

Reflexiones sobre el problema vasco

Las líneas que siguen no tienen otro objeto que plantear una serie de interrogantes y de afirmaciones más o menos hipotéticas que parecen, sin embargo, importantes para entender y explicar la cuestión vasca. Se trata, por tanto, de analizar cuáles puedan ser las causas de que exista un problema vasco y de que haya adquirido los perfiles de violencia y enconamiento que hoy presenta y de discutir las muchas cuestiones que surgen al hilo de esa pregunta central (PNV, franquismo, ETA, etc.).

Es oportuno precisar dos puntos previos: 1) que el problema vasco es, por su complejidad, un tema abierto y debatible y que, por tanto, no existe respuesta unilateral a los muchos interrogantes que plantea. Conviene no olvidar que en los fenómenos nacionalistas hay reacciones, formas de comportamiento y estados emocionales cuya existencia podemos desde luego constatar, pero sólo apenas y malamente explicar; 2) que los problemas políticos actuales tienen raíces políticas recientes y que no valen para explicarlos exposiciones caracteriológicas, psicoanalíticas, mítico-colectivas, etc. —como las tesis matriarcalistas y similares que a veces se avanzan para el caso vasco—. Los pueblos no tienen esencia, sólo tienen historia. Y difícil es no encontrar en la de cualquiera de ellos etapas de crisis y momentos de crispación no muy distintos a los que el País Vasco conoce desde principios de la década de los setenta, esos momentos de crisis de la conciencia colectiva en los que la irracionalidad y el horror parecen amenazar con romper todo vestigio de convivencia y tolerancia.

De la abolición foral a la aparición del nacionalismo

Es por eso que cada vez parece más evidente que el problema vasco es un problema cuyas raíces hay que buscarlas en el siglo xix, y más concretamente en la abolición de los Fueros, completada por las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876. Tal afirmación va más allá de una simple precisión cronológica. Quiere decir, entre otras cosas, lo siguiente:

- Que es absurdo introducir conceptos como nacionalidad y soberanía para referirse o a la conciencia que antes del pasado siglo los vascos pudieran haber tenido de sí mismos o a la naturaleza de sus instituciones históricas.
- Que más absurdo todavía parece ver la historia vasca como la historia de un pueblo para afirmar su identidad frente a diversas agresiones exteriores, bien militares (visigodos, Roncesvalles, Arrigorriaga, etc.), bien culturales (retroceso del euskera, desvasquización, carencia de universidad...). En la historia vasca no han faltado momentos conflictivos. Pero desde la basculación de los territorios vascos en el siglo xm hacia Castilla, la integración vasca en el reino castellano y en el Estado español no sería cuestionada hasta el siglo xix.
- Que lo más absurdo de todo ello es que todavía tenga la historiografía vasca que discutir en tales términos. La razón es clara: siempre la afirmación de la nacionalidad ha requerido la mitificación de la propia historia, y el País Vasco no ha sido excepción. Pero es un grave error. Entiendo que una visión desmitificada de la historia vasca contradice las interpretaciones históricas del nacionalismo. Pero entiendo igualmente que ello no impugna sus aspiraciones. Los nacionalismos se apoyan en una visión distorsionada de la historia, pero no la requieren; una nación es —como dijo Renán— un plebiscito cotidiano.

Pero decía que el problema vasco arranca de la abolición foral. Y en este sentido son varios los puntos que conviene subrayar:

- Que la abolición de los Fueros fue consecuencia de las guerras carlistas, y no al revés.
- Que es absolutamente insostenible entender las guerras carlistas como guerras nacionales vascas. Tal interpretación carece de toda apoyatura o fundamento empírico real.
- Que el centralismo del Estado liberal español del siglo xix —al que a menudo se culpa de la aparición de los nacionalismos regionales— fue un centralismo burocrático y administrativo más que político. Quienes dividieron España en provincias querían racionalizar la administración, no imponer un proyecto nacional, y la división se hizo teniendo muy en cuenta las peculiaridades de los viejos reinos históricos. En otras palabras: no había una teoría centralista de España; no había en el siglo xix lo que hoy llamamos «españolismo» (aunque existiesen diversas tendencias de interpretación nacional). Es más, se podría argumentar que el nacionalismo español del siglo xx —que formula la teoría de la unidad y grandeza de España— fue una reacción contra la aparición de los nacionalismos periféricos. Sería un error, por tanto, atribuir la aparición de estos últimos sólo al centralismo político del «jacobinismo» liberal.

De forma que el problema vasco surgió a raíz de la abolición de los Fueros, a raíz de la supresión de un régimen institucional que, no obstante su

limitado alcance —bajo el régimen foral no existían ni Gobierno ni Parlamento vascos y las Juntas tenían pocas atribuciones y escasa representatividad—, daba a los territorios vascos una evidente singularidad administrativa en el marco jurídico del reino. Abolir los Fueros fue un error, un error explicable en razón de las guerras carlistas, pero un error. Y ese error creó el problema vasco, que no es sino la aspiración vascongada a recuperar parcial o totalmente, en su forma original o actualizándola, el régimen institucional por el que estas provincias se administraron desde la Edad Media hasta 1839.

Ahora bien, la abolición foral tuvo una respuesta política vasca débil. Ni la tan denostada ley de 25 de octubre de 1839 ni la reducción de Navarra de reino a provincia llegaron a producir una verdadera crisis de la conciencia de identidad vasca o reacciones colectivas de signo regionalista o prenaciona-lista. Y más tarde, casi veinte años mediaron entre la legislación abolitoria de 1876 y la aparición del nacionalismo vasco.

Ello quiere decir, a mi modo de ver, dos cosas:

1. Que la idea de nacionalidad vasca tuvo una formulación tardía y una aceptación lenta y limitada. Hasta 1918, el nacionalismo vasco fue un hecho vizcaíno; hasta 1937, vizcaíno y guipuzcoano. De hegemonía nacionalista sólo puede hablarse desde 1975 y, aun así, no puede olvidarse que, hasta la fecha, la comunidad nacionalista nunca ha representado, en el mejor de los casos, más (ni menos) del 50 por 100 de la población de las provincias vascas. Que los vascos han tenido de antiguo una sensible conciencia de su identidad es un hecho; pero también lo es que hasta muy recientemente no la han interpretado ni definido en términos de nacionalidad. Es más, la conciencia vasca ha sido —y lo es todavía en 1981— una conciencia escindida: el sentimiento de nacionalidad vasca no es un sentimiento colectivo y homogéneo que haya sido plenamente asumido por la totalidad de la sociedad vasca. No deja de ser singular en un pueblo tan satisfecho de su identidad como el vasco que una parte considerable del mismo no haya aceptado ni la idea de nacionalidad ni los símbolos que aspiran a encarnarla (denominación, bandera, himno, etc.).

2. Que las razones de la aparición del nacionalismo vasco no fueron sólo la existencia de un sentimiento de identidad ni la abolición foral. Ambas fueron precondiciones del nacionalismo. Pero lo que hizo que ambas realidades fueran asumidas en una nueva interpretación del hecho vasco que definía el particularismo local como nacionalidad fueron las transformaciones sociales y económicas que la industrialización produjo en el País Vasco. El nacionalismo vasco fue la reacción de núcleos de las clases medias vascas de extracción euskaldún, que vieron en la industrialización y sus secuelas (conflictos laborales, inmigración, secularización, declive del ámbito rural...) una amenaza a la personalidad vasca y una dislocación irreversible de las formas de vida tradicionales de su sociedad.

E1 nacionalismo vasco

En la historia contemporánea vasca el nacionalismo ha sido sólo un capítulo. Un capítulo entre varios igualmente decisivos y reveladores del comportamiento de los vascos: el esfuerzo industrializador de su burguesía, la movilización y organización de la clase obrera, la defensa de los ideales dinásticos y religiosos por el tradicionalismo carlista, la difusión de ideas democráticas por la tradición liberal-republicano-socialista, etc. Pero aunque sería erróneo entender la historia contemporánea del País Vasco como la historia del esfuerzo de un partido y de una comunidad por el reconocimiento de su identidad, es obvio que la aparición del nacionalismo vasco supuso un punto de inflexión capital en dicha historia. Desde entonces existe esa escisión radical en la conciencia de los vascos a la que antes aludía, esas discrepancias esenciales acerca de lo que su realidad histórica ha sido, es y puede ser.

La importancia del PNV es, por tanto, insoslayable. Y parece oportuno comenzar por una puntualización. Es cierto que el nacionalismo vasco, tal como lo definió Arana, fue una formulación de la nacionalidad vasca basada en criterios y principios tan dudosamente conciliables con las ideas de progreso y modernidad del liberalismo democrático como lo eran la etnicidad, el exclusivismo (lingüístico-cultural), la catolicidad y el armonicismo laboral. Pero empeñarse en seguir reduciendo el nacionalismo al racismo, al teocra-tismo y a la xenofobia aranistas es un empeño inútil y es, además, un error de enfoque histórico. Porque, en el nacionalismo, la memoria de Arana acabaría por convertirse, fundamentalmente, en una invocación litúrgica, en un tributo ritualizado y sacrificial. Pero Arana sería desde relativamente pronto un cadáver ideológico, aunque un cadáver nunca definitivamente enterrado.

La historia del PNV es la historia de un lento, vacilante y contradictorio proceso de definición de una línea ideológica y programática capaz de integrar coherentemente las aspiraciones del partido con la realidad social, geográfica y económica del País Vasco moderno. Y es que el aranismo original ocultaba tras la rotundidad de la afirmación de la nacionalidad un amplio abanico de contradicciones:

- Contradicción entre una ideología tradicionalista, neointegrista y preindustrial (idealización del mundo rural vasco, subordinación a la Iglesia, defensa de una lengua no evolucionada, hostilidad a la gran industria y a los obreros inmigrantes...) y la propia dinámica modernizadora del País Vasco. En el Bilbao de 1900, la modernidad la encarnaban Chávarri, el líder de la gran industria vasca, y Meabe, el creador de las Juventudes Socialistas; Arana iba a contrapié de la historia.
- Contradicción entre unas aspiraciones independentistas y la realidad de la progresiva integración e interdependencia entre la economía y la sociedad vascas y la economía y la sociedad españolas.
- Contradicción entre unos planteamientos cuyos maximalismo y radicalidad hacían casi inevitable la ruptura con la legalidad y la confrontación con

el Estado español, y una base social moderada, conservadora y poco dispuesta a aventurerismos y riesgos.

De ahí el evidente, aunque no confesado, *aggiornamento* del PNV desde su imposible aranismo inicial a formas más posibilistas y flexibilizadas de pensamiento y acción políticos, a formas, además, más adaptadas a la realidad social y económica del País Vasco. Hubo una clara, aunque gradual, evolución en el nacionalismo vasco a la muerte de Arana, aunque nunca desapareciese del todo la ortodoxia fundacional. Pero puede decirse que el nacionalismo de las décadas 1920-1930 se definía por su énfasis en el fomento y defensa de la cultura etnoeuskaldún (no en la raza), por la asunción de concepciones socialcristianas sobre el individuo, la familia, la sociedad y el trabajo, y por la plena aceptación de la vía política, legal y parlamentaria como cauce para la satisfacción de sus aspiraciones nacionalistas concretadas cada vez más claramente en fórmulas de autonomía (aunque siempre envueltas en radicales afirmaciones de la nacionalidad y la soberanía vascas).

La lenta marcha hacia la autonomía

Es obvio que la aparición del PNV —y sobre todo su irrupción como fuerza significativa en la política vasca— cambió sustancialmente la naturaleza misma del problema vasco. Desde que su irrupción tuvo caracteres irreversibles —más o menos a fines de la década de 1910—, dos cosas se hicieron evidentes: 1) que el problema vasco no podría resolverse sin contar con el PNV o, al menos, sin responder de alguna forma a sus planteamientos; 2) que, por ello, la integración de las provincias vascas en el Estado español exigiría en adelante una remodelación del *status político* del País Vasco, dentro de la cual serían inevitables la creación bajo una fórmula u otra de una unidad político-administrativa vasca (o vasco-navarra) y la transferencia de diversos poderes a la misma (poderes en materias económica, social, cultural, educativa y otras).

Pero es igualmente conocido que, hasta que en 1936 se aprobó el primer Estatuto de autonomía, poco se había hecho para avanzar en aquella dirección. Por espacio de sesenta años, de 1876 a 1936, la cuestión vascongada había quedado pendiente de solución, pasividad que, lógicamente, contribuiría a radicalizar y complicar el problema. A fuerza de simplificar podría decirse que hubo los siguientes factores que obstaculizaron la solución del pleito vasco antes de 1936:

1. La misma correlación de fuerzas dentro del País Vasco, correlación desfavorable al nacionalismo hasta por lo menos los años de la II República. Antes de 1931 los mayores éxitos políticos del PNV se limitaron a lograr la alcaldía de Bilbao en diversas ocasiones, a tener mayoría desde 1917 en la Diputación de Vizcaya y a conseguir en 1918 cinco de los seis escaños viz-

caímos. Incluso en la República, no debe exagerarse la fuerza del nacionalismo: así, en las históricas elecciones municipales de abril de 1931, el PNV no logró controlar ni uno solo de los ayuntamientos de las capitales vascas o de los principales núcleos de población; y en las constituyentes del mismo año obtuvieron cinco —o nueve, si se incluyen varios independientes muy próximos al nacionalismo— del total de diecisiete diputados que correspondían a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Eran muy pocos quilates políticos para que «Madrid» viese la necesidad de enfocar la solución del tema vasco en los términos en los que lo planteaba el nacionalismo.

2. La división política del propio País Vasco en torno a la idea de nacionalidad. Hay que repetir que el nacionalismo vasco no fue la fuerza político-cultural hegemónica en la región hasta después de la muerte de Franco. Antes hubo un equilibrado pluralismo. Pues bien: las fuerzas políticas vascas no nacionalistas (monárquicos, carlistas, republicanos, socialistas y otros), o no entendieron el particularismo vasco como nacionalidad o no creyeron que la identidad vasca requería un *status* político especial o se perdieron en vías y soluciones nunca bien definidas ni seriamente reclamadas (el caso del Iorralismo), o dieron prioridad a aspiraciones y reivindicaciones ajenas a la problemática regional (el caso de los partidos obreros). A esa división se añadiría, en 1932, la polémica sobre Navarra, sobre su integración o no integración en la comunidad vasca: el mero hecho de la polémica revela que ni siquiera geográficamente había —ni hay— una definición homogénea de la nacionalidad vasca.

3. La inconcreción de los planteamientos políticos nacionalistas. Hasta 1931 la reivindicación fundamental del PNV no fue la autonómica, sino la derogación de la ley de 25 de octubre de 1839, esto es, la recuperación de la supuesta soberanía histórica en que, bajo los Fueros, se habían regido los territorios vascos. Y persistió en tal planteamiento aunque dentro del mismo nacionalismo nunca se supiese con certeza cuál había sido el *status* vasco anterior a 1839 ni se plantease cómo se organizaría el País Vasco una vez restaurado en su soberanía. El caso es que hasta 1931 no se planteó en serio la cuestión de la autonomía, y menos aún desde el nacionalismo, que veía en la autonomía una abdicación de sus aspiraciones.

4. El desconocimiento fuera del País Vasco del alcance y autenticidad de las aspiraciones y sentimientos vasquistas, consecuencia en parte de la debilidad inicial del nacionalismo, pero en parte también expresión de una ignorancia de la dimensión etnocultural euskaldún en la personalidad histórica vasca. Y es que la definición del hecho vasco ha padecido de un doble error, de los que podrían llamarse el «error Arana» y el «error Unamuno». El «error Arana» no es sino el reduccionismo exclusivista de lo vasco a lo estrechamente euskaldún (lengua y cultura material del medio rural vasco). El «error Unamuno» sería justamente el contrario: el error de enfatizar en la interpretación de lo vasco los rasgos y elementos de castellanización y españolización que indudablemente vertebran la historia, la cultura y la personalidad del pueblo vasco, énfasis visible en tesis como las de «Vasconia, cono

solar de Ayala, Legazpi, Elcano, Loyola», «la conciencia liberal y española de Bilbao», «el vasco, alcaloide del castellano», y similares, que tanto abundarían en el pensamiento español. El mayor error de la cultura liberal —y hay que referirse a ella, puesto que fue la cultura hegemónica en España hasta el franquismo— ha sido una insensibilidad generalizada hacia las lenguas y culturas regionales diferenciadas y su no consideración como elementos esenciales de la idea de nacionalidad española.

5. La dialéctica de los nacionalismos. Porque no puede olvidarse que España no es el único país que ha tenido que afrontar problemas regionalistas. Lo singular de España es que la aparición de los nacionalismos periféricos a principios de siglo provocaría la aparición de un nacionalismo español, visceralmente unitarista y antirregionalista, antidemocrático y filofascista, un nacionalismo minoritario en términos electorales pero decisivamente influyente en la política española desde el momento en que sus argumentos hacían del Ejército columna vertebral de la patria y garantía última de su unidad.

Cinco obstáculos, por tanto, de superación compleja y difícil. A ellos se añadirían, además, otras circunstancias y factores negativos de naturaleza estrictamente política, de las que sólo es posible aquí hacer mención: antagonismos históricos entre los partidos vascos, discrepancias fundamentales entre ellos sobre el alcance y características de la idea de autonomía, sus posibles errores estratégicos (pactos inoportunos, iniciativas equivocadas...), dilaciones inevitables o involuntarias —como, por ejemplo, el caso de Navarra en 1932— y otros hechos similares.

El resultado sería —como ha quedado dicho— que no habría solución autonómica hasta octubre de 1936 y que esa solución no sobreviviría ni un año.

El problema vasco durante el franquismo: la aparición de ETA

Lo que ocurriría a partir de junio de 1937 —fecha de la entrada del Ejército de Franco en Bilbao—es sabido: toda la legislación de 1937 a 1975 partió del desconocimiento de la personalidad histórica del pueblo vasco y se tradujo, por tanto, en una política de centralización y unificación político-administrativas totales y en una política discriminatoria contra la lengua vasca y la cultura euskaldún (política ciertamente compensada por el nuevo impulso al crecimiento económico que el País Vasco y Navarra experimentarían desde la década de 1950, y que harían de la región una de las más industrializadas y de mayor renta *per capita* de España).

Por lo que se refiere a la solución y dinámica del problema vasco, la política del régimen de Franco iba a ser gravemente contraproducente: treinta años de asimilismo, autoritarismo y centralización harían que el problema vasco resurgiera en los años sesenta con mayor acritud que nunca. Del juicio de Burgos a las ejecuciones de septiembre de 1975, una trágica cadena de

atentados, secuestros, violentos desórdenes públicos, huelgas generales y estados de excepción convocarían a una sociedad —la vasca— relativamente poco familiarizada hasta entonces con la violencia y la tensión.

Varias circunstancias y factores, de bien distinta naturaleza, se combinaron para que se llegara a tal estado de cosas. Y entre ellos, los siguientes:

1. El ya citado desconocimiento de la personalidad histórica del pueblo vasco en toda la legislación vigente entre 1939 y 1975. Fueron suprimidos no sólo el Estatuto de 1936, sino el régimen de conciertos económicos, vigente desde 1878 y ajeno, por tanto, a la legalidad republicana.

2. La crisis que el sentimiento nacional vasco sufriría desde 1939 como consecuencia de esa legislación, de las medidas coercitivas contra la lengua y la cultura euskéricas y de la intensa desvasquización cultural provocada por la modernización y la industrialización.

3. La crisis generacional, procesos de secularización y destrucción de hábitos y valores tradicionales de la sociedad vasca —religiosidad, laboriosidad, familia, etc.— registrados desde la década de 1960, en evolución similar y de parecidas causas a las experimentadas por las sociedades española y occidental.

4. La aparición de ETA, como respuesta a la falta de libertades políticas del régimen franquista y como reacción ante la patente crisis de los sentimientos nacionales vascos y ante la pasividad e inoperancia del nacionalismo histórico en la clandestinidad.

5. La torpeza y falta de sentido político de los responsables de la política española entre 1970 y 1975 —torpeza y falta de sentido derivados de la concepción del orden público en el régimen de Franco—, incapaces de responder al activismo de ETA con otra política que no fuera la acción policial, a menudo indiscriminada, y la declaración del estado de excepción.

Cualquiera que sea el juicio moral que merezcan el régimen de Franco y su política de cara al tema vasco, parece difícil distinguir en ésta algún efecto que contribuyera a solucionar los problemas. Al contrario, los resultados más tangibles de la experiencia de los últimos años del franquismo en el País Vasco —y sobre todo a raíz del juicio de Burgos en 1970— mostrarían una grave agudización de toda la problemática vasca. En concreto, los últimos años del franquismo verían:

1. La ampliación de la base popular de apoyo a ETA y el éxito de su estrategia, basada en la espiral acción-represión-movilización popular. El franquismo no sólo no acabaría con ETA, sino que paradójicamente acabaría proporcionándole una múltiple legitimidad en razón de su importancia en la lucha antifranquista y de su papel como desencadenante principal de la crisis final del franquismo y como vanguardia en el resurgimiento del vasquismo. Después de todo, ETA fue creada por un grupo reducido de militantes e incluso antes del proceso de Burgos una parte muy amplia de la opinión vasca

rechazaba sus métodos violentos. Fue la represión lo que cambió el problema. Por eso, el error histórico del régimen de Franco —error para sus propios intereses y error para los intereses nacionales— fue tratar el problema ETA sólo como un problema de orden público y no percibir las mutaciones que la acción represiva estaba operando en la sociedad vasca. En concreto, el juicio de Burgos fue un aldabonazo tan contundente que sorprende la total carencia de respuesta que entonces demostró aquel régimen. El juicio fue un revulsivo de la conciencia vasca. A partir de entonces, la espiral acción-represión-acción jugaría siempre en beneficio de ETA; los sucesivos estados de excepción acabaron por alienar del régimen de Franco a una parte importante de la opinión vasca y por generar un tenso divorcio entre las fuerzas de orden público y la población vasca.

2. Una sensible agudización de la conciencia nacionalista de diferenciación vasca, tal como reflejarían las elecciones celebradas una vez restaurada la democracia a la muerte de Franco. En 1979, el PNV, con casi el 40 por 100 de los votos emitidos, lograría la hegemonía política que no había tenido antes de 1936; y a su lado, un nacionalismo de nuevo cuño —la izquierda abertzale, independentista y revolucionaria— totalizaría cifras próximas al 20 por 100 de los votos.

3. El descrédito del españolismo, asimilado a la política punitiva del franquismo y arbitrariamente identificado, por extensión, con una supuesta opresión secular del pueblo vasco (descrédito que crearía graves dificultades de imagen y definición políticas a los partidos vasco-estatales después de 1975).

4. Un clima generalizado de crispación y politización exasperadas que penetraría en amplios sectores de la sociedad vasca, fruto de la tensión provocada por la dialéctica de la violencia terrorista y la represión policial.

Por todo lo dicho, es obvio que la aparición de ETA supuso un nuevo punto de inflexión en la historia vasca, de significación comparable a lo que supuso la aparición del PNV a finales del pasado siglo.

Pero el paralelismo no pasa de ahí. A despecho de cuál haya sido la evolución de la actitud del PNV respecto a ETA, parece fuera de toda discusión que ETA supuso una ruptura radical con el nacionalismo histórico.

ETA fue creada en 1959 como organización que se definía, simplemente, como patriótica, democrática y aconfesional. Pero pronto, sobre todo desde la celebración de la V Asamblea en 1967, y como consecuencia de la influencia de las luchas nacionales de liberación, ETA evolucionó hacia posiciones ideológicas marxista-leninistas y adoptó la vía armada como estrategia para la independencia del País Vasco. Tras no pocas polémicas ideológicas y escisiones de grupúsculos disidentes, ETA se autodefinió como «movimiento socialista vasco de liberación nacional», definición prácticamente definitiva a la que no afectarían ya sucesivas escisiones y que sería asumida por las dos ramas en que la organización se dividió en 1974.

De manera que frente a la idea étnica y lingüística de la nacionalidad del

nacionalismo histórico, ETA —y toda la izquierda abertzale nacida de ella— oponía un independentismo basado en el concepto de «pueblo trabajador vasco», un concepto sociológico, no étnico, que hacía de las clases trabajadoras y populares —vascas e inmigrantes— la clase revolucionaria en una lucha en la que lo fundamental era la «revolución socialista vasca», y no la afirmación de la nacionalidad; frente a la concepción cristiana y democrática de la vida y de la sociedad del PNV, ETA oponía una ideología revolucionaria y aconfesional y un lenguaje marxista; frente a la acción legal y parlamentaria que el PNV había seguido antes de 1936 y seguiría después de 1975, ETA recurría a la acción armada, a la violencia terrorista.

Y lo haría con una capacidad para la acción tal que, verdaderamente, la acción y señas de identidad de ETA terminarían por circunscribirse al activismo de sus acciones terroristas, pasando los contenidos ideológicos y los principios doctrinales a un insignificante y borroso segundo plano.

E1 problema vasco desde 1975

La herencia que la Monarquía restaurada en 1975 recibió del régimen anterior fue, por lo que hace al País Vasco, una herencia envenenada, según se desprende de lo dicho anteriormente: un espinoso problema histórico, una organización revolucionaria legitimada en sus prácticas violentas y con un amplio apoyo popular y una atmósfera de enconamiento, miedo y tensión colectivos.

Sin embargo, el restablecimiento de la democracia bajo la Monarquía de Juan Carlos significaba un cambio histórico de tal magnitud que parecía legítimo esperar que, desde entonces, el problema vasco entrase en vías de solución. Como es notorio, esas esperanzas quedarían pronto defraudadas. En los cinco años siguientes a la muerte de Franco morirían en el País Vasco —o como consecuencia de actos perpetrados por organizaciones vascas— unas cuatrocientas personas. Es significativo al respecto que casi todos los observadores responsabilizaran a ETA del conato de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981: ello refleja la opinión generalizada de que el problema vasco y el terrorismo de ETA han sido los principales obstáculos a la estabilización de la nueva democracia española.

La evolución del problema vasco desde la muerte de Franco hasta 1981 es la historia del solapamiento de dos procesos: *a) un proceso político centrado en la elaboración de una solución autonómica de cara a resolver las aspiraciones vascas de autogobierno y a rectificar el error histórico cometido con la abolición foral en el pasado siglo, y *b) un proceso de intensificación y escalada de la lucha terrorista y de ascenso del independentismo revolucionario**. Lo singular en ese proceso ha sido que la dinámica del terrorismo y de la violencia se ha sobrepujado en numerosas ocasiones al proceso político, llegando a desdibujar los notables avances logrados en este último. No es que ETA haya hecho fracasar la vía política trazada y aceptada por «Ma-

drid», el PNV y la mayoría de los partidos vascos —incluidos algunos grupos de la izquierda abertzale—. Pero, al menos, ha impedido que fructifiquen plenamente muchas de las posibilidades contenidas en la solución autonómica.

Ello es, desde un punto de vista histórico, tanto más lamentable cuanto que el régimen autonómico aprobado en 1979 dio al País Vasco un grado de autogobierno sin precedentes en su historia. El País Vasco se rige desde 1979 por instituciones que nunca tuvo, ni siquiera en los siete meses de octubre de 1936 a junio de 1937: un Gobierno unitario para Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (el Gobierno de 1936 sólo gobernó en Vizcaya); un Parlamento democrático (inexistente en 1936); Juntas Generales, restauradas como tributo a la tradición foral (inexistentes también en 1936). Además, en 1980 se celebraron las primeras elecciones democráticas de ámbito regional en la historia vasca; se han restaurado los Conciertos Económicos —con cupos de 100.000 millones de pesetas frente a los 40 millones de los años treinta— y está en marcha un proceso de transferencias que va a poner en manos de la comunidad vasca la gestión y administración de prácticamente todos los recursos y servicios que le interesan y afectan (economía, seguridad social, transporte, comunicaciones, policía, universidad, educación, cultura). En suma, en 1979 se aprobó un Estatuto infinitamente superior, por todos los conceptos, al de 1936. Comparado con el actual estado autonómico vasco, el régimen foral anterior a 1839 se reducía a esporádicas asambleas de aldeanos.

Lo que hay que explicar, por tanto, es por qué la creación de un régimen autonómico tan amplio no ha sido suficiente para solucionar el problema vasco y acabar con el terrorismo. Conviene, sin embargo, distinguir entre ambas cuestiones —problema vasco, terrorismo—, por más que sean obvias las conexiones existentes entre ambas. Pero, básicamente, son dos cuestiones distintas: el terrorismo es *un* problema vasco, no *el* problema vasco, definido anteriormente como la aspiración vasca desde 1876 a recuperar algún tipo de régimen institucional propio. En cualquier caso, una cosa es explicar las dificultades que la autonomía vasca ha planteado desde 1975 y otra distinta analizar las causas de la persistencia del terrorismo.

Básicamente hay dos razones principales que explicarían la no desaparición del terrorismo vasco —del terrorismo de ETA— y varias razones que explicarían que ETA haya podido retener grados relativamente importantes, aunque fluctuantes, de credibilidad política, legitimidad de acción y apoyatura social en la sociedad vasca. Aquellas dos razones principales serían:

1. El papel central dado a la lucha armada en la estrategia de ETA; en la estrategia hacia la independencia, reunificación y revolución socialista vasca en el caso de ETA militar, y en la estrategia hacia una autonomía radical (incluyendo la integración de Navarra, la retirada de las Fuerzas de Orden Público y la amnistía) en el caso de ETA político-militar. Que ETA parte de análisis radicalmente erróneos del País Vasco y de sus estructuras socioeconómicas, que aplique aquí una estrategia insurreccional imposible por «tercer-mundista» y que, por tanto, sea evidente que no puede aspirar más que a

una guerra de desgaste y no a imponer al Estado español una solución estratégica —tesis que a menudo aparecen en los debates sobre el tema—, no altera aquella afirmación. Contrariamente a lo que se dice, ETA no carece de estrategia política. En ETA político-militar había una brutal contradicción entre unos planteamientos políticos no maximalistas —la autonomía— y unos métodos en extremo radicalizados —bombardeos en zonas turísticas, asesinatos de militantes de UCD, etc.—. Por eso, cuando tras el 23 de febrero de 1981 entendió que el terrorismo amenazaba a la democracia española y, por tanto, a la autonomía vasca, ETA político-militar abandonó la lucha armada. ETA militar ha sido más coherente. La acción armada y la movilización de masas son puntos esenciales en su estrategia. El terrorismo es la continuación de la política de ETA militar —la revolución socialista vasca— por otros medios. Puesto que ETA militar no reconoce el ordenamiento jurídico español y rechaza las vías legales y políticas, le es indiferente la naturaleza, democrática o no, del Estado español. De ahí que a ETA militar le haya preocupado poco que su activismo pudiera ser un factor de desestabilización. Al contrario, consciente de la fragilidad de la democracia española, ETA militar escalaría en los últimos años sus acciones precisamente para poner a la democracia española ante la alternativa de, o la negociación directa y en los términos dictados por la organización vasca (la alternativa KAS), o el golpe militar. Bien entendido que el supuesto de una intervención militar —incluso aunque no fuese cierto que ETA la busca deliberadamente— serviría a ETA militar en un doble sentido: presentar su lucha como una lucha de liberación frente a un Ejército de ocupación «extranjeros»; hacer naufragar todo el entramado político de la autonomía laboriosamente levantado por la democracia española y los autonomistas vascos, cuya consolidación definitiva e irreversible sería, sin duda, una radical desautorización de toda la argumentación de ETA y la más seria derrota política que la organización pudiera sufrir. Lo que *enlaza*, con la segunda razón del terrorismo a que antes se aludía.

2. La necesidad política de ETA de impedir toda solución al problema vasco que suponga su marginamiento y que no pase por las líneas y términos que la organización se ha trazado. ETA ha aspirado siempre, lógicamente, a asumir la dirección del movimiento vasco y a reemplazar al nacionalismo histórico al frente del mismo. Como independentista, ETA no puede aceptar que la autonomía sea la respuesta a la cuestión vasca: no puede admitir que el PNV capitalice y dirija un estado vasco autónomo. De ahí que ETA no reconociese la naturaleza democrática de los cambios registrados desde la muerte de Franco. Fueron ETA militar y Herri Batasuna —y algún insignificante grupúsculo independentista— las únicas fuerzas vascas que rechazaron el Estatuto de 1979 y que intentaron, sin éxito, promover una alternativa estatutaria al texto de Guernica. ETA incrementó sus acciones siempre que pareció próximo y factible el entendimiento entre Madrid y el País Vasco; y Herri Batasuna se negó a participar en las instituciones vascas.

La formulación de objetivos inmediatos —negociación de la alternativa KAS, Lemóniz— responde, a mi modo de ver, a esa misma necesidad de ETA

de desbordar el proceso autonómico (y de legitimar de alguna manera sus actos). La alternativa KAS quería reconducir el pleito vasco hacia la negociación directa de una plataforma de paz entre el Estado español y ETA, negociación que de haberse llevado a cabo habría constituido un excepcional éxito político de la organización vasca. Lemóniz —que aparece como objetivo prioritario de ETA justo después de decidirse la creación de una policía autónoma y la devolución de los Conciertos Económicos— cumple un objetivo parecido: proporcionar apoyo popular a ETA en su intento de capitalizar y protagonizar la dinámica vasca sobrepasando, «puenteando», el proceso y los cauces autonómicos. Además, en la estrategia revolucionaria de ETA militar, hundir Lemóniz sería herir de muerte al declinante capitalismo industrial vasco.

De manera que dos razones —la concepción de la lucha armada y las necesidades políticas de ETA— aparecen, en esta interpretación, como factores principales de la persistencia e intensificación del terrorismo desde 1975. Pero hay otras razones que operarían en ese tiempo en favor de la estrategia de ETA. Serían las siguientes:

1. El continuismo en la política de orden público de los primeros gobiernos de la Monarquía, y que provocaría los graves sucesos de Vitoria, Montejurra, la «semana negra» de mayo de 1976, los hechos de San Sebastián de ese año y los de septiembre de 1979, los «sanfermines» de 1978, Rentería, Tudela y un largo etcétera. Ese continuismo se explica en parte por el mismo clima de violencia y agitación en que ha venido viviendo el País Vasco. Pero en parte también porque las mismas características de la transición —reforma gradual desde la legalidad anterior— impedirían una remodelación a fondo de las Fuerzas de Orden Público y la formulación desde el Ministerio del Interior de una política de orden público verdaderamente democrática. Condicionada y vigilada, la democracia española —desde luego, los gobiernos de Arias y Suárez— estimó que el mantenimiento del orden público era un requisito básico para consolidar el nuevo régimen y evitar toda posible identificación democracia-crisis de autoridad que pudiese erosionar la credibilidad de aquél.

2. La lentitud y las vacilaciones con que «Madrid» abordaría el tema vasco. Esto vale, en primer lugar, para el tratamiento que se dio en el momento de la transición a temas apremiantes como la amnistía y la legalización de la bandera vasca, concedidos tarde y, lo que es peor, después de múltiples manifestaciones y alteraciones graves del orden público. Pero vale también para otras ocasiones. Lentitud y vacilaciones en la creación del primer Consejo General Vasco, al que, además, se le privó de todo poder y cuya creación fue tal vez un error: más acertado hubiera sido el restablecimiento provisional del Estatuto de 1936, que tenía legitimidad histórica, no incluía a Navarra, habría responsabilizado en el poder al PNV y acabado con el Gobierno vasco en el exilio. Lentitud y vacilaciones en la negociación del Estatuto vasco; lentitud y vacilaciones en la posterior transferencia de poderes al Gobierno

no vasco (sobre todo en tomo a la policía vasca y a los Conciertos Económicos). El caso vasco era en 1975 tan apremiante como lo fue el *catalán* en 1931. La República tardó año y medio en conceder la autonomía a los catalanes; la Monarquía esperó tres años y medio en hacer otro tanto con los vascos. Es claro que esta tardanza se debió al desarrollo constitucional; pero eso refuerza la tesis de la oportunidad de haber buscado una solución provisional como la del Estatuto de 1936. En cualquier caso, el retraso en la autonomía vasca hasta el verano de 1979 contribuyó a la deterioración de la situación vasca y reforzó lógicamente los argumentos y estrategia del independentismo y de ETA. Y aún cabría añadir otras dos razones.

3. Las provocaciones terroristas de la extrema derecha, un terrorismo que ni por su intensidad, ni su significación histórica y política, ni su apoyo social o ideológico puede equipararse a ETA, y que básicamente se ha limitado a operaciones punitivas contra ETA y sus bases. Lo importante es que el terrorismo de la extrema derecha, lejos de disuadir a ETA y de intimidar a su base social, ha favorecido, por sus características, los objetivos propagandísticos de la organización vasca y ha contribuido a reforzar los sentimientos nacionalistas vascos. Por ejemplo, ETA capitalizó los atentados contra refugiados vascos en Francia haciendo de sus funerales actos masivos de exaltación de la lucha armada.

4. El mismo clima de frustración y crisis generalizada (estancamiento económico, altos niveles de paro, huelgas, manifestaciones...) que rodea al País Vasco en los últimos años.

Los cuatro factores mencionados explicarían, como decía, la capacidad de ETA para retener niveles no insignificantes de apoyo popular. Que la persistencia de la violencia condicionaría todo el problema vasco después de 1975 es obvio. Pero el terrorismo no basta para explicar las dificultades con que tropezaría en ese tiempo el proceso de la autonomía vasca. Dificultades que no dejan de ser paradójicas: no obstante la convicción general en 1975 de que la autonomía era una reparación histórica debida al pueblo vasco y, además, la única vía razonable para echar los cimientos de la resolución del pleito histórico vasco, esa autonomía tardó en llegar, su gestación fue siempre problemática y a veces exasperante y proporcionó a la opinión muchos más motivos de disgusto que de satisfacción.

Los motivos de satisfacción casi se reducen a la euforia con que se recibió el acuerdo Suárez-Garaicoechea sobre el Estatuto de Autonomía en el verano de 1979, y eso al cabo de interminables, agotadoras e inquietantes negociaciones. Por contra, los motivos de disgusto fueron múltiples. El más grave, la abstención del PNV en el referéndum constitucional de 1978; pero no menos desalentadores serían, de una parte, la incomprensible marginación del PNV del proceso constitucional, su exclusión de la dirección del primer Consejo General Vasco, el decreto *ad hominem* intentando vetar a Garaicoechea como presidente del segundo Consejo General Vasco, y, de otra, el desaire «peneuvista» en el retorno de Leizaola, la retirada del PNV del Par-

lamento en enero de 1980, las múltiples y ásperas tensiones PNV-Gobierno en los votos de investidura y mociones de censura parlamentarios de 1979-80, en el viaje de Suárez al País Vasco en diciembre de 1980 —con plante de ayuntamientos nacionalistas—, etc.

La gestación y elaboración de la autonomía vasca conllevó, por tanto, graves distanciamientos entre los «vascos» y «Madrid», enconadas pruebas de fuerza y diálogos de sordos entre el PNV y los gobiernos de UCD. Sin entrar en el análisis de las dificultades específicas que se plantearon en cada una de aquellas crisis, cabría argumentar que las razones profundas de una relación tan dificultosa habría que verla, en última instancia, en las discrepancias fundamentales que existen entre las concepciones autonómicas del PNV y de UCD.

Y es que el autonomismo del PNV no aspira, como se teme o se sospecha, a la creación de un Estado vasco independiente, aspiración a la que de hecho el partido renunció desde 1902, sino que aspira a la formación de una unidad política vasca voluntariamente asociada a España pero dotada de lo que a todos los efectos sería una «soberanía *de facto*», una «soberanía» no emanada ni dependiente de la legislación española, sino nacida de los derechos históricos del pueblo vasco, y una «soberanía» capaz de traspasar al País Vasco la capacidad de autogobierno necesaria para esa afirmación de la nacionalidad vasca que propugna el PNV.

Tal aspiración es, por supuesto, legítima. Además el PNV la ha planteado siempre por cauces legales y democráticos. Pero es una concepción autonómica condenada a chocar no ya con concepciones unitaristas y centralistas del Estado, sino incluso con concepciones autonómicas y regionalistas en las que la intangibilidad de la soberanía estatal —dentro de un marco constitucional— ni se negocia ni se discute.

En la transición española de la dictadura a la democracia hubo dos circunstancias que hicieron realidad aquel choque. Primero, la presencia en el Gobierno de un partido, UCD, que aceptó la idea de autonomía con demasiadas reservas y pocos entusiasmos; segundo, el evidente confusionismo constitucional en torno al tema. La Constitución del 78 no terminó de perfilar el modelo de Estado que se quería para España. No se quiso ni un Estado integral —en el que sólo las «comunidades históricas» tuvieran derecho a la autonomía—, ni un Estado regional —con algunas regiones autónomas especiales y descentralización para el resto—, ni un Estado federal. La Constitución preveía un esquema de Estado federalizable de aplicación política y técnica difícil.

Pues bien, la aplicación correspondió a un partido que, si es cierto que inició la construcción del Estado de las autonomías, carecía de verdadera vocación autonomista. Al menos, UCD no sabría encontrar un equilibrio entre la necesidad de construir una autonomía como respuesta a los problemas regionales históricos y la necesidad de salvaguardar la unidad de funciones de un Estado moderno y complejo como es España. De ahí los fracasos de UCD en el tema autonómico, y de ellos, el más clamoroso el de Andalu-

cía; de ahí las contradicciones entre aquella «tabla de quesos» de Clavero o aquel «café para todos» de Martín Villa —que parecían apuntar a un modelo federal— y las varias ralentizaciones y racionalizaciones del proceso autonómico apoyadas por el partido. De ahí también esas lentitudes y vacilaciones en la preautonomía vasca y en la transferencia de poderes a los Consejos Generales Vascos y al Gobierno vasco, actitud agravada además por la irritación que en UCD produjeron las demandas obstinadas, las terquedades y la inflexibilidad negociadora del PNV.

La autonomía vasca se ha visto demasiadas veces estancada entre la obstinación del PNV y la cicatería de los gobiernos de Madrid. Por poner un ejemplo flagrante, basta recordar lo que ocurrió en aquellas interminables negociaciones del verano de 1978 para la inclusión de la enmienda vasca en el texto constitucional. Dejando al margen las posibles responsabilidades individuales, que interesan más al anecdotario que al análisis histórico, no hubo acuerdo por dos razones: *a)* por la inflexibilidad del PNV, puesto que por más que proclamara su voluntad negociadora, lo cierto es que rechazó fórmulas muy próximas a sus planteamientos y que la Constitución del 78 fue la primera y única Constitución española en recoger en su articulado referencias a los derechos históricos del pueblo vasco; *b)* por la torpeza negociadora del Gobierno, llegándose al colmo de que sus portavoces rechazaran fórmulas avanzadas por ellos mismos y aceptadas por sus interlocutores.

Pero obstinación y cicatería que pueden tener, sin embargo, explicaciones relativamente coherentes. Tres razones pueden explicar la actitud del PNV, además, claro está, de su peculiar concepción de la autonomía ya mencionada:

1. El temor a ver su posición en el País Vasco erosionada por las críticas que un excesivo colaboracionismo con Madrid pudiera suscitar en la izquierda abertzale. La profundización de la autonomía es la respuesta «penitencista» al ascenso electoral del independentismo radical.
2. La necesidad de mantener la unidad interna del partido, debido a las críticas que la opción autonomista ha planteado en los sectores ortodoxos, «sabinianos», del mismo, como ya se vio en los congresos de 1978 y 1979.
3. El significativo papel político que la confrontación con Madrid ha tenido siempre en la estrategia del nacionalismo. La tensión con Madrid ha sido siempre un factor de movilización de la opinión vasca y un elemento importante de cohesión ideológica y emocional en lo que es más una comunidad subcultural, un movimiento, que un partido.

Y son varias también las razones que pueden explicar la actitud de UCD, además de esa ausencia de entusiasmo autonomista ya comentada:

1. El sentido de la responsabilidad del Estado inherente a quien ejerce las funciones de gobierno. UCD no pudo ignorar que el mal definido «Estado de las autonomías» podía llevar a una balcanización del Estado, a un Estado artificial y a una Administración pública caótica. UCD no se equivocó en

rectificar el proceso autonómico: se equivocó en la elección del momento y, antes, en pretender dar a todas las regiones tratamiento autonómico similar como un medio de contrapesar los nacionalismos vasco y catalán.

2. El temor a una autonomía vasca controlada y hegemónizada por el PNV, un partido de estrategia vasca, sin dimensión española, con una concepción radical de la autonomía y que utiliza frecuentemente una semántica desafiante (los estatutos son «de mínimos», los «derechos históricos», el «pacto de soberanía» con la Corona, reticencias en el uso de la palabra España...) que alimenta las sospechas de ambigüedad que siempre le han rodeado.

3. Las mismas dificultades internas que plantea la autonomía vasca. El punto más conocido, y espinoso, al respecto es la cuestión de la integración o no integración de Navarra. Navarra retrasó la preautonomía vasca, creó múltiples problemas al elaborar la Constitución, dificultó las negociaciones sobre la autonomía vasca y quedaría, además, como un pleito no resuelto que enrarecería no sólo las relaciones entre Madrid y el Gobierno vasco y entre UCD y PNV, sino, además, las relaciones entre los partidos vascos estatales y los abertzales y las relaciones entre agrupaciones regionales de aquéllos. En concreto, los gobiernos de Madrid se vieron atrapados entre el irredentismo vasquista y la visceralidad navarra de la propia UCD de Navarra (situación no muy disimilar a la que podría verse abocado un hipotético gobierno socialista, habida cuenta del navarrismo acendrado del PSOE navarro).

4. El temor a que excesivas concesiones autonómicas al País Vasco provocasen, de una parte, la resistencia de quienes ven en toda concesión autonómica una *amenaza, a la unidad nacional*, en especial en los casos *catalán* y *vasco* (tanto más en el caso vasco, a la vista de los fuertes sentimientos anti-vascos que el terrorismo vasco ha provocado en toda España); y que provocasen, de otra parte, la reacción de otras regiones que se considerasen con iguales títulos y derechos a la autonomía que los vascos.

Razones, por tanto, que explican la inflexibilidad negociadora del PNV y la vacilante actitud de UCD y de «Madrid». Si hubiera de resumir en una sola frase las causas de las dificultades de la autonomía vasca desde 1975, diría que el PNV ha carecido de sentido del Estado y UCD de sentido de la historia.

Un futuro incierto

Esbozada una posible interpretación de los orígenes del problema vasco, de lo que significó la aparición del PNV, de la radicalización de la cuestión en los años finales del régimen de Franco y de la aparición y permanencia del terrorismo de ETA, quedaría por decir algo sobre la tantas veces planteada cuestión de si es posible o no acabar con el problema de la violencia en el País Vasco.

Puesto que sería ilusorio pretender sugerir siquiera la existencia de una respuesta a tal cuestión, basta indicar algunos puntos para enmarcarla:

- El terrorismo no es admisible en una sociedad democrática.
- El actual ordenamiento político español es democrático y permite la actuación legal de movimientos independentistas. La aceptación por el grupo abertzale Euzkadiko Ezkerra del marco autonómico vasco supone una palmaria desautorización de los argumentos de ETA militar y Herri Batasuna, que niegan credenciales democráticas al nuevo régimen. Y demuestra, además, la viabilidad de la acción electoral y parlamentaria.
- Es obvio que ETA militar sólo puede aspirar a una guerra de desgaste, nunca a imponer una solución estratégica al Estado español. Hasta ahora su estrategia ha sido sólo un elemento desestabilizador que ha favorecido el resurgimiento del autoritarismo.
- La represión arbitraria es ineficaz y acaba volviéndose contra quienes la aplican.

Partiendo de esas cuatro premisas, entiendo que con un movimiento como ETA sólo puede acabar un gobierno autónomo vasco integrado por las fuerzas políticas mayoritarias de la región. Porque creo que el doble esfuerzo de edificar la autonomía y hacer frente al terrorismo exige una acción de gobierno que asuma e integre el acusado pluralismo de la sociedad vasca, que cuente con los más amplios respaldos de ésta y que tenga la más amplia legitimidad moral y democrática ante ella.

Porque creo, además, que un gobierno de este tipo facilitaría la cooperación entre Madrid y Vitoria y contaría con la confianza de Madrid, ambas exigencias necesarias en la hora actual. Y porque creo que sólo un gobierno de esa naturaleza podría llevar a cabo la culminación del proceso autonómico, el aislamiento político del terrorismo, la acción policial contra él, la concienciación de la opinión en defensa de la paz, la libertad y la convivencia: de crear, en suma, un proyecto vasco de vida en común capaz incluso de atraer al independentismo a la vía legal y política.

Tales palabras no pasan de deseos piadosos; creer en ello es una ilusión y quien la alimenta aspira a sentar plaza de tonto. No se trata de eso. Se trata de afirmar que si el problema vasco no se puede resolver, se puede, en cambio, conllevar, y la única manera que me parece aceptable es que se conlleve a través de una convivencia democrática.

J. P. F. A.*

* 1945. Profesor agregado de Historia de España Contemporánea.