que galardonó la investigación en la que se basa este libro con el Premio Juan Linz 2018, al director de la colección Estudios Políticos, Josep Maria Vallès y al Subdirector de Publicaciones y Documentación Emilio José Pajares.

Son muchas las personas que han contribuido a mejorar este trabajo. A algunas debo agradecerles sus comentarios y sugerencias, a otras su apoyo y ayuda, también en las gestiones burocráticas, y a otras el haber sido un ejemplo a seguir. Ante la imposibilidad de nombrar a todas, me gustaría citar a Carmen López Alonso, Consuelo Laiz, Joaquín Abellán, José María Maravall, Juan Luis Paniagua, Manuela Ortega, Rosa Navarrete, Marta Paredes y Javier Lorente. Un agradecimiento que quiero hacer extensivo a quienes han estado ahí cuando lo he necesitado: Ana Blanco, Alba Macías, Luna Macías, Iñaki Goitia, Ana Isasi, Ana Gil, Bianny Contreras, Cristina Martín, Flor Ibáñez y Rocío Frías. También quisiera dedi-

car unas palabras a mi familia, a mis hermanas Irene y Marta, a Pedro y a Cecilia, y por supuesto a mis abuelos Félix e Inocencia. Y muy en especial a mi madre, a quien dedico este libro, sin su ayuda nada de esto hubiera sido posible. Por último, quisiera cerrar esta lista de agradecimientos con dos personas claves, mi hijo Izei de 6 años (mi apoyo incondicional) y mi padre, que ya no está.

## INTRODUCCIÓN

En 1991, Gal-Or señaló que se habían realizado muy pocas investigaciones sobre las consecuencias políticas del terrorismo en las sociedades democráticas occidentales y que eran necesarias investigaciones en las que, trabajando con el terrorismo como variable independiente, se estudiaran sus efectos secundarios en la sociedad. Desde entonces se han producido importantes avances en este campo, especialmente a nivel internacional, pero este tipo de estudios siguen siendo necesarios, especialmente en el caso español. España ha sufrido uno de los grupos terroristas más duraderos y letales del mundo occidental: *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA). Creada en 1959, cuando España se encontraba aún bajo la dictadura franquista, hasta 1968 no cometió su primer atentado mortal<sup>1</sup>. Desde entonces y hasta el 20 de octubre de 2011, en que anunció el «cese definitivo de su actividad armada», alrededor de 850 personas han perdido la vida a manos de ETA. Su actividad terrorista ha sido descrita como la principal anomalía de la democracia española (Sánchez Cuenca, 2001: 9), incluso como un signo coyuntural de ésta (Llera, 1992a: 87). Mucho se ha escrito sobre este fenómeno. Gran parte de lo publicado ha estado centrado en la propia organización terrorista<sup>2</sup>, en sus víc-

---

<sup>1</sup> Hubo una víctima anterior, la bebé Begoña Urroz Ibarrola, que falleció el 28 de junio de 1960 cuando estalló una maleta depositada en la consigna de la estación de Amara, en San Sebastián. Pero la organización nunca reivindicó el asesinato, por lo que se considera al guardia civil José Pardines Arcay, asesinado el 7 de junio de 1968, como la primera víctima de ETA.

<sup>2</sup> Alonso, 2011; Barbería y Unzueta, 2003; Clark, 1984 y 1990; Domínguez Iribarren, 1988a, 1988b y 2000; De la Calle, 2007; Fernández Soldevilla *et al.*, 2012 y 2016; Garmendia, 1995 y 2000; Jauregui, 2000; Ibarra, 1987; LaFree *et al.*, 2012; Linz *et al.*, 1986; Letamendia, 1994; Llera, 1992a, 1992b y 2003b; Mansvelt Beck, 2005; Mata, 1993; Reinares, 2001 y 2004; Sánchez Cuenca, 2001 y 2009; Shabad y Llera, 1995; Sullivan, 1988; Tejerina, 2001; Unzueta, 1988 y 1997; entre otros.

Algunas de estas obras han sido estudios comparados entre ETA e IRA: Alonso, 2004; De la Calle y Sánchez-Cuenca, 2006; Sánchez-Cuenca, 2007.

timas (desde distintos enfoques)<sup>3</sup> y en las políticas antiterroristas (especialmente en los procesos negociadores y en los casos de *guerra sucia*)<sup>4</sup>. Parte de estos trabajos se han llevado a cabo desde un enfoque fundamentalmente descriptivo, y aunque muchos otros son de una gran calidad analítica, siguen existiendo algunas lagunas importantes en este tipo de literatura.

Este libro forma parte de una investigación que pretende arrojar algo de luz sobre estos aspectos menos estudiados, especialmente en lo que se refiere al terrorismo etarra. Su novedad por tanto no radica en situar el terrorismo de ETA como objeto de estudio, sino en el enfoque desde el que se aborda el análisis. Convertido el terrorismo de ETA en variable independiente, se estudian sus posibles efectos sobre las estrategias de los partidos y sobre el comportamiento de los votantes. De acuerdo con planteamientos como los de Indridason (2008: 244), este cambio de enfoque no ha querido limitarse al análisis de los efectos directos, provocados por las acciones de la banda, sino que ha prestado especial atención a otros de tipo indirecto, condicionados por la actuación de los partidos en este campo.

La investigación se ha llevado a cabo en dos fases. La primera, sobre la que versa este libro, pone el foco en las estrategias de los partidos en relación con este fenómeno, centrándose principalmente en los dos mayoritarios durante el periodo analizado (1982-2011), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP)<sup>5</sup>. Las preguntas a las que se quiere dar respuesta, aunque también versan sobre las medidas antiterroristas aplicadas por cada uno de estos partidos desde posiciones de gobierno, van más allá de estos interrogantes. El trabajo pone el acento en cómo ha sido su comportamiento, tanto desde el gobierno como desde la oposición. En concreto, el objetivo es conocer hasta qué punto determinados partidos han hecho un uso instrumental del terrorismo con la intención de obtener algún tipo de ventaja electoral. La segunda fase de la investigación está centrada en el comportamiento de los votantes, y analiza el efecto que han podido

<sup>3</sup> Alonso, 2017; Calleja y Sánchez Cuenca, 2006; De la Calle y Sánchez Cuenca, 2004; Fernández Soldevilla y Domínguez Iribarren, 2018; López Romo, 2015; Sánchez-Cuenca, 2009; entre otros.

<sup>4</sup> Alonso, 2018; Alonso y Díaz Bada, 2016; Colomer, 1990; Domínguez Iribarren, 2012; Escrivá, 1998; Fonseca, 1996; Izquierdo y Rodríguez Aizpelo, 2017; Martínez Herrera, 2002 y 2007; Pozas, 1992; Reinares y Jaime, 2000; Reinares, 2003; Whitfield, 2014; Woodworth, 2001 y 2007, entre otros.

<sup>5</sup> El estudio está centrado en el nivel nacional, pero también presta atención a lo sucedido en la Comunidad Autónoma Vasca (véase apartado *Hipótesis y diseño de la investigación*).

tener en él, no sólo las acciones terroristas, sino también las actuaciones de los partidos en este campo<sup>6</sup>.

El libro se organiza en cinco capítulos. En el actual, de tipo introductorio, justifico la pertinencia del estudio, expongo las teorías en las que se basan las hipótesis y detallo el diseño de la investigación. Le siguen tres capítulos cada uno dedicado a un periodo de gobierno (Felipe González, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero). Todos ellos siguen una estructura semejante. Tras una presentación y contextualización del periodo analizado, en la que se incluye una breve exposición sobre las estrategias de los partidos en materia antiterrorista durante estos años, los capítulos se dividen en tres grandes apartados que corroboran lo expuesto en esta presentación. En estas tres secciones analizo respectivamente: aspectos referentes al contexto en materia terrorista, la política antiterrorista y el nivel de acuerdo en este campo. Por último, el libro finaliza con un quinto capítulo en el que se recogen las conclusiones de la investigación y se analiza de forma más detallada todo lo que se ha apuntado en las secciones anteriores sobre las estrategias de los partidos en este campo.

## 1. Falta de estudios sobre las consecuencias del Terrorismo

A nivel internacional, los estudios sobre terrorismo son un campo en el que las publicaciones se han multiplicado en los últimos años, especialmente tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Enders *et al.*, 2011: 320; Hodler y Rohner, 2012; Silke, 2009: 34). En palabras de Crenshaw (2014: 556), lo que una vez fue un tema marginal para las ciencias sociales hoy se ha convertido en un programa completo de «estudios sobre terrorismo». Se ha producido un crecimiento exponencial en cuanto al número de publicaciones y enfoques, un crecimiento que ha ido acompañado de un aumento en la calidad de las investigaciones, pero que no ha conseguido resolver todos los problemas de los que adolecía este tipo de literatura (Mata López, 2019). Entre éstos se suelen resaltar: la falta de acuerdo

---

<sup>6</sup> Para la segunda parte de la investigación véase Mata López (2020). En ésta se estudia cuáles han sido los determinantes de la preocupación por el terrorismo, si ha venido motivada por las acciones terroristas o si por el contrario han sido las actuaciones de los partidos las que la han condicionado. También se analiza cómo ha sido la valoración de la política antiterrorista de cada uno de estos gobiernos, y por último se estudia que efectos ha tenido todo esto en el voto.

sobre la definición del término terrorismo (en la actualidad este debate ha pasado a un segundo plano); las calidad de los estudios, motivada por la falta de investigadores especializados, de métodos estadísticos rigurosos y de datos específicos y fiables; y la existencia de determinadas lagunas<sup>7</sup>. Respecto a este último punto, autores como Sageman (2014) hablan de un estancamiento en los estudios sobre terrorismo, mientras que otros resaltan los avances conseguidos (Horgan y Stern, 2013; Crenshaw, 2014; English, 2016).

Los objetivos y enfoques han ido cambiando con el tiempo. A finales de los años setenta, cuando se detecta el primer incremento en este tipo de publicaciones a nivel internacional, la mayor parte de estas investigaciones estaban centradas en las biografías de los terroristas, se buscaba en ellas una posible explicación a este fenómeno (Gal-Or, 1991). En los años noventa el objeto de éstas fue cambiando. Los trabajos dieron un giro marcadamente pragmático y comenzaron a centrarse en las estrategias para hacer frente a este problema (Jenkins, 2001: 325). Posteriormente, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, muchos estudios pasaron a poner el acento en las consecuencias, sobre todo económicas (Frey *et al.*, 2007), pero sin abandonar del todo el enfoque tradicional, centrado en las causas, en las tendencias y las predicciones teóricas o en las recomendaciones políticas (Valiño *et al.*, 2010: 3). Todas estas investigaciones han permitido profundizar en el conocimiento de los motivos que se esconden detrás del fenómeno terrorista (Krueger y Malecková, 2003; Krueger y Laitin, 2008; Crenshaw, 2014), de las estrategias desarrolladas por estas organizaciones (Benmelech y Berrebi, 2007; Berman y Laitin, 2005) y de las respuestas de los estados democráticos (Barros, 2003; Enders y Sandler, 1996; Howel y Lind, 2010; LaFree *et al.*, 2015, entre otros). Aun así, se ha seguido remarcando la existencia de importantes lagunas.

Como acabo de señalar, tras el *boom* posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001, muchos de estos trabajos pasaron a poner el acento en las consecuencias del terrorismo. La mayor parte de estos estudios se centraron en las consecuencias económicas, en sus efectos en el Producto Interior Bruto, en las políticas macroeconómicas, en las pérdidas a nivel individual, en el turismo, en la inversión extranjera o en los mercados de

---

<sup>7</sup> En este caso nos vamos a centrar sólo en las posibles lagunas. Para mayor información sobre el resto de los problemas véase Mata López (2019).

capitales<sup>8</sup>. Existe asimismo una creciente literatura sobre sus efectos en las víctimas (Argomaniz y Lynch, 2015), pero las consecuencias del terrorismo, sus efectos en las sociedades, van mucho más allá de los daños inmediatos (Indridason, 2008: 244), ya sean éstos físicos (Gassebner *et al.*, 2011: 1253) o económicos. En numerosas ocasiones se ha señalado la importancia de estudiar sus consecuencias políticas más allá de las medidas antiterroristas de los gobiernos (Berrebi y Klor, 2006 y 2008; Indridason, 2008; Gassebner *et al.*, 2011). Existe un cuerpo relativamente amplio que analiza el efecto que tiene este fenómeno en la evaluación de los líderes políticos (Shambaugh y Josiger, 2004; Guilmartin, 2004 y Ludvigsen, 2005; Merolla y Zechmeister, 2007), o sus posibles efectos en el voto (Berrebi y Klor, 2006 y 2008; Davis y Silver, 2004; Fielding y Penny, 2006; Gassebner *et al.*, 2008 y 2011; Guilmartin, 2004; Holmes y Gutiérrez de Piñeres, 2002; Jacobson, 2003; Langer y Cohen, 2005; Ludvigsen, 2005; Sheafer, 2004; Siqueira y Sandler, 2007). En general todos estos trabajos concluyen que el terrorismo tiene efectos, no sólo en la valoración de los líderes, sino especialmente en el voto. De hecho Gassebner *et al.* (2011: 1254 y 1265) afirmaban que el terrorismo tenía un mayor impacto en la durabilidad de los Gobiernos que variables como el crecimiento económico, aunque, como veremos a continuación, estos efectos no siempre se producen en la misma dirección<sup>9</sup>.

El terrorismo es una estrategia indirecta (Waldman, 2006: 126) que emplea la violencia como vía para conseguir sus objetivos (Crenshaw, 1998: 7), normalmente obtener de los gobiernos una serie de concesiones políticas. Y lo hace principalmente intentado presionar a las sociedades para que obliguen a sus gobiernos a aceptar dichas concesiones (Walter, 1969). Esto lo convierte en un elemento potencialmente muy dañino para los gobiernos democráticos y para las sociedades que lo experimentan (Wilkinson, 1987: 458). Por definición, el terrorismo es antidemocrático por al menos dos razones. La primera, porque algunas de las contramedidas gubernamentales

<sup>8</sup> Véase respectivamente: Abadie y Gardeazabal, 2003; Eckstein y Tsiddon, 2004, Eldor y Melnick, 2004, Blomberg *et al.*, 2004; Abadie y Gardeazabal, 2003; Caplan, 2002; Drakos y Kutan, 2003; Drakos y Kutan, 2003; Sloboda, 2003; Llorca-Vivero, 2008; Abadie y Gardeazabal, 2003; Chen y Siems, 2004. Existen obras anteriores también centradas en este tipo de consecuencias Enders y Sandler 1991 y 1996; Enders *et al.* 1992).

<sup>9</sup> Hay trabajos que apuntan a que los votantes castigan al partido en el gobierno por los atentados terroristas, frente a otros que señalan que los ataques terroristas siempre favorecen a los partidos conservadores.

implementadas pueden vulnerar ciertos derechos y libertades, devolviendo a los ciudadanos una imagen de gobierno opresivo (uno de los objetivos de los terroristas). Berry (1987: 293) menciona cinco respuestas que debilitarían la autoridad política de un Gobierno: una reacción excesiva, la pérdida de poder, el apaciguamiento de los moderados, la represión fallida de éstos o una intimidación masiva. La segunda razón es que, al tratar de coaccionar a los gobiernos legítimos, eluden completamente el proceso democrático establecido para provocar cambios sociales y / o políticos (Flynn, 1987: 339). Es cierto que no existe acuerdo sobre su eficacia, pero aquéllos que lo consideran efectivo asumen implícitamente que el electorado muestra una reacción altamente sensible a éste (Berrebi y Klor, 2008: 279; Kibris, 2011: 221-222; Pape, 2005). Si a todo esto le sumamos la posibilidad de que determinados partidos realicen un uso instrumental de este fenómeno, también como vía para escapar a determinados controles propios del proceso democrático, parece claro que resulta crucial estudiar el comportamiento de las poblaciones objetivo y no sólo el de los terroristas, algo que fue apuntado por Berry (1987: 293) hace más de treinta años.

El caso de ETA es un claro ejemplo de una organización terrorista cuyo objetivo ha sido obtener del Estado una serie de concesiones, en este caso de carácter territorial (Sánchez Cuenca, 2007: 296). Su patrón estratégico ha ido atravesando distintas fases<sup>10</sup>. Así, durante el franquismo, de acuerdo con la teoría de la acción/represión, su objetivo era provocar al Estado con sus atentados, para que éste respondiera de forma desproporcionada e indiscriminada, lo que activaría nuevos apoyos populares, que posibilitarían nuevos atentados, que traerían consigo una nueva ola de represión, y así sucesivamente. Un proceso en espiral que terminaría con un levantamiento revolucionario del pueblo vasco (Sánchez Cuenca, 2001: 59). Con la llegada de la democracia su planteamiento estratégico cambió. Optaron por una *guerra de desgaste* (Sánchez Cuenca, 2001 y 2007) «con el objetivo de forzar una negociación política» (Domínguez Iribarren, 2000: 287). En esta fase los

---

<sup>10</sup> Han existido varios intentos de periodización de las fases estratégicas de ETA por parte de distintos autores. No todos establecen los mismos periodos. Sánchez Cuenca (2001; 2009) sigue en lo esencial el trabajo de Domínguez (2000), aunque con algún matiz en las fechas. Ibarra (1987), aunque coincide en cierta manera en las fechas, a la fase que se inicia en 1974 la cataloga como negociación, en lugar de como «guerra de desgaste». En esta misma línea Onaindía también habla de fase de negociación durante los años 1975-1992. Unzueta (1992) considera que el periodo que abarca de 1975 a 1982 sería una fase de deslegitimación del sistema, previa a la guerra de desgaste como tal.



atentados estuvieron dirigidos a presionar al Estado que, llegado un punto, preferiría ceder a las exigencias independentistas antes que seguir resistiendo (Sánchez Cuenca, 2001: 17). Posteriormente, tras la captura de la cúpula de ETA en la localidad francesa de Bidart (29 de marzo de 1992), la organización terrorista volvió a cambiar de estrategia. Intentó crear un frente con todas las fuerzas nacionalistas para lograr la independencia mediante una crisis institucional (Sánchez Cuenca, 2009c: 133). ETA comenzó a atentar contra representantes del Estado (concejales) y funcionarios (jueces y fiscales), en principio no nacionalistas. Por un lado, esto le permitía recuperar el control social en el País Vasco lo que, por extensión, presionaba de manera directa a las instituciones del Estado (De la Calle y Sánchez Cuenca, 2004: 59-60), y por otro, ayudaba a crear un conflicto entre nacionalistas y no nacionalistas, útil en la estrategia de frente nacionalista que estaba dibujando (Sánchez-Cuenca, 2009: 612-616). Esto, junto a la campaña de violencia callejera (*kale borroka*)<sup>11</sup>, se englobaba dentro de lo que se ha denominado *socialización del sufrimiento*. Una estrategia según la cual los efectos del terrorismo no los debían sufrir sólo las fuerzas de seguridad, sino también sus responsables políticos<sup>12</sup>.

Independientemente de los cambios descritos, todas estas fases tienen algo en común y es el empleo de los atentados y las acciones violentas como forma de presionar al Estado, de coaccionarlo, para que termine accediendo a las exigencias terroristas. Lo que nos devuelve a los planteamientos de Berry (1987: 293), si el éxito (ya sea parcial o total) de una organización terrorista depende de cómo se comporten las poblaciones objetivo, este comportamiento se convierte en un objeto fundamental de estudio. En el caso de la literatura sobre ETA, la ausencia de trabajos que pongan el acento en este aspecto se hace aún más patente que a nivel internacional. Los estudios que se han publicado sobre el comportamiento de los partidos en relación con este fenómeno han estado centrados en la autodenominada izquierda *abertzale* (Mees, 2001; De la Calle y Sánchez Cuenca, 2012). Tras los atentados del 11

<sup>11</sup> Según De la Calle (2007: 432) ésta cumplía dos objetivos: mantener la visibilidad pública de la violencia y al mismo tiempo a señalar a aquéllos que no se ajustaban a la ideología radical.

<sup>12</sup> La estrategia de frente nacionalista culminó el 12 de septiembre de 1998, con la firma del Pacto de Estella. Cuatro días después ETA declaró por primera vez en su historia una tregua indefinida. Tras la ruptura de esta tregua vino el último ciclo importante de violencia hasta finales de 2001. A partir de aquí, en palabras de Sánchez Cuenca (2009c: 134), ETA se quedó sin estrategia con la que orientar su violencia.

de marzo de 2004, cometidos por la red yihadista Al Qaeda, al igual que ocurrió a nivel internacional tras los atentados del 11S, hubo un importante incremento en las publicaciones sobre terrorismo, acompañado de un cambio en su enfoque. La gran mayoría de estos trabajos se centraron en los efectos que habían tenido estos atentados sobre las elecciones del 14 de marzo (Porrás Nadales, 2004; Torcal y Rico, 2004; Michavila, 2005; Sanz y Sierra, 2005; Lago y Montero, 2006; Alonso y Reinares, 2006; Bali, 2007; Gassebner *et al.*, 2008; Montalvo, 2011, entre otros). Pero se trataba de investigaciones centradas en un ataque puntual llevado a cabo por la red yihadista, en un contexto muy particular, por lo que sus conclusiones no eran extrapolables.

En primer lugar, se trataba de terrorismo internacional, muy diferente del terrorismo nacional en general (Wilkinson, 1987: 453) y del etarra en concreto. Algunos autores han planteado que mientras el terrorismo de ETA podía caracterizarse como un *valence issue* (un tema —*transversal*— en el que todo el mundo comparte la misma visión), la participación en la guerra de Irak se habría convertido en un *position issue* (un tema —*posicional*— en el que la visión que se maneja depende de la ideología de cada uno) (Lago y Montero, 2006: 15-16). No sólo porque todos los gobiernos democráticos españoles habían tenido que hacer frente a ETA, sino porque en general, salvo a mediados de los noventa, la política antiterrorista no había sido cuestionada ni por los dirigentes partidistas ni por los ciudadanos, mientras que muchos ciudadanos podían responsabilizar de estos atentados al PP por su decisión de haber participado en la guerra de Irak, con la oposición de la mayoría de la opinión pública española (Michavila, 2005: 5; Lago y Montero, 2006: 8). En segundo lugar, está el contexto que rodeó a estos atentados, y toda la polémica que se suscitó en torno a su autoría, sobre todo por los continuos intentos del Gobierno de atribuirlos a ETA, sin tener en cuenta los distintos avances que se produjeron en las investigaciones, la mayoría de los cuales apuntaban a la red yihadista.

En algunos de estos trabajos se hace referencia tangencialmente a los efectos del terrorismo etarra en el voto, con el objeto de señalar, en comparación con los atentados del 14 de marzo, que las acciones de ETA no habían tenido efectos en las urnas (Lago y Montero, 2006: 5-6). Pero sigue faltando un estudio sistemático que respalde estas afirmaciones. Por otro lado, existen una serie de trabajos centrados en las elecciones generales de 2008 (Chari, 2008; Lago y Torcal, 2008; Bosco y Sánchez Cuenca, 2009; Montero y Lago, 2010; Gunther y Montero, 2012 entre otros), y también en las auto-

nómicas y municipales de 2007 (Barreiro y Urquizu, 2007; Informe sobre la democracia en España 2008; Santamaría y Criado, 2008) que, a pesar de no estar centrados en las consecuencias políticas del terrorismo de ETA, sí hacen referencia a su uso instrumental por parte del PP durante las campañas electorales previas a sendos comicios. Trabajos a los que hay que añadir el de Criado (2017), según el cual la relevancia que la opinión pública ha otorgado al terrorismo de ETA no sólo ha estado condicionada por los niveles de amenaza terrorista, sino que han entrado en juego otras variables relativas a la competición partidista. Todo esto confirma una vez más la necesidad de trabajos que realicen un estudio sistemático y continuo de los efectos, tanto directos como indirectos, que el terrorismo etarra ha tenido sobre el comportamiento de los partidos políticos y la ciudadanía española.

## 2. Terrorismo y rendición de cuentas

Muchos autores han señalado que el terrorismo tiene efectos en los resultados electorales<sup>13</sup>. En general hay bastante unidad en cuanto a la hipótesis de partida, el terrorismo aumenta la probabilidad de que el gobierno sea reemplazado en las siguientes elecciones (Gassebner *et al.*, 2008: 127 y 129; Kibris, 2011). Donde el acuerdo no es tan generalizado es sobre cuál es el factor determinante: el número de atentados o las políticas antiterroristas de los gobiernos. Si atendemos al modelo de voto retrospectivo elaborado por autores como Barro (1973), Key (1966), Fiorina (1981) o Ferejohn (1986), las elecciones funcionan como un mecanismo de evaluación retrospectiva de la gestión del gobierno, por lo tanto, lo que evaluarían los ciudadanos serían las políticas desarrolladas por los gobiernos. Pero, para que las elecciones puedan funcionar como un mecanismo de recompensas y castigos, los votantes han de ser capaces de asignar correctamente las responsabilidades (Manin, 1998: 222-23), algo que numerosas investigaciones empíricas han puesto en cuestión (Lago y Montero, 2006: 133)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Bali, 2007; Berrebi y Klor, 2006 y 2008; Davis y Silver, 2004; Fielding y Penny, 2006; Gassebner *et al.*, 2011; Gassebner *et al.*, 2008; Guilmartin, 2004; Hetherington y Nelson, 2003; Holmes y Gutiérrez de Piñeres, 2002; Jacobson, 2003; Kibris, 2011; Langer y Cohen, 2005; Ludvigsen, 2005; Shambaugh y Josiger, 2004; Sheaffer, 2004; Silver *et al.*, 2002; Siqueira y Sandler, 2007; Vlahov *et al.*, 2004 entre otros.

<sup>14</sup> Para que las elecciones funcionen como un mecanismo retrospectivo de asignación de responsabilidades es necesario que se cumplan otra serie de requisitos (Manin, Przeworski y

Berelson, Lazarsfeld y McPhee (1954: 307-310) ya habían planteado dudas en cuanto a la capacidad de los votantes para elaborar juicios sobre las acciones del gobierno. Poco después Campbell, Converse, Miller y Stokes (1960: 543) afirmaron que el electorado era prácticamente incapaz de juzgar racionalmente las acciones del gobierno. Una de las razones esgrimidas, aparte de la mencionada falta de sofisticación de los votantes, son los problemas de información. Los votantes no cuentan con toda la información necesaria para poder realizar una correcta asignación de responsabilidades. Además, carecen de los incentivos para adquirirla (debido a los costes que esto supone y a la escasa probabilidad de poder influir en los resultados electorales). Por otro lado, la información se distribuye de forma asimétrica. Los políticos saben cosas que los ciudadanos desconocen, lo que les permite la manipulación en su propio beneficio (Maravall, 2003: 20). Por ejemplo, es usual que elaboren argumentos exonerativos (Stokes, 1996) que culpen a agentes exógenos (una crisis internacional, herencia de las políticas del gobierno anterior, etc.) de los resultados de sus políticas cuando éstos son malos, o que se atribuyan resultados positivos que no son fruto de sus políticas. También es frecuente que intenten evitar que las dimensiones críticas de determinadas políticas salgan a la esfera pública, hacerlas opacas a la opinión pública (Maravall, 1999: 172), por ejemplo, protegiéndolas bajo la etiqueta de «razones de Estado». En definitiva, como señalan Manin, Przeworski y Stokes (2002: 37-38), estamos ante un modelo en el que los votantes no saben todo lo que necesitan para evaluar a los gobiernos, pero éstos sí saben lo que necesitan para lograr su reelección.

A esta falta de información hay que unir otros factores de tipo institucional que también dificultan una correcta atribución de responsabilidades. Varios autores han señalado que se necesita que exista cierta concentración del poder para que los votantes puedan identificar a los responsables de las decisiones tomadas (Manin, 1998; Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 47). Así los gobiernos de coalición, o en nuestro caso, los verticalmente divididos supondrían una dificultad añadida a este proceso de atribución de responsabilidades (Aguilar y Sánchez Cuenca, 2008: 105; Font, 1999: 147)<sup>15</sup>.

---

Stokes, 2002: 40-44) en los que no nos detendremos por no ser el objetivo de este estudio. Lo mismo ocurre con los factores que pueden distorsionar este proceso de asignación de responsabilidades, el estudio sólo se detiene en los que se consideran relevantes para esta investigación.

<sup>15</sup> A estos factores, en el caso español, habría que añadir el nacionalismo que se une al eje tradicional de izquierda-derecha, algo que aumenta la complejidad del espacio político (Aguilar y Sánchez Cuenca, 2008).

Otro hecho que no debemos olvidar tampoco es que, frente a una acción del gobierno multidimensional, el voto es un juicio único y simultáneo en el que los votantes se ven obligados a evaluar la gestión del Ejecutivo en las diferentes áreas. Como consecuencia, los gobernantes practicarán siempre estrategias de compensación entre las políticas populares e impopulares, ya que éstas son interdependientes (Maravall, 2003).

Unido a esto, muchos de los trabajos realizados en este campo muestran que lo que en realidad tienen en cuenta los votantes no son tanto las políticas del gobierno, sino los resultados (Barro, 1973; Ferejohn, 1986; Lewis-Beck, 1988: 40), es decir los cambios en su propio bienestar (Fiorina, 1981: 5-6; Manin, Przeworski y Stokes, 2002:36). El problema es que estos resultados no sólo dependen de la acción del gobierno, sino que también se ven afectados por factores exógenos<sup>16</sup>. Circunstancia que, en el caso que nos ocupa, se hace si cabe aún más presente. Por ejemplo, Lago y Montero (2006:15) señalan que los atentados etarras no han dependido de las decisiones de los gobiernos, y que una prueba de ello es que todos los gobiernos democráticos españoles han tenido que enfrentarse a la misma amenaza. Exista o no exista relación entre estas variables (atentados y políticas antiterroristas), lo cierto es que si lo que miden los ciudadanos son los cambios en su propio bienestar, la existencia de atentados se convertirá en un factor exógeno clave.

Si el electorado considera al gobierno responsable de la provisión de bienes públicos (Barro, 1973; Ferejohn, 1986), y la seguridad es uno de los más importantes (Gassebner *et al.*, 2008:126), los atentados pueden ser percibidos como un fallo en la provisión de este bien y los ciudadanos pueden decidir castigar al gobierno en las urnas (Holmes, 2001; Gassebner *et al.*, 2008: 126; Indrahson, 2008: 244; Gassebner *et al.*, 2011). La cuestión sería si para ello están teniendo en cuenta la política antiterrorista desarrollada por el Gobierno, o si es únicamente el número de atentados lo que resulta determinante. Estudios como el de Gassebner *et al.* (2008: 126-127) afirman que los votantes no tienen en cuenta, o por lo menos no completamente, la política antiterrorista desarrollada por el Gobierno, sino que lo que toman en consideración es el número de atentados, que asocian a los

<sup>16</sup> Lewis-Beck (1988) desarrolla una fórmula en que los resultados de las acciones del gobierno son fruto de dos factores, las políticas implementadas por el gobierno y un componente  $\epsilon$  que representa a los factores externos que operan al margen de las decisiones de los políticos: resultados = políticas +  $\epsilon$ .

recursos empleados en la lucha antiterrorista. En esta línea se encuentran también los trabajos desarrollados por Berrebi y Klor (2006 y 2008) en Israel. Estos afirman que es el número de muertes por ataques terroristas lo que influye en el comportamiento electoral. Sin embargo, no existe un acuerdo generalizado al respecto. Por ejemplo, Holmes y Gutiérrez de Piñeres (2002) atribuyeron el apoyo público a Fujimori a su éxito en la lucha contra el terrorismo. En lo que respecta al caso español, como ya hemos visto, algunos autores han planteado que los atentados de ETA no han tenido efecto alguno en las urnas (Lago y Montero, 2006:5-6). En cuanto a la política antiterrorista, Sánchez Cuenca y Barreiro (2000:11 y 48-62) la presentaban como una de esas áreas que escapan al control gubernamental, pero su estudio se circunscribía al periodo 1982-1996. Un estudio longitudinal que abarque no sólo los gobiernos de González, sino también los de Aznar y Zapatero, como el que se realiza en la segunda parte de esta investigación (Mata López, 2020) pondrá de manifiesto que, con el paso del tiempo, los españoles sí han tenido en cuenta la gestión antiterrorista realizada por los gobiernos a la hora de premiarles o castigarles en las urnas.

Pero ésta no es la única cuestión que se plantean las investigaciones centradas en los posibles efectos del terrorismo en las urnas. Varios autores se han preguntado por la posible existencia de un sesgo en la atribución de responsabilidades en este campo en función de la ideología del partido en el gobierno. Por ejemplo, Indridason (2008: 242) plantea que los efectos del terrorismo en el voto no sólo están mediados por las valoraciones de la política antiterrorista del Gobierno, sino que la posibilidad de que el electorado perciba a un determinado partido como más capaz de proporcionar seguridad puede resultar determinante. En su estudio de 2006 Berrebi y Klor partían del supuesto de que los partidos de derecha son menos proclives a las concesiones en materia terrorista que los de izquierda, por lo que tras un aumento en los niveles de terrorismo lo lógico sería ver un aumento en el apoyo relativo a los partidos conservadores. Lo que encontraron fue que, tras períodos con altos niveles de terrorismo, aumentaba el apoyo al partido de derechas, aunque había sido el partido de izquierdas el más agresivo en la aplicación de políticas disuasorias<sup>17</sup>. Dos años más tarde, en un estudio sobre el efecto del terrorismo en las elecciones parlamentarias en Israel, estos mismos autores enfrentan dos modelos de voto. Por un lado, el basado en

<sup>17</sup> Con dichas políticas disuasorias los autores se refieren al cierre de los cruces fronterizos con Gaza y Cisjordania (Berrebi y Klor, 2006: 904).

*issues*. Según éste los partidos se benefician de la prominencia de aquellos temas que el electorado considera prioritarios (Kiewiet, 1981), por lo que tras un atentado el apoyo al bloque de derechas aumentaría, ya que este bloque se identifica con mayor fuerza en la lucha contra el terrorismo. Por otro lado, el basado en la identificación partidista, que predecía el efecto contrario. Los ataques supondrían un castigo mayor para un gobierno de derechas, ya que el terrorismo se considera un tema prioritario para ellos (Powell y Whitten, 1993). Encontraron que tras un atentado terrorista aumentaba el apoyo a los partidos de derechas independientemente de quién fuese el titular del ejecutivo. Dos años después, Kibris (2011) obtuvo resultados semejantes para las elecciones generales turcas de 1991 y 1995. Encontró una relación entre el terrorismo del PKK y el éxito de los partidos de derecha, aunque lo explicó porque las concesiones de estos partidos al PKK, y a los kurdos, habían sido mucho menores que las realizadas por los partidos de izquierdas<sup>18</sup>.

Estos resultados irían en línea con el modelo planteado por Budge y Farlie (1977 y 1983) de interpretación y predicción de resultados electorales basado en una evaluación de los impactos de los temas de campaña sobre el voto. Estos autores, partiendo de los modelos espaciales de voto (Downs, 1957), plantean que existen dos áreas temáticas, cada una de las cuales favorece a uno de los bloques izquierda-derecha. Así, el de la redistribución socioeconómica siempre beneficia a los partidos del bloque socialista, mientras que las de orden público, régimen constitucional, defensa, moral-religión, étnica, regional, urbano-rural, intervención del estado, derechos individuales, e iniciativa y libertad, favorecen al bloque conservador. Por lo tanto el terrorismo favorecería a los partidos de derechas<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Existen varios trabajos que, a pesar de no estar centrados en el voto, han apuntado que tras los atentados se registra una tendencia del electorado más moderado a moverse hacia posiciones más conservadoras en lo que respecta a la dualidad entre seguridad y libertades civiles (Hetherington y Suhay, 2011; Fielding y Penny, 2006; Darren y Silver, 2004, entre otros).

<sup>19</sup> Varios estudios han demostrado que existe una especie de vínculo entre determinados *issues* y las posiciones ideológicas izquierda y derecha (Sani y Sartori, 1983; Sani y Montero, 1986; Huber, 1989; Fuchs y Klingemann, 1990; Baldassari y Gelman, 2008; Lachat, 2008). Parte de estos trabajos han señalado por ejemplo, que las cuestiones relativas al orden, el control social, y la defensa, aparecen normalmente asociadas a la derecha.

### 3. Terrorismo como tema de campaña

El modelo de temas de campaña de Budge y Farlie (1977 y 1983) que acabamos de ver plantea que determinados temas favorecen a determinadas posiciones ideológicas. Por tanto, partiendo de esta premisa, podemos afirmar que el éxito de un partido en una campaña electoral dependerá, en primer lugar, de su habilidad para introducir en el debate político aquellas cuestiones que le pueden reportar un beneficio neto de votantes. Y en segundo lugar, teniendo en cuenta que la aparición de un determinado tema de campaña puede venir condicionada por factores exógenos a los partidos, de su capacidad para enfatizar aquellos temas que le resultan favorables e ignorar aquellos que benefician a su adversario (Padró-Solanet y Colomer, 1992:134). En línea con estos planteamientos, algunos autores (Robertson, 1976; Budge y Farlie, 1983: 268; Budge, 2001) han hecho referencia a la llamada *teoría del énfasis selectivo (saliency theory)*, según la cual la competencia electoral entre los partidos se produce mediante el énfasis selectivo sobre algunas cuestiones que, independientemente del partido que las introduzca, favorecerán a uno u otro bloque.

Paralelamente, hay que señalar que no todos los temas que aparecen en el debate político tienen la misma naturaleza. Stokes (1963) señaló que los temas que un partido puede explotar en su propio beneficio pueden ser de dos tipos: *valence issues* (temas transversales) y *position issues* (temas posicionales). Los *valence issues* son aquéllos en los que votantes y partidos están de acuerdo en los objetivos (por ejemplo, crecimiento económico, un gobierno sin corrupción, etc.), mientras que en los *position issues* partidos y votantes mantienen distintos puntos de vista (aborto, impuestos, etc.). Cuando la competencia se da en torno a un tema transversal (*valence issues*), dado que éstos se encuentran fuera del campo de las disputas ideológicas, los votantes tienden a elegir a aquel partido que consideran más capacitado en esa materia (Blomqvist y Green-Pedersen, 2004; Bélanger y Meguid, 2008; Green-Pedersen y Mortensen, 2010; Abney *et al.* 2011), ya que, aunque los objetivos sean compartidos por todos, no son temas ideológicamente neutros (Van der Brug, 2004). Algunos partidos pueden ser percibidos como más competentes en determinadas materias. Esta es la idea que hay detrás del concepto introducido por Petrocik (1996) de *issue ownership*. Según este autor, un candidato (partido) «posee» un problema cuando los ciudadanos consideran que es más capaz de «manejarlo» que su oponente. Según los planteamientos de este mismo



autor (Petrocik, 1996:827; Petrocik, Benoit y Hansen, 2004: 599) los partidos que son «propietarios» de algún tema, intentarán centrar la campaña electoral en él con el objetivo de resultar creíbles a los ojos de los electores y aumentar sus apoyos electorales. Esto ayudaría a explicar, por ejemplo, por qué los partidos de izquierda tienden a recurrir a cuestiones relacionadas con la redistribución socioeconómica, y los de derechas a temas relativos al orden público y la defensa.

Todo ello refuerza la idea de que los partidos pueden modificar los términos en los que se desarrolla la competición partidista en su propio beneficio (Berelson, Lazarsfeld, y McPhee, 1954; Kinder y Iyengar, 1989; Simon, 2002; Lenz, 2009). Cada partido enfatizará aquella cuestión, transversal o posicional, que le resulte más favorable (Maravall, 2008: 40-41), presentándose además como única opción válida en esa materia (Meguid, 2008: 22)<sup>20</sup>. En línea con esto, Riker (1982, 1986) plantea que los partidos pueden desarrollar lo que denominó *maniobras herestéticas*, por las que un actor político añade dimensiones al espacio competitivo, que supuestamente le son favorables, con el objetivo de aumentar sus apoyos electorales. Además, estos temas pueden ser tanto posicionales como transversales. Con la ventaja añadida de que los de tipo transversal, al contrario que los posicionales, pueden servir para atraer a electorados situados fuera del área ideológica del partido en cuestión (Colomer y Padro-Solanet, 1992:138; Maravall, 2008: 39)<sup>21</sup>. Varios autores han señalado que los partidos recurren a estas *valence issues* cuando la distancia ideológica entre los competidores es mínima (Clarke *et al.*, 2004; Green 2007; Green y Hobolt, 2008), pero otros apuntan que los partidos también pueden recurrir a esta estrategia cuando su posición alejada del votante mediano le convierte en perdedor permanente en la dimensión ideológica (Rodon y Astudillo, 2011).

<sup>20</sup> Schattschneider (1960) afirmaba que aquél que determina cuál es la principal preocupación de la política es quien gobierna el país, porque la definición de las alternativas es la selección de los conflictos, y la selección de los conflictos atribuye poder.

<sup>21</sup> Gran parte de la literatura señala que cuando un partido pone el énfasis en un determinado tema, éste cobra mayor relevancia, especialmente para su electorado (Iyengar y Kinder, 2010; Davis y Silver, 2004; Valentino *et al.*, 2002). Estudios más recientes, como el de Criado (2017:201), plantean que en el caso del terrorismo esto no tiene por qué ser así, no sólo por ser un tema de interés general, sino por la posibilidad de que los votantes moderados, bajo una amenaza terrorista, cambien hacia posiciones más conservadoras.

#### 4. Hipótesis y diseño de la investigación

Este libro forma parte de una investigación más amplia que pretende conocer los efectos, tanto directos como indirectos, que el terrorismo de ETA ha tenido sobre las estrategias de los partidos y sobre el comportamiento del electorado en España. En él se recoge la primera fase del estudio, centrada en los partidos políticos. Por tanto, lo que se expone a continuación son las hipótesis y el diseño de la investigación relativas a esta parte del estudio<sup>22</sup>. Estas se agrupan en torno a dos cuestiones, la política antiterrorista y el posible uso instrumental del terrorismo etarra por parte de determinados partidos.

En primer lugar, esta investigación quiere conocer cómo ha sido la política antiterrorista de los distintos Gobiernos, saber hasta qué punto han existido diferencias en función del color del partido en el Ejecutivo, o si por el contrario, de haber existido, estas diferencias han estado marcadas únicamente por el contexto. En principio, partiendo de los postulados que sostienen que los partidos de derechas dan mayor importancia a los problemas relacionados con la seguridad y suelen priorizar dicha cuestión con respecto a otros temas como las libertades individuales (Kiewiet, 1981; Berrebi y Klor, 2006 y 2008; Kibris, 2011), se parte de la siguiente hipótesis: *las políticas desarrolladas por los Gobiernos del PP serán más restrictivas que las implementadas por los Ejecutivos socialistas*.

Pero, como ya se señaló al comienzo, este trabajo pretende ir más allá en el análisis del comportamiento de los partidos en relación con el terrorismo etarra. En concreto, como se ha venido apuntando hasta ahora, uno de los objetivos principales de la investigación es conocer si ha habido un uso instrumental del terrorismo de ETA por parte de los partidos, para posteriormente, en la segunda fase de la investigación, conocer hasta qué punto esta estrategia ha sido o no efectiva en términos de ganancias electorales. Por lo tanto, las preguntas que guían esta parte de la investigación se pueden resumir en tres: ¿Hasta qué punto el terrorismo y la política antiterrorista han quedado fuera del debate político? Y, cuando han pasado a formar parte de éste, ¿qué partidos lo han introducido? ¿En qué circunstancias ha ocurrido?

La política antiterrorista en España ha sido catalogada en diversas ocasiones como una «política o cuestión de Estado» (Sánchez Cuenca y Barreiro, 2000:11; Lago y Montero, 2006: 15-16; Bosco y Sánchez Cuenca,

<sup>22</sup> Para conocer más sobre la segunda fase de la investigación véase Mata López (2020).

2009:10-13; Balaguer y Sanz, 2010:64)<sup>23</sup>, un tema que debería quedar fuera del debate político. Por lo tanto, se parte de la siguiente hipótesis: *Si el terrorismo y la lucha antiterrorista han sido tradicionalmente considerados como una «cuestión de Estado», el desacuerdo en esta materia y los enfrentamientos al respecto deberían ser la excepción y no la norma.*

Debemos tener en cuenta que proteger una política bajo esta etiqueta no la pone «a salvo» de pasar a formar parte del debate político en un determinado momento. Dichas políticas, o «razones de Estado», pueden ser también introducidas dentro del debate político como una dimensión ganadora. Cuando ello sucede, se convierten en el objeto de una batalla por la opinión pública (Lang y Lang, 1983). En apartados anteriores hemos visto que autores como Budge y Farlie (1977 y 1983), han planteado que las cuestiones relacionadas con la defensa y el orden público (dentro de las cuales podríamos incluir al terrorismo y la política antiterrorista) suelen resultar favorables al bloque conservador. De ser así, las probabilidades que tendría el PP de verse a sí mismo como propietario de este tema (*issue ownership*) serían mayores de las que tendría el PSOE. Por lo que, atendiendo a planteamientos como los de Robertson, (1976), Budge (2001) o Petrocik (1996:827), parecería lógico que, llegado el caso, fuese el PP quien intentase centrar la campaña electoral en este tema. Lo que nos llevaría a la tercera hipótesis del trabajo: *la probabilidad de que sea el PP el que introduzca el terrorismo dentro del debate político será mucho mayor que la de que lo introduzca el PSOE.*

En línea con esto, el asumir que, en este caso, la política antiterrorista podría ser catalogada como una *valence issue* (Stokes, 1963), en la que los votantes tienden a elegir a aquel partido que consideran más capacitado (Bélanger y Meguid, 2008; Green-Pedersen y Mortensen, 2010; Abney *et al.*, 2011), reforzaría la hipótesis recién planteada. Si a esto le añadimos que estudios previos muestran que el recurso a estos temas transversales es una estrategia entre los partidos que se ven como perdedores permanentes en el plano ideológico (Rodon y Astudillo, 2011), o que pueden ser una vía para desarrollar un *maniobra herestética* (Riker, 1982 y 1986) para manipular el espacio competitivo añadiendo dimensiones que les son supuestamente favorables, llegamos a la cuarta y última hipótesis: *Las probabilidades de que el terrorismo sea introducido en el debate por un determinado partido serán ma-*

<sup>23</sup> Muchos de estos autores señalan excepciones a esto, como la legislatura 2004-2008, en sus propios trabajos.

*yores cuando otras dimensiones, ya sea la ideológica o las valoraciones de la actuación del gobierno, le resulten desfavorables.*

Para poder responder a estas hipótesis, el primer paso ha sido reconstruir el contexto en este campo. Para ello he tenido en cuenta el nivel de amenaza terrorista, marcado por el número de víctimas mortales, por el tipo de atentados y por otras acciones llevadas a cabo por la banda o por su entorno<sup>24</sup>. Asimismo, he considerado la colaboración internacional, principalmente francesa, en materia antiterrorista y cualquier otra circunstancia, como la aparición de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), que haya podido resultar relevante. El objetivo es tener en cuenta, en la medida de lo posible, todos aquellos factores que han podido condicionar la actuación de los Gobiernos en esta materia<sup>25</sup>. Posteriormente he llevado a cabo un estudio de las medidas antiterroristas aplicadas por los distintos gobiernos, incluida la existencia o ausencia de contactos con ETA o con su entorno. También he prestado atención al discurso que han mantenido los principales partidos al respecto. El objetivo no es sólo medir el grado de acuerdo o desacuerdo que estas medidas han generado, sino comprobar cuál ha sido la imagen que cada partido ha intentado transmitir a la opinión pública en relación con esta materia. Para finalizar he realizado un análisis más detallado del nivel de enfrentamiento o colaboración en materia antiterrorista.

Es importante señalar que, a pesar de que la investigación está centrada principalmente en el nivel nacional, dado que, en un tema como el terrorismo etarra, las actuaciones a nivel central y autonómico vasco se entrecruzan, también se presta una especial atención a lo sucedido en dicha Comunidad Autónoma. De forma que, como se podrá comprobar a lo largo del texto, no sólo se estudian las relaciones entre los partidos de ámbito nacional y los del ámbito autonómico vasco, sino también algunas de las actuaciones llevadas a cabo en dicha comunidad en materia antiterrorista, especialmente aquéllas con un impacto en la opinión pública a nivel nacional.

---

<sup>24</sup> En el trabajo sólo se hace referencia expresa a aquellos atentados que supusieron un salto cualitativo o cuantitativo en la forma de actuar de ETA y/o que tuvieron un especial impacto en la opinión pública. Con esto no se quiere decir que algunas víctimas hayan sido más importantes que otras, pero lo inabarcable de poder mencionar a todas hace necesario tener que optar por una estrategia de este tipo.

<sup>25</sup> En la segunda fase de la investigación esto servirá para valorar que otro tipo de factores aparte de la política antiterrorista, han tenido efectos tanto en la valoración de ésta como en un posible castigo al gobierno.

En definitiva, la lógica que guía todo el diseño de la investigación es que no sólo es importante analizar cómo se ha comportado el partido en el Ejecutivo, sino también todas aquellas formaciones que han podido tener un peso relevante, bien en la oposición o bien en otros niveles de gobierno.

Las fuentes de datos que he empleado en esta primera fase de la investigación han sido fundamentalmente bibliográficas y periodísticas. Con estas últimas he construido una base de datos con todas las noticias relacionadas con el terrorismo, incluida la lucha antiterrorista, publicadas en dos de los diarios de mayor tirada nacional en el periodo analizado: *El País*, más cercano a posiciones progresistas y *ABC*, más próximo a posiciones conservadoras<sup>26</sup>. Esto ha supuesto el análisis de más de 39.000 noticias<sup>27</sup>. Un trabajo costoso pero que me ha permitido, además de recopilar parte de la información necesaria para llevar a cabo esta primera parte de la investigación, poder elaborar un serie de índices de impacto mediático de los distintos aspectos estudiados, que son claves para la segunda fase de la investigación<sup>28</sup>.

Sobre el uso fuentes periodísticas, los problemas que podrían derivarse de un posible efecto de *agenda setting* (McCombs y Shaw, 1972), según el cual los medios son los que condicionan la agenda política, cobran especial relevancia en el caso de las acciones terroristas. Muchos autores han señalado que existe una especie de relación de simbiosis parasitaria entre terroristas y medios de comunicación (Jenkins, 1984; Calduch, 1997; Waldman, 2006, entre otros), los terroristas se sirven de los medios para ampliar los efectos de sus acciones y los medios de los terroristas para aumentar su tirada o sus índices de audiencia. Aunque el objetivo de esta investigación no es analizar la relación entre los medios y los actos terroristas, sí que he considerado importante incluir un índice de impacto mediático de las acciones

<sup>26</sup> La base de datos se ha construido a partir del número medio de noticias relacionadas con terrorismo publicadas cada día en dichos diarios, clasificándolas según su contenido en: acciones terroristas, políticas y procesos antiterroristas, colaboración internacional, negociaciones, acuerdos, actuaciones policiales y malos tratos/guerra sucia. Cuando la noticia ha sido portada de alguno de los diarios se ha contabilizado por dos.

<sup>27</sup> En el segundo anexo de mi tesis se puede consultar un listado detallado de las noticias más importantes (más de 2000). En el libro sólo se hará referencia a aquellas que recogen declaraciones textuales realizadas por alguno de los líderes políticos.

<sup>28</sup> Estos indicadores hacen referencia al impacto mediático de: las acciones de ETA, la legislación antiterrorista, las negociaciones con ETA, la colaboración internacional, los posibles acuerdos y desacuerdos en materia antiterrorista, las actuaciones policiales y los casos de malos tratos y guerra sucia (para mayor información véase Mata López, 2020).

terroristas, ya que es a través de los medios como les llegan estas acciones a los ciudadanos, y dado que lo que se va a analizar, especialmente en la segunda fase la investigación, son los efectos sobre la opinión pública, la importancia que los medios han otorgado a las distintas acciones terroristas se convierte también en un factor clave.

Por otro lado, en lo que se refiere a las estrategias de los partidos, el planteamiento es similar. Si la información que reciben los ciudadanos, también sobre estos aspectos, se produce a través de los medios de masas, el impacto mediático de las actuaciones de los partidos en este campo se convierte nuevamente en un factor a tener en cuenta. A este respecto, sobre la posibilidad de que hayan sido los medios y no los partidos los que hayan condicionado la agenda política, el recurrir a dos fuentes periodísticas hasta cierto punto enfrentadas, y en cualquier caso ligadas a posiciones distintas del espectro ideológico, ayudará a reducir los posibles sesgos.

## CAPÍTULO 1

# GONZÁLEZ, DEL SUPUESTO CONSENSO A LOS GAL

En este capítulo se analizan las legislaturas II a la V en las que Felipe González ocupó la Presidencia del Gobierno. Fueron años duros en el terreno económico, a la crisis que se vivió hubo que sumar el proceso de reconversión industrial que tuvo lugar en los ochenta. Los sindicatos convocaron cuatro huelgas generales, contra las reformas laborales, la reforma de las pensiones y del subsidio de desempleo. La política económica del Gobierno fue muy impopular, aunque se vio en parte compensada por el alto respaldo que recibieron las políticas sociales (el gasto público pasó de un 24,4 por ciento del PIB en 1975 a un 42,2 por ciento en 1985) (Maravall 2008: 70). Posteriormente, la entrada en la Comunidad Económica Europea (12 de junio de 1985) dio un impulso a la economía, pero la crisis internacional de 1992-1993 se tradujo en una nueva recaída. En 1993 España sufrió una importante recesión. El PIB cayó un 1 por ciento y la tasa de desempleo se incrementó notablemente (se destruyeron más de 500.000 puestos de trabajo). A partir de 1994 la situación cambió y se inició una recuperación con un crecimiento del 2,3 por ciento del PIB.

Paralelamente, el proceso autonómico se fue consolidando. En 1983 ya se habían aprobado todos los Estatutos de Autonomía, y, a excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, España quedaba configurada en 17 Comunidades Autónomas (CCAA). En 1992 se inició la segunda fase del proceso. En febrero de este año los dos grandes partidos, PSOE y PP, concluyeron un nuevo pacto por el cual se equiparaba competencialmente a todas las CCAA. Fruto de estos acuerdos fue la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, que a modo de norma-puente realizó la transferencia generalizada de competencias mientras se procedía a la reforma de los Estatutos (Aragón Reyes, 2006: 82)<sup>1</sup>. También tuvieron lugar las primeras elecciones

---

<sup>1</sup> Fue aprobada por las Cortes Generales del gracias a un pacto entre el PSOE y la UCD, pero 14 de sus artículos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional el 13 de agosto de 1983.

autonómicas en las comunidades de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra.

En materia internacional, el 12 de junio de 1985 se firmó el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), formalizando su integración el 1 de enero de 1986. El 12 de marzo de 1986, se llevó a cabo el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN (el ingreso se había producido con el Gobierno de Calvo Sotelo), que estuvo rodeado de polémica. Una de las promesas de campaña de los socialistas había sido la salida de esta organización. En el referéndum ganó el Sí a la permanencia (salvo en Cataluña, Navarra, País Vasco y Canarias), pero la formulación de la pregunta («¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?») no estuvo exenta de críticas.

De vuelta al ámbito nacional, los gobiernos de Felipe González estuvieron salpicados por una serie de escándalos, como el denominado *caso Filesa*, referente a la financiación ilegal del PSOE para hacer frente a las campañas electorales de 1989 (saltó a la prensa en 1991, aunque el juicio tuvo lugar en 1997, ya con el PP en el Gobierno). O el *caso Juan Guerra*, en el que se acusó al hermano del entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, de cohecho, fraude fiscal, tráfico de influencias, prevaricación, malversación de fondos y usurpación de funciones, durante el tiempo en que trabajó en un despacho oficial de la Delegación del Gobierno en Andalucía como asistente de su hermano. Otro de los casos que ocupó la primera página de los noticiarios, y que como veremos llegó a provocar la dimisión del entonces ministro de interior, Antoni Asunción, fue el denominado *caso Roldán*. Saltó a la prensa en 1993, cuando empezaron a aparecer las primeras sospechas sobre el origen de su patrimonio, aunque las noticias se multiplicaron tras su fuga y posterior captura en Laos. Pero, a pesar de la importancia que tuvieron todos estos casos, los que sin duda alcanzaron mayor relevancia fueron los referidos al uso irregular de los fondos reservados entre 1987 y 1993, y a la guerra sucia contra ETA.

En cuanto a las estrategias de los partidos en materia antiterrorista, es importante señalar que, tal y como se podrá ver en los siguientes apartados, al menos durante los primeros años, estuvieron muy marcadas por el clima de la transición. Cuando los socialistas llegaron al Gobierno, en palabras del futuro ministro de Interior, José Luis Barrionuevo, «el asunto de ETA estaba incontrolado» (Iglesias, 2003: 400). Las relaciones hispano-francesas se encontraban en uno de sus puntos más bajos (Guidoni, 1987: 80-100).



Aunque se fueron registrando mejoras con el tiempo, durante prácticamente el primer Gobierno socialista la norma fue la falta de entendimiento en materia antiterrorista. A esto hay que sumarle los problemas en los Cuerpos de Seguridad (ausencia de coordinación entre ellos, falta de información, falta de agentes, incorporaciones precipitadas). Todo ello mientras ETA llevaba a cabo una de sus campañas más duras contra las Fuerzas Armadas. Unas Fuerzas Armadas que, por otro lado, desconfiaban de la gestión del nuevo Gobierno socialista al que, en palabras de Barrionuevo, veían como los «rojos». En este contexto, la máxima preocupación de González, compartida por la mayor parte de los socialistas, era evitar un nuevo golpe de Estado (Iglesias, 2003: 402, 699 y 701). Todo esto pudo condicionar una política antiterrorista, que en opinión de algunos, al menos en lo que se refiere a las líneas maestras, seguía la desarrollada por el anterior Gobierno de la UCD (Marín, 2008: 47; Ysàs, 2011b: 30).

Como se podrá comprobar a continuación, incluso dejando de lado la guerra sucia llevada a cabo por los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), podemos decir que la política antiterrorista de los primeros años de Gobierno de González fue bastante *dura*. La legislación aprobada, además de endurecer las penas para los delitos de terrorismo, fue muy restrictiva respecto de los derechos de los detenidos, del *habeas corpus*, de la libertad de expresión, del derecho de asociación o de la tutela judicial de los derechos. Otorgaba asimismo poderes excepcionales a los cuerpos y fuerzas de Seguridad. Varias de las medidas aprobadas fueron tachadas de inconstitucionales, siendo algunas de ellas recurridas ante el Tribunal Constitucional (ejemplo de ello fueron las Leyes Orgánicas 9/1984, 3/1988 y 1/1992, entre otras). En contrapartida, hay que mencionar que, con el paso del tiempo, las normas y reformas aprobadas fueron siendo más respetuosas con los derechos y libertades de los sospechosos y detenidos, y que también rebajaron la *dureza* de algunos de sus preceptos. Cabe citar como ejemplo las dos últimas reformas del Código Penal (1993 y 1995). A esto hay que sumar algunas de las acciones que, como veremos a continuación, marcaron la estrategia de la actuación socialista en materia antiterrorista. La apuesta por una solución dialogada como una opción frente a la derrota policial como única vía, y la defensa de una política de reinserciones, que no sólo sirviera como contrapartida en las negociaciones con ETA y también con Francia, sino que se convirtiera en una vía para debilitar a la banda.

Volviendo a la influencia que el clima de la transición pudo haber tenido en las estrategias de los partidos en materia antiterrorista, autores como Gun-

ther y Montero (2012: 101), señalan que tras las primeras elecciones democráticas de 1977, la democracia española estuvo caracterizada por la «política del consenso», en la que los principales partidos de ámbito nacional fueron bastante comedidos a la hora de articular los conflictos con sus rivales. Ésta fue una tónica que también se registró en materia antiterrorista, donde, a pesar de las tensiones que veremos a continuación, podemos hablar de un clima de relativo entendimiento al menos hasta 1993. Esto no quiere decir que la política antiterrorista del Gobierno haya estado libre de toda crítica entre 1982 y 1993. Lo cierto es que en este periodo las distintas medidas aprobadas por el Gobierno, tal y como podremos comprobar, fueron objeto de numerosos reproches (incluyendo los ya citados recursos de inconstitucionalidad). Pero la mayor parte de ellos provinieron de los partidos nacionalistas y de Izquierda Unida, y no impidieron tampoco que las relaciones entre los Ejecutivos central y vasco fueran hasta cierto punto cordiales, al menos a partir de 1987. Ni siquiera las negociaciones con ETA, a pesar de las condiciones en que tuvieron lugar, derivaron en un enfrentamiento como el que veremos sucederá en años posteriores. Este clima de relativo entendimiento quedó además reflejado en la firma de dos importantes pactos, el de Madrid (5 de noviembre de 1987) y el de *Ajuria Enea* (12 de enero de 1988).

Pero todo esto cambió en 1993, tras la derrota de los populares en las elecciones generales celebradas el 6 de junio de ese año. El entonces ya refundado Partido Popular, con José María Aznar a la cabeza, cambió radicalmente su estrategia. Hasta ese momento los populares habían sido críticos con el Gobierno en otras áreas, pero en lo que respecta al terrorismo podemos decir que habían mantenido un perfil bajo en los reproches. Sin embargo, como señala José Luis Corcuera, ministro de Interior en los Gobiernos de Felipe González, la llegada de Aznar a la presidencia del PP marcó un antes y un después en esta materia. Los populares comenzaron a desarrollar una estrategia de ataque férreo al Gobierno que, si bien se centró en la corrupción, la economía y la capacidad del Gobierno, también salpicó, y mucho, a la política antiterrorista. De hecho, gran parte de los trabajos que presentan el terrorismo como una «cuestión de Estado» establecía una excepción para este periodo, 1993-1996. La mayor parte de ellos hace alusión a las críticas por los casos de *guerra sucia* (Maravall, 2003 y 2008; Santamaría y Criado, 2008; Sánchez Cuenca, 2009b; Balaguer y Sanz, 2010; Montero y Lago, 2010; entre otros), pero los ataques y descalificaciones no se circunscribieron a los GAL, sino que abarcaron otros campos de la lucha antiterrorista, especialmente la política de reinserciones llevada a cabo por el Gobierno. El PP se

instaló en una estrategia que mantendría a lo largo del tiempo: una defensa férrea del cumplimiento íntegro de las penas para terroristas y narcotraficantes. Una postura mucho más *dura* que los socialistas en esta área, pero una dureza que, como se comprobará en los siguientes capítulos, se circunscribió sobre todo al campo de la semántica, ya que las actuaciones en este campo, una vez que el PP estuvo en el gobierno, no siempre guardaron relación con lo defendido tan insistentemente en los discursos previos.

De esta forma, a partir de 1993 el PP desarrolló lo que se conoce como una *estrategia de la crispación*, basada en los ataques personales y en la descalificación constante. Una actitud que no sólo imposibilitó cualquier tipo de acuerdo en materia antiterrorista durante estos años, sino que desembocó en un importante enfrentamiento entre el PP y el PNV, preludio de lo que ocurriría con los populares en el Gobierno.

## 1. Contexto en materia terrorista

### 1.1. ACCIONES TERRORISTAS<sup>2</sup>

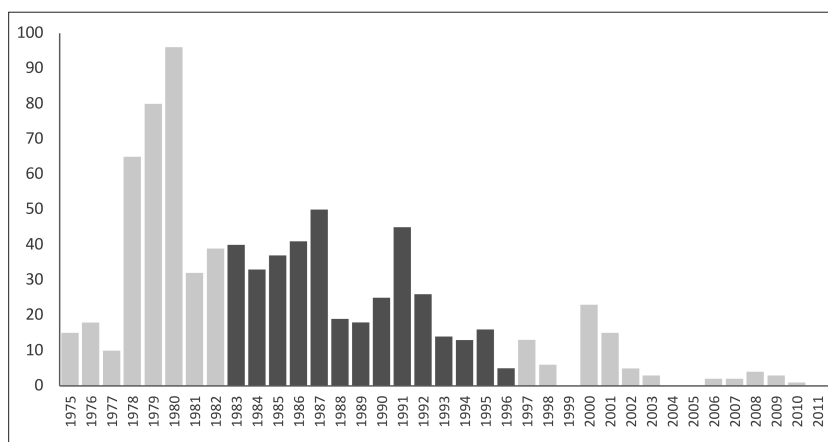
En términos generales podemos decir que los niveles de letalidad durante estos años (especialmente entre 1983 y 1987, con un repunte en 1991), si bien nunca llegaron a alcanzar las cifras registradas entre 1978 y 1980, fueron relativamente altos si los comparamos con años posteriores (gráfico 1.1). A esto hay que añadir una serie de cambios cualitativos (se verán a continuación) que incrementaron el impacto de algunos atentados. Impacto que en muchas ocasiones vino multiplicado por las movilizaciones en contra, que durante este periodo experimentaron un importante desarrollo (gráfico 1.2). Dentro de la campaña contra objetivos militares señalada anteriormente, uno de los primeros atentados fue el asesinato de Víctor Lago Román, jefe de la División Acorazada Brunete, el 4 de noviembre de 1982. El atentado fue calificado de provocación para desestabilizar el período de traspaso de poderes a la Administración socialista salida de las urnas. Tres meses más tarde, el atentado cometido el 5 de febrero de 1983 contra la sede central del Banco de Vizcaya en Bilbao (costó la vida a tres de sus em-

---

<sup>2</sup> Los atentados realizados dentro de la campaña contra la autovía de Leizarán se explican en el apartado *Acuerdos*, por la repercusión que tuvo sobre todo en las relaciones entre el PNV y el resto de los partidos.

pleados) provocó la primera manifestación masiva contra ETA desde 1981<sup>3</sup>. Ocho meses después, el 19 de octubre de 1983 ETApm reivindicó el asesinato de capitán de Farmacia, Alberto Martín Barrios al que tenían secuestrado; su impacto fue doble, no sólo porque era el primer militar secuestrado, sino porque la banda afirmó que lo habían matado porque TVE no había difundido íntegramente su comunicado.

Gráfico 1.1. Número de asesinados por ETA entre 1975 y 2011



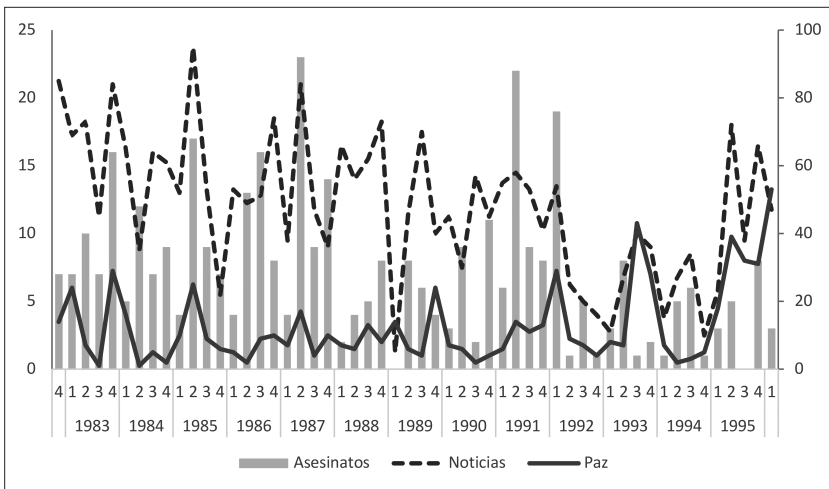
Fuente: Luis de la Calle and Ignacio Sánchez-Cuenca, *The Victims of ETA Dataset*. 2007. <http://www.march.es/ceacs/proyectos/dtv>

El 29 de enero de 1984, asesinaron al teniente general Guillermo Quintana Lacaci. Desde algunos círculos se interpretó como una respuesta a la desaparición de José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala, a los asesinatos cometidos por el GAL y a las vías de reinserción abiertas por el Gobierno. Apenas un mes después, el 23 de febrero, en plena campaña electoral autonómica, fue asesinado el senador y candidato socialista a dichas elecciones autonómicas, Enrique Ca-

<sup>3</sup> En febrero de 1981 hubo una protesta masiva por el asesinato del ingeniero jefe de las obras de la central nuclear de Lemóniz, José María Ryan. Dos años más tarde la ciudadanía vasca volvía a echarse a la calle, aunque en esta ocasión el PNV se negó a ocupar la cabecera en protesta por las declaraciones del senador socialista Enrique Casas, difundidas la víspera por RTVE, en las que acusaba a los nacionalistas de pretender «nadar y guardar la ropa» respecto a la violencia de ETA.

sas. El atentado, reivindicado por los Comandos Autónomos, provocó una fuerte convulsión política. La campaña electoral quedó suspendida en el País Vasco. Paralelamente ETA inició una campaña contra la banca que se prolongó hasta marzo de 1984<sup>4</sup>. En total cometió 118 atentados, dejando unos daños materiales por valor de 900 millones de pesetas y siete víctimas mortales<sup>5</sup>.

Gráfico 1.2. Asesinatos y movilizaciones en contra de ETA, por trimestres (1982-1995)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Los datos reflejan el número de asesinados por ETA (sólo en los meses que González ocupó la presidencia de Gobierno), el número medio de noticias publicada en los diarios *El País* y *ABC* relativas a los atentados cometidos por ETA y a las movilizaciones en contra de la banda (ambos reflejados en el eje secundario).

En 1985 la situación empeoró, sobre todo en el segundo trimestre. ETA amplió su radio de acción, trasladándose de manera regular a Madrid y Barcelona, e introdujo el coche bomba como técnica habitual<sup>6</sup>. Recuperó

<sup>4</sup> Ésta había comenzado realmente en abril de 1982, con el envío de cartas en a las principales entidades bancarias (Domínguez Iribarren, 2000: 303).

<sup>5</sup> En 1984 se produjo un recrudecimiento de la actividad terrorista de los GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre).

<sup>6</sup> El primer coche bomba había sido en 31 de octubre de 1982 (falleció el policía Francisco González Ruiz) no es hasta 1985 cuando ETA empezó a emplearlo como técnica habi-

además la idea de los *polimis* de 1979 de la campaña de verano contra intereses turísticos (Domínguez Iribarren, 2000: 327). Pero hubo más cambios cualitativos. El 7 de marzo de 1985 fue asesinado el jefe de la policía autonómica vasca, Carlos Díaz Arcocha. Fue el primer atentado mortal contra ese Cuerpo, y desde algunos ámbitos se relacionó con la actividad antiterrorista de la Ertzaintza. Apenas tres meses más tarde, y después de haber asesinado a otras 10 personas (entre ellas un niño de 14 años), el 12 de junio de 1985, el mismo día que España firmó el *Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea*, cuatro personas fueron asesinadas en tres atentados y ETA puso su primer coche bomba en Madrid. En lo que quedaba de año fueron asesinadas otras 19 personas.

Esta tendencia cambió en el primer trimestre de 1986. El número de víctimas mortales descendió considerablemente (cuatro asesinados), pero el 10 de febrero, el asesinato de María Dolores González Cataráin, *Yóyes*, en presencia de su hijo de 3 años, tuvo un importante impacto. Se trataba de una exdirigente de ETAm que se había acogido a las medidas de reinserción del Ministerio del Interior. Hubo importantes movilizaciones en contra, incluso por parte de algunos miembros de la banda. En los dos siguientes trimestres el número de víctimas mortales volvió a aumentar. El 25 de abril un coche bomba en el centro de Madrid, en la esquina de las calles de Juan Bravo y Príncipe de Vergara, quitó la vida a cuatro guardias civiles, cuatro más quedaron gravemente heridos. Apenas un mes y medio después, el 14 de julio, ETA cometió uno de sus peores atentados cuando un coche bomba en la plaza de la República Dominicana en Madrid asesinó a 12 guardias civiles e hirió a 32 personas. Esta escalada cuantitativa y cualitativa en la violencia de ETA tuvo su reflejo en las movilizaciones en contra de la banda, que aumentaron de forma llamativa en estos dos trimestres (gráfico 1.2). En el último descendió el número de víctimas mortales, pero los atentados se cometieron mientras ETA pedía entablar conversaciones con el Gobierno.

Al igual que en años anteriores, 1987 comenzó con un descenso en los niveles de letalidad. Pero en primavera hubo un importante repunte. Se pasó de 4 asesinados en el primer trimestre a 23 en el segundo. Este incremento en la letalidad de ETA provocó un aumento de los movimientos en contra (gráfico 1.2). La escalada comenzó el 17 de mayo. Después de casi

---

tual, limitando su uso por lo general a los atentados cometidos fuera del País Vasco (Domínguez Iribarren, 1998: 56; Letamendia, 1994: 100).

un año sin cometer atentados en Madrid, a cinco días del comienzo de la campaña electoral de los comicios autonómicos del 10 de junio, ETA colocó tres coches bomba en distintos centros militares; sólo hubo una víctima. Dos meses después, el 19 de junio, llevó a cabo el atentado más sangriento de su historia, el coche bomba en el parking del Hipercor de Barcelona en el que 21 personas perdieron la vida. Seis meses después, el 11 de diciembre, cometió el tercero de sus atentados más sangrientos, el del coche bomba junto a la Casa Cuartel de Zaragoza. Hubo 11 muertos, cinco de ellos niñas, y 88 heridos. Las movilizaciones y actos de condena se sucedieron.

Tras estas masacres, en 1988 se produjo un descenso en los niveles de violencia. El 29 de enero ETA anunció por primera vez una tregua de 60 días a condición de reanudar las conversaciones de Argel. El 15 de febrero reiteró la oferta, que no se materializó. El 2 de noviembre la repitió de nuevo. Entre medias había asesinado a 15 personas, incluido un niño de dos años y medio, y había secuestrado al empresario Emiliano Revilla (24 de febrero de 1988), que permaneció en cautiverio 249 días (el secuestro más largo de ETA hasta ese momento). El 8 de enero de 1989, coincidiendo con la reanudación de las conversaciones de Argel, ETA anunció una tregua de dos semanas, que se prorrogó hasta el 4 de abril. En lo que quedaba de año, ETA asesinó a 18 personas. Una de ellas fue la fiscal de la Audiencia Nacional, Carmen Tagle (12 de septiembre de 1989). En el comunicado reconociendo el asesinato ETA ampliaba su amenaza a los funcionarios de los ministerios de Justicia e Interior. El 8 de diciembre la banda volvió a ofrecer una tregua a cambio de un proceso de negociación; el Gobierno señaló que la única vía era que abandonase las armas y dejase de matar.

A pesar de estas acciones y del secuestro de Revilla, 1988 y 1989 habían sido dos años relativamente tranquilos en cuanto al número de víctimas mortales. En 1990 se produjo un ligero incremento, pero sin llegar a los niveles anteriores a 1988. Disminuyeron las muertes por disparo y aumentaron los atentados cometidos con coche bomba, con menor riesgo para la organización y con mayor impacto mediático. Esta tendencia continuó en los años siguientes. Entre los atentados cometidos con coche bomba en 1990, hubo uno de gran repercusión, el del 8 de diciembre en Sabadell (Barcelona). Fueron asesinados seis agentes del Cuerpo Nacional de Policía. Éste, junto con otro atentado similar cometido dos semanas antes, pero sin víctimas mortales, se relacionó con la intervención de una documentación a la dirigente Carmen Guisasola en la que se revelaban los planes de ETA para boicotear los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992.

La proximidad de éstos y de la Exposición Universal de Sevilla marcó 1991. ETA intensificó sus acciones y duplicó el número de víctimas mortales. El año terminó con 45 asesinados (11 en Barcelona y 4 en Sevilla). Uno de los atentados más sangrientos fue el coche bomba del 29 de mayo en la casa cuartel de Vic (Barcelona). Fallecieron nueve personas, cinco de ellas niños. Hubo importantes movilizaciones y actos de repulsa. Un mes después, el 28 de junio, colocó un paquete bomba en la prisión provincial Sevilla-1 que causó la muerte de cuatro personas y más de una treintena de heridos. Antes de que terminara el año asesinó a otras 17 personas, pero hubo dos atentados con una repercusión especial. El 17 de octubre ETA colocó tres coches bomba en el barrio de Aluche (Madrid). Aunque sólo hubo una víctima mortal, las imágenes de la niña Irene Villa, con ambas piernas apuntadas multiplicaron el impacto del atentado. El segundo fue la bomba lapa que colocó el 7 de noviembre en el coche del guardia civil destinado en Bilbao, Antonio Moreno, provocando la muerte de su hijo de dos años.

Incluso teniendo en cuenta estos atentados, los niveles de letalidad habían descendido en los dos últimos trimestres de 1991, pero a comienzos de 1992 hubo un importante repunte (19 asesinatos, algo más del doble que en los dos trimestres anteriores). El 6 de febrero ETA volvió a provocar una matanza en Madrid. Tres capitanes, un soldado y un radiotelegrafista fueron asesinados en la explosión de un coche bomba en la plaza de la Cruz Verde. Antes, ETA ya había asesinado a otras cinco personas, y otras nueve más serían asesinadas antes de finalizar el trimestre. Posteriormente, tras la detención de la cúpula de la organización el 29 de marzo de 1992 en Bidart, los niveles de letalidad disminuyeron considerablemente<sup>7</sup>. Dos meses después la banda ofreció una tregua de dos meses a condición de que se iniciaran contactos. No llegó a ser efectiva y el 17 de agosto asesinaron a dos guardias civiles. En 1993 los niveles de letalidad volvieron a descender, pero hubo un atentado con una gran repercusión, el 21 de junio de 1993 ETA colocó un coche bomba en la confluencia de las calles de López de Hoyos y de Joaquín Costa en Madrid, causando la muerte de seis militares y un civil, dejando 22 heridos, incluidos tres niños. Dos semanas después, el 5 de julio de 1993, secuestraron al empresario donostiarra Julio Iglesias Zamora. Se sucedieron las protestas pidiendo su liberación. Algunos autores apuntan a que éstas supusieron un punto de inflexión en la movilización ciudadana contra ETA en el País Vasco (Sánchez Cuenca, 2001:

---

<sup>7</sup> Algunos autores consideran que la organización nunca se recuperó (Sánchez Cuenca, 2009: 615).