

# Estados Unidos, ETA y el programa de ayuda antiterrorista a España durante la Transición (1978-1982)

Estatu Batuak, ETA eta Trantsizio garaian Espainiari terrorismoaren aurkako laguntza emateko programa (1978-1982)

The United States, ETA and the anti-terrorist aid program to Spain during the Transition (1978-1982)

David Mota Zurdo\*

## RESUMEN LABURPENA ABSTRACT

ETA concitó el interés de los norteamericanos durante la década de 1970 coincidiendo con la fase de tensionamiento de las relaciones internacionales de la Guerra Fría. En base a las reivindicaciones de ETA, a saber, la consecución de una Euskadi socialista, EEUU temió que la influencia soviética pudiera llegar a dar cobertura a organizaciones terroristas. Este artículo analiza cómo EEUU interpretó las acciones de ETA durante la Transición y cómo impulsó un programa de ayuda antiterrorista a España.

*ETAk estatubatuarren interesa piztu zuen 1970eko hamarkadan, Gerra Hotzaren nazioarteko harremanen tentsio-fasearen garaian. ETAREN aldarrikapenetan oinarrituta, hau da, Euskadi sozialista lortzea, AEB beldur zen sobietarren eraginak erakunde terroristei estaldura emango ote zien. Artikulu honek aztertzen du AEBk nola interpretatu zituen ETAREN ekintzak trantsizioaren garaian, eta nola bultzatu zuen Espainiari terrorismoaren aurkako laguntza emateko programa.*

ETA aroused the interest of the United States during the 1970s, coinciding with the phase of tension in international relations of the Cold War. In accordance with ETA's demands, namely the achievement of a socialist Euskadi, the US feared that Soviet influence could support terrorist organizations. This article analyzes how the US interpreted ETA's actions during the Transition and how it promoted an anti-terrorist aid program for Spain.

## PALABRAS CLAVE GAKO-HITZAK KEY WORDS

ETA; Estados Unidos; Transición; Terrorismo; España.

ETA; AEB; Trantsizioa; Terrorismoa; Espainia.

ETA; United States; Spanish Democratic Transition; Terrorism; Spain.

\* Universidad Isabel I  
[david.mota@ui1.es](mailto:david.mota@ui1.es)

Fecha de recepción/Harrera data: 19-10-2020  
Fecha de aceptación/Onartze data: 18-01-2021

## 1. INTRODUCCIÓN\*

Durante la década de 1970, la delegación diplomática estadounidense en Madrid fue un testigo privilegiado de la Transición. En los estertores del franquismo los norteamericanos proyectaron su escenario ideal para España: un régimen democrático que sustituyera la dictadura de Franco por una monarquía encabezada por el príncipe Juan Carlos, cuya principal meta fuera poner solución a los problemas de la ausencia de libertades y de las acciones terroristas. Dada la incidencia que tuvieron la cuestión vasca y el terrorismo desde finales de la década de 1960, los diplomáticos estadounidenses se preocuparon por conocer con mayor profundidad el problema de ETA, sus diferentes mimbres y su magnitud. Y es que para los norteamericanos la transición de un régimen dictatorial a otro democrático en España debía ser gradual y paulatina, sin grandes sobresaltos, para que no hubiera cambios drásticos que pudieran afectar a las relaciones de Estados Unidos (EEUU) con el Gobierno español, ni afectara al *statu quo* de Guerra Fría.

Éstos querían que España avanzara hacia la democracia, pero sin que sus intereses en el territorio peninsular se vieran comprometidos o afectados. Por eso, siguieron de cerca la evolución política del Gobierno de Adolfo Suárez tratando de detectar las principales claves de su estrategia. Ciertamente, algunas de las maniobras del Gobierno *ucedista* para implementar su programa de restauración de la democracia y aliviar la situación vasca fueron volubles y escalonadas, dando lugar a una política que en muchos casos fue atropellada y que estuvo sujeta a la presión ejercida por la movilización social.

Como refleja la documentación consular, los asesinatos de ETA de 1975 preocuparon sobremanera a los norteamericanos, no sólo por el acto en sí, que contribuyó al clima de violencia, sino por la respuesta desmedida para atajar el terrorismo que preveían aplicar las autoridades españolas (controles, abusos, arrestos indiscriminados), muy alejada del escenario que habían proyectado para la España posfranquista. Y es que, tras la muerte de Franco y el acceso de Juan Carlos de Borbón a la jefatura del Estado, la situación no varió inicialmente, en parte, porque no había ninguna democracia embrionaria en el régimen heredado por Juan Carlos. De hecho, Arias Navarro se mantuvo al frente del Gobierno y bajo su mandato se produjo un recrudecimiento de la violencia. Por este motivo, la oposición al franquismo puso en cuestión la legitimidad de la monarquía, una designación testamentaria del *Caudillo* y generó discrepancias en el seno de los diplomáticos norteamericanos<sup>1</sup>.

\* Este artículo es resultado del proyecto “US 19/02 ETA en los archivos de Estados Unidos. Fuentes documentales para el estudio del terrorismo y de sus víctimas” impulsado por el Centro para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo y el Grupo de Investigación el Nacionalismo Vasco en Perspectiva Comparada de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Igualmente, forma parte de una investigación realizada en el marco del proyecto PGC2018-094133-B-100 (MCIU/AEI/FEDER, UE) y se ha realizado en colaboración con el Grupo de Investigación GIR03. Humanidades y Ciencias sociales en la Era digital y Tecnológica que coordina en la Universidad Isabel I y en el marco de la línea de investigación “L.06. Política, Economía, Sociedad y Memoria: El Estado en los siglos XIX a XXI” de la que soy investigador responsable.

1 Telegrama de la embajada de EUA en Madrid a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre terrorismo: una perspectiva interna. Electronic Telegrams, 14-X-1975, Central Foreign Policy Files, 1975MADRID07102. Santos Juliá, *Transición: Historia de una política española (1937-2017)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2019. Javier Tusell (coord.), *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*, Madrid, UNED, 1995. Juan Luis Pulido, *La transición incompleta*, Madrid, Marcial Pons, 2012. Álvaro Soto, *Transición y cambio en España, 1975-1996*, Madrid, Alianza, 2005. Gaizka

Porque esta circunstancia, sumada al aumento de la violencia durante la presidencia Arias, hizo que los estadounidenses mostraran sus dudas sobre la capacidad de la monarquía para lidiar con el terrorismo. Ante el previsible mantenimiento del organigrama y estructura franquista, los norteamericanos consideraron que el Gobierno de España continuaría utilizando procedimientos erróneos para atajar el problema terrorista, medidas que tensionaban los ánimos, como las oleadas de arrestos indiscriminados. Para la CIA, tal situación sólo daba lugar a una salida posible, que ETA, las Fuerzas de Orden Público (FOP) y la extrema derecha se sumergieran en una dinámica de acción-reacción de graves consecuencias para la estabilidad del Estado y de amplia rentabilidad para ETA y la ultraderecha, deseosas de “la continuidad del gobierno represivo -cada uno por su propia razón- para, de este modo, tener argumentos justificativos de sus actos violentos<sup>2</sup>.”

Los delegados norteamericanos en la OTAN ampliaron estas apreciaciones proyectando otros escenarios posibles. Opinaban que Juan Carlos de Borbón y Arias Navarro se enfrentarían a una situación de seguridad interna extremadamente grave creada por “problemas difíciles y potencialmente explosivos” de los que ETA, FRAP y otros grupos terroristas serían responsables directos por su contribución a “desequilibrar al nuevo régimen en el período de transición”. Incluso consideraron probable que la Guardia Civil continuara hostigando a la oposición separatista y de extrema izquierda, lo que a su juicio no sería más que gasolina para los violentos<sup>3</sup>.

La naturaleza de la transición democrática hizo que Suárez heredara una Administración con diferentes taras, fruto del origen franquista de gran parte de su alto funcionariado, mandos de las Fuerzas de Seguridad incluidos. En la Policía mantuvo en sus puestos a los principales responsables de la lucha antiterrorista y nombró a oficiales de la línea dura para dirigir la Guardia Civil, como fue el caso del teniente general Ángel Campano. Su nombramiento evidenció que en la lucha antiterrorista la estrategia policial sería la aplicación y extensión de medidas represivas que afectarían a toda la población; es decir, la utilización de mecanismos propios de épocas pretéritas que en nada contribuían a cortocircuitar el

---

Fernández y María Jiménez (coords.), 1980. *El terrorismo contra la Transición*, Madrid, Tecnos, 2020. La Transición en el País Vasco ha sido estudiada en Santiago de Pablo (ed.), “La transición en el País Vasco”, *Historia del Presente*, nº 19. Javier Ugarte, *La transición en el País Vasco y España: historia y memoria*, Bilbao, UPV-EHU, 1998. Gaizka Fernández, *La calle es nuestra. La Transición en el País Vasco (1973-1982)*, Bilbao, Kultura Abierta, 2015.

2 Central Intelligence Agency, Weekly Review, Top Secret, 31-X-1975, CIA-RDP85T00875R001000080048-7.

3 Telegrama de misión diplomática de EUA en la OTAN a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre la evaluación británica de las perspectivas de la sucesión española. Electronic Telegrams, 7-XI-1975, Central Foreign Policy Files, 1975NATO06081.

terrorismo, sino que favorecían el aumento de las filas de ETA al crear una suerte de solidaridad antirrepresiva entre los afectados<sup>4</sup>.

Como se verá a lo largo de este artículo, que se aborda desde la perspectiva de la Nueva Historia Política, EEUU consideró erróneas este tipo de medidas y aunque inicialmente mostró sus reticencias a ayudar policialmente a España contra el terrorismo, por considerar que se trataba de un problema interno, su interés por la incorporación de este país a la OTAN, presente desde la firma del Tratado de Amistad y Cooperación de 1976, hizo que el *gigante norteamericano* se implicara en diferentes programas de ayuda y cooperación.

La implementación y mantenimiento de este tipo de ayuda es una cuestión que aún a día de hoy es escasamente conocida y que se presenta en este artículo gracias a la desclasificación de documentos de los National Archives and Records Administration at College Park (NARA). De este archivo se ha obtenido documentación de gran valor de los fondos de la Secretaría de Estado, especialmente, de la colección de telegramas de las diferentes embajadas y consulados norteamericanos en Francia y España; y de los archivos de la Central Intelligence Agency (CIA), que desde 2006 ha puesto a disposición pública una gran cantidad de documentos online de acuerdo con el programa de desclasificación automática CIA Records Search Tool (CREST). Si bien, el acceso al contenido de muchos de estos documentos no ha sido completo: previamente fueron censurados, haciendo que su lectura fuera críptica.

## 2. LA CUMBRE DEL G-7 Y EL VIAJE DE GUTIÉRREZ MELLADO A EEUU

En julio de 1978 se celebró en Bonn la cumbre económica del G-7. En paralelo a los acuerdos económicos, durante la reunión de las principales potencias mundiales, se leyó un comunicado de condena del terrorismo y se firmó un acuerdo para la lucha antiterrorista entre los dirigentes de Alemania, Canadá, EUA, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. La repercusión de este pacto en la prensa española fue bastante notoria y de este interés los norteamericanos infirieron que el Gobierno

4 Telegrama de la Secretaría de Estado de USA a la delegación del secretario de Estado sobre evaluación de la situación posfranquista a corto plazo. Electronic Telegrams, 21-X-1975, Central Foreign Policy Files, 1975STATE250579. La historia de ETA ha sido sujeto de numerosas investigaciones en los últimos años, si bien no desde la perspectiva que aquí se aporta: la de cómo EEUU interpretó sus acciones. En cualquier caso, los trabajos más significativos y de publicación más reciente son: Antonio Rivera (ed.), *Nunca hubo dos bandos. Violencia política en el País Vasco, 1975-2011*. Granada, Comares, 2019. Juan Pablo Fusi y José Antonio Pérez (eds.), *Euskadi 1960-2011. Dictadura, transición y democracia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017. Gaizka Fernández, *La voluntad del gudari. Génesis y metástasis de la violencia de ETA*, Madrid, Tecnos, 2016. Id. y Raúl López Romo, *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012. Juan Avilés, *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*, Madrid, Arco Libros, 2010.

de España había interpretado la resolución de Bonn “como una indicación de que Estados Unidos, entre otros, está preparado para cooperar más ampliamente con otros países en la lucha contra el terrorismo en general, incluida una amenaza esencialmente doméstica como ETA”<sup>5</sup>.

Las autoridades españolas lo interpretaron exactamente así. Para Suárez el acuerdo del G-7 era un instrumento muy a tener en cuenta para combatir al terrorismo en Occidente, así que reclamaron ayuda a EUA para combatir a ETA. Según se desprende de la documentación, el ministro de Defensa y vicepresidente del Gobierno de España, Manuel Gutiérrez Mellado, en consonancia con lo acordado en Bonn, pidió la colaboración norteamericana en la lucha antiterrorista y solicitó una visita a las instalaciones de entrenamiento de contraterrorismo estadounidenses<sup>6</sup>.

Sin embargo, los norteamericanos fueron reticentes a esta solicitud. En los telegramas intercambiados por los diplomáticos estadounidenses entre 1976 y 1978, se señaló de manera reiterada que ETA no tenía vínculos internacionales y que el hecho de que operase a través de la frontera hispano-francesa no la convertía en un problema transnacional. Pensaban, por tanto, que las acciones realizadas por la organización terrorista formaban parte de un problema localizado del que sólo cabía realizar un seguimiento informativo. Pero no por los atentados, que causaron una profunda conmoción, sino porque ETA se había planteado el secuestro y ataque a misiones extranjeras como estrategia de presión al Gobierno de España ante determinados sucesos<sup>7</sup>.

Según los informes de la CIA, la organización no era una amenaza de terrorismo global como la Fracción del Ejército Rojo (RAF) y las Brigadas Rojas, grupos terroristas que además eran comunistas. Aunque ETA se hubiera declarado socialista (los diplomáticos la definían marxista-leninista en muchos de sus informes), la organización vasca estaba más próxima al terrorismo etno-nacionalista del tipo irlandés que al de grupos antiamericanos y comunistas. No había, pues, consideraba la agencia de inteligencia, razones de peso que les invitara a pensar que ETA pudiera ser una amenaza a sus intereses o una organización que desafiara la seguridad global. De modo que el Gobierno de España no debía esperar su colaboración para aplacar el problema terrorista vasco. Su solución dependía íntegramente de las medidas e iniciativas que lanzara el Ejecutivo Suárez y no de una intervención o participación de sus agencias y/o departamentos<sup>8</sup>.

5 Telegrama de la embajada de EUA en Madrid a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre viaje de Gutiérrez Mellado a EUA: petición de visita a las instalaciones de entrenamiento de contraterrorismo estadounidense. Electronic Telegrams, 24-VII-1978, Central Foreign Policy Files, 1978MADRID08476.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

El 24 de julio de 1978, pese a estas reticencias, la embajada norteamericana en Madrid sugirió a la Secretaría de Estado que valorara todas las opciones. Ya antes de la muerte de Franco, uno de los objetivos de España había sido la integración en la OTAN en el marco del convenio de ayuda mutua y defensa. Sin embargo, en un telegrama de julio de 1973 enviado por la Oficina de Asuntos Europeos y Euroasiáticos del Departamento de Estado a diferentes mandos militares y delegaciones de EUA en la OTAN, los norteamericanos reconocieron que la incorporación de España a la Alianza atlántica sólo se produciría tras la muerte del dictador, limitándose mientras tanto a “establecer lazos informales y limitados, pero prácticos, entre España y la OTAN”. Después de tiras y aflojas en las relaciones hispano-norteamericanas, el 25 de enero de 1976 se firmó el Tratado de Amistad y Cooperación por el que EUA se comprometió a sentar las bases de la futura incorporación de España en la OTAN<sup>9</sup>.

Con esta cuestión en el horizonte, en el verano de 1978, los norteamericanos se enfrentaron a la disyuntiva de qué tipo de respuesta dar a la solicitud de ayuda antiterrorista realizada por el Gobierno Suárez, máxime si querían evitar que peligrara la futura adhesión de España a la OTAN con una decisión errónea que fuera un paso en falso:

Creemos que sería de nuestro interés responder positivamente a la solicitud de Gutiérrez Mellado. Si no es posible, por cualquier razón, hacer arreglos para que este visite nuestras instalaciones de capacitación, instamos a que al menos se le informe sobre el tema en Washington. Mientras tanto, debemos abordar la cuestión más amplia de lo que Estados Unidos puede hacer para ayudar a España en su esfuerzo antiterrorista. El Gobierno de España ve el terrorismo como la amenaza más grave para la consolidación de la democracia [...]. Nuestra respuesta a cualquier solicitud futura de asistencia en este esfuerzo será vista por el Gobierno de España como una señal vital de la importancia que le damos a este proceso<sup>10</sup>.

9 *Ibid.* Como consecuencia de la resolución de Bonn, el 4 de diciembre de 1979 el Consejo de Europa de la Comunidad Económica Europea (CEE) acordó una serie de mecanismos para combatir el terrorismo en el interior de la CEE. Charles J. Maechling, “Cómo esposar al terrorismo”, *Military Review*, 67, 4, 1987, p. 80. Paloma Durán: “La acción directa y la democracia. Un apunte sobre terrorismo”, en *Notas de teoría del derecho*, Castellón, Universitat Jaume I, p. 106. Javier Feal Vázquez, “Terrorismo internacional”, *Boletín de Información*, 275, 2002, p. 60. Jan V. Harvey y Alwyn H. King, “Espacio: la nueva área cumbre del ejército”, *Military Review*, 66, 1-2, 1986, pp. 26-27; Sophie Baby: “Estado y violencia en la transición española: las violencias policiales”, en Sophie Baby, Olivier Compagnon y Eduardo González Calleja (ed.): *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX. Europa del sur-América Latina*, Madrid, Casa de Velázquez, 2009, p. 197. Telegrama del Departamento de Estado a su delegación permanente en la OTAN, Electronic Telegrams, 30-VII-1973, Central Foreign Policy Files, 1973STATE149294. Powell, (2007: 40-68

10 Telegrama de la embajada de EUA en Madrid a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre viaje de Gutiérrez Mellado a EUA: petición de visita a las instalaciones de entrenamiento de contraterrorismo estadounidense. Electronic Telegrams, 24-VII-1978, Central Foreign Policy Files, 1978MADRID08476.

A principios de agosto de 1978, Gutiérrez Mellado realizó un viaje oficial a EUA con motivo de intercambiar impresiones sobre el estado de la relación militar bilateral, que fue interpretada desde una perspectiva atlantista y que obligó al vicepresidente a señalar que la adhesión de España a la organización de defensa multilateral no estaba en la agenda de sus conversaciones: el representante español se había desplazado a Washington para obtener ayuda norteamericana en materia antiterrorista. Se entrevistó con el presidente Jimmy Carter y el vicepresidente Walter Mondale, y visitó en Quantico, la academia del FBI, y la base naval de Norfolk, ambas en Virginia, siendo también invitado a las bases militares de Offutt (Nebraska) y Peterson (Colorado), sede esta última del Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD)<sup>11</sup>.

A diferencia de sus homólogos norteamericanos, imbuidos por la política de Guerra Fría e interesados por la opinión de Gutiérrez Mellado sobre la OTAN, el vicepresidente español subrayó en sus conversaciones, como ya había hecho Suárez al embajador Terence Todman, que España precisaba de ayuda para acabar con el terrorismo. El 25 de agosto, en un telegrama de la embajada al secretario de Estado se expusieron algunas de las cuestiones tratadas por el vicepresidente español en su visita, entre ellas, su inquietud por la calculada escalada de los ataques de ETA que buscaban obstaculizar las disposiciones autonómicas de la Constitución y dificultar el fin del problema vasco: una muestra, por otro lado, de que el Gobierno de España obviaba los intrincados entresijos de la cuestión vasca, que no atañía exclusivamente al terrorismo etarra.

Pasó un considerable espacio de tiempo (casi dos meses) hasta que los españoles tuvieron noticias de la Casa Blanca. La tardanza de la Administración Carter en dar una respuesta a la solicitud de Gutiérrez Mellado molestó especialmente a Suárez, porque en su opinión demostró cierta desatención hacia su petición de colaboración en la lucha antiterrorista. En octubre de 1978, en una conversación con Michael A. Ledeen, analista político estadounidense, el presidente español se mostró decepcionado por la falta de implicación de las autoridades americanas, que se habían negado a involucrar a la CIA en la lucha contra ETA so pretexto de que era una cuestión del Gobierno de España, cuando sabían que los terroristas vascos usaban el territorio francés como su santuario y se formaban paramilitarmente en diversos países árabes. Para el presidente español era evidente que ETA no era un problema exclusivamente interno. Ledeen elevó las quejas de Suárez al National Security Council (NSC, Consejo de Seguridad Nacional), que sin ser excesivamente optimista se comprometió a ayudar a España en materia antiterrorista. Si bien, haciendo ver al Ejecutivo hispano de los pocos medios de los que disponían en Madrid<sup>12</sup>.

11 *El País*, 4-VIII-1978. Charles Powell, *El amigo americano: España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011, p. 497.

12 Charles Powell, *España y Estados Unidos*, p. 501.

### 3. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO SUÁREZ: ETA, LA OTAN Y LA POLÍTICA DE BLOQUES

En este contexto y ese mismo mes, la Secretaría de Estado tomó cartas en el asunto y envió a uno de sus representantes para medir el grado de peligrosidad que suponía ETA para los intereses de EUA. Keith C. Smith, funcionario del Departamento de Estado al cargo de los asuntos de España y Portugal, realizó un viaje a la península ibérica para conocer el estado en que trabajaban los embajadores y cónsules a su cargo. A su regreso a EUA en noviembre de 1978 elevó un memorando al Secretario de Estado Cyrus R. Vance informándole sobre su experiencia y analizando diferentes cuestiones de las que había sido testigo. Smith puso todo el foco de atención sobre la visita que había realizado al País Vasco, que le impactó profundamente. No entendía cómo los dos oficiales consulares que estaban a su cargo en Bilbao podían vivir en condiciones tan inseguras: “trabajando y viviendo en una región asolada por el terrorismo dirigido contra las autoridades españolas y cualquier otra persona que se perciba como opuesta a la organización terrorista de extrema izquierda ETA”<sup>13</sup>.

El personal estadounidense aún no había sido atacado, pero era una posibilidad real por la cantidad de asesinatos cometidos por el terrorismo vasco. ETA era, por consiguiente, un grave problema para EEUU, sobre todo en el hipotético caso de que se supiera que el Departamento de Estado había dado el visto bueno a “un programa de asistencia al Gobierno español para combatir el terrorismo, especialmente el de ETA”. Preocupado, Smith escribió al secretario de Estado subrayando esta última cuestión:

Aunque hemos pedido a las autoridades españolas que mantengan en secreto el hecho de nuestra asistencia, es probable que tarde o temprano ETA reciba noticias de nuestra ayuda a los servicios de seguridad españoles. En ese momento, el personal de los EEUU y particularmente nuestros oficiales en Bilbao, podrían convertirse en blanco del terrorismo de ETA<sup>14</sup>.

Según Smith, cabía extremar todas las precauciones porque la seguridad en el consulado de Bilbao era débil. Los oficiales sólo disponían de un automóvil viejo, grande, llamativo y sin blindaje y carecían de cualquier otro medio de apoyo defensivo. Luego los intereses y la vida del personal diplomático de EUA corrían peligro. Por este motivo, solicitó a Vance que enviara a alguien a Bilbao para que realizara un sondeo de las necesidades de seguridad ante el aumento del terrorismo y la previsible conversión de EUA en blanco de ETA. Dada la proximidad de las fechas del referéndum constitucional de 1978 y las elecciones municipales y regionales, la organización terrorista vasca podía aprovechar el contexto para secuestrar y/o atacar a las autoridades norteamericanas para ganar notoriedad<sup>15</sup>.

13 Telegrama de la Secretaría de Estado en Washington DC a la embajada de EUA en Madrid sobre la seguridad de los oficiales norteamericanos en España. Electronic Telegrams, 15-XI-1978, Central Foreign Policy Files, STATE290040.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

El informe de Smith contribuyó a que el Departamento de Estado y la CIA cambiaran de actitud con respecto a ETA. Durante los primeros años de la Transición, la agencia de inteligencia había observado a la organización terrorista vasca desde la tribuna, expectante por sus próximos movimientos, pero sin hacer un seguimiento más exhaustivo que la crónica de sus atentados. En parte, porque la oficina de la agencia de inteligencia tenía recursos limitados y carecía de suficiente financiación, efectivos e informadores.

Sus informes revelan los déficits de la oficina de la CIA en Madrid. En un gran número de casos fueron simples dosieres de prensa y opiniones sobre lo publicado en los medios de comunicación, así como de información -de calidad muy dispar- obtenida por sus agentes de campo. La situación cambió entre 1978 y 1979, sobre todo tras la llegada a la capital de España de Ronald E. Estes: un hombre de la CIA con gran experiencia en operaciones encubiertas que ya había participado en el derrocamiento de la dictadura de los coroneles en Grecia y que se trasladó a Madrid para ser jefe de la oficina de inteligencia. A decir de Alfredo Grimaldos, Estes fue un hombre que se movió con absoluta libertad por Madrid, se codeó “con personas clave de la Administración española” y mantuvo “relaciones muy estrechas con algunos responsables del CESID”<sup>16</sup>.

Así las cosas, poco tiempo después de esta llamada de atención de Smith, el embajador Todman entregó al ministro de Defensa Gutiérrez Mellado y a los principales responsables de la lucha antiterrorista un listado con los diferentes campos en los que la presidencia Carter podía brindar su ayuda a las autoridades españolas. Esta ayuda sólo se hizo efectiva cuando la CIA confirmó en sus informes que los sectores reaccionarios del Ejército no se pronunciarían (o al menos no con éxito) contra la democracia. En base a estos dosieres de la agencia, el Gobierno Carter decidió darle un espaldarazo a Suárez mostrando la buena sintonía que tenía su país con la España democrática. Pero su apoyo abierto contrastó con lo que internamente sucedió en la Casa Blanca. En un informe de la NSC se señaló que EUA podía ayudar en determinados momentos a Suárez y al Ejército español con el problema de ETA, pero esta ayuda no podía ser el remedio a todos sus problemas<sup>17</sup>.

Por estos motivos o como consecuencia de ellos, durante estos años, los viajes y visitas oficiales de los representantes del Gobierno Suárez estuvieron profundamente influidos por la búsqueda tanto de mecanismos que ayudaran a poner fin al problema vasco como de la obtención de aliados que contribuyeran a cercenar las conexiones internacionales

16 Alfredo Grimaldos, *La CIA en España*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 2007, pp. 103-105.

17 Charles Powell, *El amigo americano*, p. 502.

de la banda. En febrero de 1979, Gutiérrez Mellado se entrevistó con Saddam Hussein, el líder iraquí, como parte de una campaña de contactos con los países árabes a los que reiterar que la democracia española continuaba siendo uno de sus socios y de que esta quería seguir manteniendo buenas relaciones con sus Gobiernos<sup>18</sup>.

En Bagdad, el ministro español dedicó parte de la entrevista a tratar las posibles conexiones entre ETA, su Gobierno y la Unión Soviética. Contra pronóstico, la cuestión terrorista no les llevó demasiado tiempo. Principalmente, porque no entraron en reflexiones de profundidad sobre el tema ya que, según la embajada estadounidense en el país árabe, diligentemente informada por las autoridades iraquíes, Hussein había sido lacónico en sus argumentos: “no estaba informado sobre asuntos internos españoles y no tenía conocimiento de un posible apoyo extranjero a ETA”. No obstante, el líder iraquí había dejado espacio a la especulación al señalar sobre el posible apoyo extranjero a los terroristas vascos que “los motivos de las grandes potencias siempre eran sospechosos”<sup>19</sup>.

A finales de la primavera de 1979, con motivo de una reunión del Consejo Hispano-norteamericano y de la renovación del Tratado de Amistad y Cooperación, Vance se entrevistó con Suárez en Madrid para hablar de la entrada de España en la OTAN. Durante ese encuentro, Vance constató que España era un miembro de pleno derecho de la comunidad de democracias occidentales y un interlocutor cualificado con los países árabes y latinoamericanos en vías de desarrollo<sup>20</sup>.

En consonancia con esa definición, Suárez trató de mostrar que sus contactos diplomáticos árabes colocaban a España en una situación privilegiada en la escena internacional. A mediados de septiembre, en pleno preparativo de una gira por Latinoamérica, el embajador Todman invitó al presidente a realizar una visita a EUA. Los norteamericanos buscaron mantener la buena sintonía con España y tomaron medidas al respecto. Sin embargo, no supieron transmitir estas señales al presidente español, que sintió que Washington le infravaloraba tanto a él como al país. En su reunión con Todman, Suárez mostró desinterés por cualquier cuestión que pudiera transmitirle el norteamericano, enfrascado en conseguir que el presidente español aceptara entrevistarse con Carter en el despacho oval.

La perseverancia del norteamericano surtió efecto y Suárez acabó aceptando la invitación. Pero, pocos días después, el Servicio Secreto

18 Sobre la política exterior de España en la etapa posconstituyente véase Charles Powell, *España en democracia*, pp. 273 y ss.

19 Telegrama de la embajada de EUA en Bagdad a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre visita del ministro de defensa español a Iraq y estado de las relaciones entre Madrid y Bagdad. Electronic Telegrams, 4-II-1979, Central Foreign Policy Files, 1979BAGH-DA00270.

20 Charles Powell, *El amigo americano*, pp. 511-512.

español recomendó cancelar el viaje a Centroamérica y EUA tras detectar la presencia de miembros de ETA en la zona y filtrarse que estos podían tener la intención de secuestrarle. Desde algunas instancias políticas estadounidenses se interpretó como un toque de atención a EUA por la desatención recibida, pero lo cierto es que no fueron vacilaciones. Unas semanas antes, los diplomáticos norteamericanos ya habían temido por su vida cuando viajó a La Habana para asistir a la VI Conferencia de Países No Alineados y se supo de la presencia de ETA en el subcontinente americano. Por eso, no había motivos para desconfiar de los motivos de la cancelación:

La filtración inicial sobre la presencia de terroristas de ETA en América Latina y su posible intención de llevarse a Suárez durante su próximo viaje bien pudo haber ocurrido [...]. Repetimos, no creemos que las filtraciones hayan sido deliberadas por parte del Gobierno de España con el propósito de aumentar de alguna manera la importancia de la visita. El terrorismo es un tema grave en España y no se debe utilizar para obtener una ventaja táctica casual. [...] Una vez que se hizo la filtración, el Gobierno de España pudo haber visto alguna ventaja al poner en conocimiento de ETA que estaba al tanto de la presencia y las posibles intenciones de los terroristas<sup>21</sup>.

Los norteamericanos creyeron en estos argumentos: el terrorismo era un problema de suma gravedad para el Gobierno de España como había quedado demostrado en las entrevistas mantenidas con diferentes mandatarios políticos y así se constató en septiembre de 1979 durante una reunión en Madrid con Yasser Arafat, el líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Durante esta entrevista, Suárez no perdió la oportunidad de tratar cuestiones vinculadas directamente con el terrorismo. El Gobierno de España sospechaba acertadamente que ETA se entrenaba en territorio palestino y, por consiguiente, solicitó información al respecto. El líder árabe reaccionó sorprendido y prometió realizar las comprobaciones oportunas, pero el Ejecutivo Suárez no recibió nunca una respuesta oficial<sup>22</sup>.

Al hilo de estas cuestiones, el Gobierno de España tuvo que atender a otra serie de problemas durante estos años. Uno de ellos fueron los rumores sobre las conexiones de ETA con el servicio secreto soviético. La supuesta relación de la organización vasca con el KGB (Komitet Gosudárstvennoy Bezopásnosti, Comité para la Seguridad del Estado)

#### **4. ETA, EL KGB Y LAS CONEXIONES INTERNACIONALES DEL TERRORISMO VASCO**

21 Electronic Telegrams, 24-IX-1979, Central Foreign Policy Files, 1979MADRID13442. Sobre la presencia de ETA en Latinoamérica: Florencio Domínguez, *Las conexiones de ETA en América*, Barcelona, RBA, 2010.

22 Powell (2011: 514). Domínguez (1998a)

condicionó la actitud del Ejecutivo español y, por ende, afectó sus negociaciones con EEUU sobre su incorporación a la OTAN.

Aunque estas conexiones ya habían sido apuntadas por el régimen franquista, tras vincular algunos atentados de ETA con el PCE y “el comunismo internacional”, fue en el otoño de 1978 cuando estas acusaciones cobraron mayor relevancia. Varios diarios madrileños se hicieron eco de la vinculación de ETA y la agencia soviética, lo que provocó que la conexión internacional de la organización terrorista vasca se convirtiera en uno de los principales asuntos a tratar en las reuniones que mantuvo el Gobierno Suárez con mandatarios de otros países, sobre todo de aquellos sobre los que se cernía la sombra de la sospecha porque se los apuntaba como lugares de entrenamiento o suministradores de armas, como la ya citada con Saddam Hussein<sup>23</sup>.

En noviembre de 1978, la embajada soviética en Madrid negó la existencia de cualquier vínculo entre su país y ETA, pero el rumor hizo saltar las alarmas del Gobierno Suárez. Las declaraciones de los miembros del PCE tampoco ayudaron. A finales de ese mismo mes, Santiago Carrillo, el líder comunista, manifestó que la conexión entre ETA y el KGB era un bulo elaborado por la CIA: una estrategia de EEUU para presionar a España y conseguir una respuesta positiva e inmediata a su propuesta de integración en la OTAN y su alineación definitiva en el bloque occidental.

En abril de 1979, los fantasmas sobre las posibles conexiones de ETA con los soviéticos volvieron a aparecer. Según recogió un informe de la embajada de Estados Unidos en Madrid, Paul Wilkinson, profesor de Relaciones Internacionales y experto en terrorismo de la Universidad de Aberdeen, había señalado en una entrevista para *ABC* y *Arriba* que ETA había recibido ayuda de Moscú y Cuba: dinero, armas y entrenamiento. Pese a que estas afirmaciones fueron negadas en numerosas ocasiones tanto por la embajada soviética en Madrid como por círculos oficiales y políticos españoles, la capacidad demostrada por ETA en sus continuos atentados invitó a pensar que sí recibían algún tipo de cobertura<sup>24</sup>.

Santiago Carrillo fue uno de los líderes políticos que negó tal vinculación, como quedó expuesto en otro informe de la embajada norteamericana en la capital de España. En noviembre de ese año había señalado que, en realidad, los vínculos de ETA no eran con el KGB sino con la CIA. En su opinión, las estrechas relaciones que habían mantenido los nacionalistas vascos y el Servicio Vasco de Información (SVI) con las agencias de Inteligencia norteamericanas durante la II Guerra

23 Telegrama de la embajada de EUA en Madrid a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre la embajada soviética niega su apoyo a ETA. Electronic Telegrams, 17-IV-1979, Central Foreign Policy Files, 1979MADRID05245.

24 *Ibid.*

Mundial no se habían interrumpido después del conflicto. De hecho, la CIA habría apoyado a diferentes grupos vascos de acción antifranquista y habría contribuido (in)directamente a la creación de ETA. Desde su fundación, la habría provisto de recursos para realizar acciones de desestabilización al régimen y, durante la década de 1970, habría estado apoyando a ETA para la realización de atentados con la finalidad de conseguir el objetivo de la solicitud de ingreso de España en la OTAN. Una estrategia, por otro lado, completamente alejada de los intereses del Departamento de Estado en España.

Por alusiones, el *jeltzale* Manuel Irujo respondió a las afirmaciones de Carrillo con contundencia, aduciendo que era de sobra conocido que miembros del PNV habían trabajado con la Office of Strategic Services (OSS, Oficina de Servicios Estratégicos)<sup>25</sup> durante la II Guerra Mundial, pero era absurdo vincular a la CIA con los orígenes y desarrollo de ETA. Aunque esta controversia levantó suspicacias, lo cierto es que las palabras de Carrillo fueron tomadas con incredulidad por la sociedad: resultaba más creíble que los soviéticos estuvieran detrás de la organización terrorista que los norteamericanos<sup>26</sup>.

Pese a las acusaciones vertidas por Carrillo, no existen pruebas de la vinculación de ETA con el KGB y la CIA. Habitualmente se suele sobredimensionar el poder real de la Agencia Central de Inteligencia, que fue amplio y de gran importancia, pero no omnímodo. Por tanto, la supuesta intervención para entrenar a grupos que pudieran erosionar al franquismo, incluyendo a ETA en esta categoría, fue una hipótesis de Santiago Carrillo sin pruebas, por lo que es difícilmente demostrable, máxime si se atiende a la política del Departamento de Estado durante estos años, que se centró en buscar el mantenimiento del *statu quo* y el cambio gradual en España para salvaguardar sus intereses políticos y económicos en el territorio<sup>27</sup>.

En algunas investigaciones recientes se ha apuntado que ciertos miembros del SVI tuvieron relación con la CIA durante la Guerra Fría, que algunos de ellos recibieron instrucción y capacitación para realizar actividades paramilitares contra el franquismo y que de ellos pudieron

25 La OSS fue una de las agencias precursoras de la CIA.

26 Telegrama de la embajada de EUA en Madrid a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre orden público y seguridad interna. Electronic Telegrams, 27-XI-1978, Central Foreign Policy Files, 1978MADRID14007. Telegrama de la embajada de EUA en Madrid a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre declaraciones de Carrillo sobre que la CIA inventó la historia KGB-ETA. Electronic Telegrams, 28-XI-1978, Central Foreign Policy Files, 1978MADRID14068. Telegrama de la embajada de EUA en Madrid a la Secretaría de Estado en Washington DC sobre declaraciones de Carrillo. Electronic Telegrams, 26-XI-1979, Central Foreign Policy Files, 1979MADRID16741.

27 Encarnación Lemus, *Estados Unidos y la Transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex, 2011. Charles Powell, *España en democracia 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001, pp. 211-231.

emerger algunos grupos como EG (Frente Nacional), el Frente Nacional Vasco (FNV), incluso ETA durante la década de 1960. Sin embargo, por ahora, esta cuestión es tan sólo una hipótesis, para nada una tesis en firme debido a la falta de suficiente apoyatura documental<sup>28</sup>.

En cualquier caso, fruto de las controversias sobre la ayuda del KGB a ETA se entiende que tras el triunfo de la UCD en las elecciones de marzo de 1979 Suárez hiciera menciones ambiguas en su discurso de investidura a las relaciones de su gabinete con EEUU y la entrada de España en la OTAN. Reconoció que formaba parte del dispositivo estratégico occidental en virtud del tratado bilateral con los americanos y que, por consiguiente, era partidaria de su ingreso en la organización de defensa multilateral. Si bien, trató de ser prudente en sus afirmaciones, evitando declaraciones contundentes que pudieran ponerle en una posición comprometida.

El Gobierno Suárez puso condiciones para que se efectuara la solicitud de ingreso de España en la Alianza atlántica, entre ellas, que se atendiera tanto a sus peculiaridades como a sus exigencias de seguridad. No sin cierta ingenuidad, el presidente Suárez temía que una rápida adhesión pudiera causar una ruptura del equilibrio entre los bloques de Guerra Fría, máxime si los rumores de apoyo soviético y cubano a ETA resultaban ser reales. Así, consideró que un paso en falso podría convertirlos en enemigos de la Unión Soviética y, por consiguiente, que esta contribuyera a la desestabilización de España apoyando a ETA y respaldando sus acciones terroristas en el territorio nacional. Quería, pues, evitar que España se convirtiera en un motivo de disputa entre los bloques de Guerra Fría porque a diferencia de los años del franquismo, en los que el régimen sacó partido de su declarado anticomunismo, la monarquía optó por otras vías durante la Transición tratando de que el país tuviera voz propia en el concierto de naciones.

Ahora bien, con su testimonio, Suárez otorgó un mayor peso a España del que realmente tenía dentro de la política de bloques. Una magnificación que no estaba exenta de argumentos. En su opinión, la Península Ibérica era el cruce de caminos entre Europa y América, el puente natural entre el Mediterráneo, el Atlántico y el Pacífico. Y, geoestratégicamente, continuaba siendo un lugar de importancia capital para los norteamericanos y sus aliados atlánticos: la puerta europea al Mediterráneo y un lugar clave para la defensa militar. En este sentido, también se entiende que el gabinete Suárez sospechara de los soviéticos porque a estos no les interesaba que España se incorporara como miembro de pleno derecho a la OTAN, ya que afectaba directamente a su política de Guerra Fría<sup>29</sup>.

28 David Mota Zurdo, "El Servicio Vasco de Información, la Inteligencia estadounidense y Latinoamérica: la operación Caribe (1959-1960)", *Historia del Presente*, 36.

29 Carlos Sola, *La diplomacia real. Los viajes a México de Juan Carlos I, rey de España (1978-2002)*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 207. Charles Powell, *El amigo americano*, pp. 510-511.

En este contexto, ante el envío programado del secretario de Estado Cyrus R. Vance a España para supervisar la aplicación del tratado bilateral de amistad y cooperación entre ambos países, la Administración Carter mostró su preocupación. Se trataba de una visita protocolaria que no estaba exenta de cierto calado político por el interés de intercambiar opiniones sobre la integración de España en la OTAN y la búsqueda de una solución a la cuestión del Sahara. Por eso, valorando los citados rumores de la conexión ETA-KGB y el ambiente de terrorismo activo de España, que se asomaba al inicio de los años de plomo, EEUU tuvo argumentos suficientes para tomar precauciones.

Valorando que tanto los Grupos de Resistencia Antifascistas Primero de Octubre (GRAPO) como ETA eran un tipo de terrorismo “de naturaleza y focalización autóctona”, mostraron una atención preferente por el primero, que había dado muestras ideológicas antiamericanas. Pero no consideraron que fuera “una amenaza de seguridad directa para el secretario”: los atentados y asesinatos cometidos por ambas organizaciones, sumado a otros delitos callejeros y al vandalismo, no habían tenido como objetivo intereses estadounidenses y, por tanto, la vida de Vance no corría peligro. Los rumores del Gobierno Suárez sobre ETA-KGB parecían ser simplemente eso, rumores: ETA no tenía entre sus objetivos a los estadounidenses y la vinculación con los soviéticos era muy débil<sup>30</sup>.

En 1981, ya bajo la Administración Reagan, la vinculación de ETA con los soviéticos volvió a ponerse en primer plano adquiriendo nuevos mimbres. En enero de ese año, Ronald Reagan se había convertido en presidente y con él se había inaugurado una nueva etapa política en EEUU marcada por el ultraconservadurismo y la reactivación de la Guerra Fría. El norteamericano había recuperado las ideas más intransigentes del conflicto bipolar, rechazando la distensión, y había condicionado su política exterior a su obsesión por el “maléfico” eje que representaban la Unión Soviética y el comunismo. Estos dos factores y William J. Casey, director de la CIA, fueron la esencia y la punta de lanza, respectivamente, de la doctrina Reagan, según la cual EEUU debía utilizar todas sus fuerzas para acabar con los regímenes marxistas del Tercer Mundo y desgastar a los soviéticos, que se verían obligados a destinar más recursos para contener esta ofensiva.

En consonancia con esta nueva orientación política, en lo que concierne a la Península Ibérica, el Departamento de Estado y la CIA se preocuparon fundamentalmente por el análisis de las acciones que pudieran poner en peligro la estabilidad política de España y, por consiguiente, evitar que su ingreso en la OTAN, que se haría efectivo en

30 Telegrama de la embajada de EEUU en Madrid a la embajada de EEUU en La Haya sobre la evaluación de amenazas: visita del secretario de Estado a Madrid. Electronic Telegrams, 30-5-1979, Central Foreign Policy Files, 1979STATE137790.

mayo de 1982, se viera salpicado por acciones contrarias al mantenimiento del *statu quo*, ya fuera por atentados terroristas provocados por grupos próximos al marxismo-leninismo como ETA y GRAPO o por intentonas golpistas como la de Tejero de 1981.

En opinión de algunos especialistas la buena sintonía en las relaciones hispano-norteamericanas se pusieron de manifiesto a través de la política exterior que practicó España tras el acceso de Calvo Sotelo a la Moncloa, que en consonancia con su atlantismo se inclinó “hacia una política de encogimiento, en virtud de la cual los principales riesgos exteriores quedarían bajo la garantía del seguro estipulado con la OTAN”. España se convirtió así en prisionera más que en una protagonista política de los foros internacionales<sup>31</sup>.

En este sentido, resultan significativas las apreciaciones realizadas por la Oficina del Director de Inteligencia Nacional, la agencia del Gobierno federal de EEUU dedicada a evaluar problemas particulares de seguridad nacional, cuyos informes fueron utilizados por los planificadores políticos norteamericanos para tomar medidas concretas contra problemas como el terrorismo. Uno de esos documentos, titulado “Apoyo soviético al terrorismo internacional y la violencia revolucionaria” dio cuenta de que el Gobierno de EEUU no necesitaba tomar excesivas precauciones con ETA.

En primer lugar, porque si bien habían cometido ataques terroristas que afectaron a extranjeros y que adquirieron tintes internacionales, estos habían sido esporádicos. Y, en segundo, porque la organización vasca siempre había optado por atacar “a los funcionarios de seguridad y del Gobierno español” y los intereses y ciudadanos norteamericanos sólo se habían visto afectados por sus acciones como daño colateral. Del mismo modo sucedía con el supuesto apoyo soviético y cubano a ETA que había apuntado la prensa española y que ya se ha señalado: los contactos con los soviéticos fueron a todas luces indirectos, a través de Argelia, Yemen del Sur y varios grupos palestinos, y se limitaron al entrenamiento de miembros de ETA y a la compra de armas<sup>32</sup>.

La situación cambió en fechas posteriores. La CIA mostró mayor interés por la organización terrorista vasca, a la que incluyó junto a otras amenazas. Como consecuencia de la obsesión de la Administración Reagan con el comunismo, la *agencia* se volcó en conocer al detalle a los grupos terroristas con conexiones internacionales que pudieran tener a EEUU como objetivo. ETA no había atacado directamente a los intereses

31 Charles Powell, *El amigo americano*, p. 557. Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2007, p. 187.

32 Soviet Support for International Terrorism and Revolutionary Violence, Special National Intelligence Estimate, Top Secret, SNIE 11/2-81 TS 815753, 27-V-1981, CIA-RDP90T00155R000200010009-2.

norteamericanos, pero convenía realizar un seguimiento cercano porque el grupo vasco podía seguir el ejemplo de otros similares como las Brigadas Rojas y la RAF con las que guardaba cierta afinidad ideológica.

EEUU era objetivo de estos dos grupos terroristas debido a los tratados concertados entre la OTAN, Italia y la República Federal de Alemania para desplegar armas nucleares sobre el terreno. Según este memorando, estos grupos trataron de aprovechar los sentimientos antimilitares y antinucleares en Europa occidental para buscar atención pública y simpatías, y demostrar su antiamericanismo secuestrando a funcionarios estadounidenses como habían hecho las Brigadas Rojas con el norteamericano James Lee Dozier, jefe del Estado Mayor conjunto de las fuerzas de la OTAN<sup>33</sup>.

Los estadounidenses sospechaban de “un esfuerzo coordinado o cooperativo entre las Brigadas Rojas y otros grupos terroristas, específicamente la RAF, IRA y ETA”. El grupo alemán era el más preparado y probablemente el más peligroso, pues se encargaba de la selección de objetivos, la vigilancia y otros preparativos para las operaciones contra intereses estadounidenses. Por eso, convenía seguir los movimientos del resto<sup>34</sup>.

Los vínculos internacionales de estas organizaciones preocuparon sobremanera a los norteamericanos. En un informe fechado en abril de 1982, la CIA conectó a los grupos terroristas a través de una reunión celebrada en España en 1977 en la que habían participado las Brigadas Rojas, las Células Revolucionarias (RZ), Acción Directa (AD), IRA provisional, ETA y los separatistas bretones. No se llegó a ningún acuerdo de colaboración conjunta, pero fue un punto de encuentro para crear los primeros contactos y establecer una lucha coordinada<sup>35</sup>.

Así quedó expuesto en la Resolución Estratégica de 1978, cuando las Brigadas Rojas sugirieron la posibilidad de realizar operaciones conjuntas con la RAF y el Noyaux Armés pour l’Autonomie Populaire (NAPAP) y colaborar puntualmente “con movimientos autónomos que poseen una naturaleza socialista” como IRA y ETA. Los estadounidenses afirmaron que los terroristas italianos habían colaborado con NAPAP en varios robos de bancos y habían compartido armas y explosivos

33 Matteo Re, “Cómo las guerrillas metropolitanas sudamericanas influenciaron en el terrorismo europeo: praxis organizativa y un lenguaje común”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, 1, 6, 2012, p.19. Manuela Gravante, “Types of terrorism: from the Red Brigades to Al Qaeda, from the Palestinian Brigade to ISIS”, *Rivista di Psicopatologia Forense, Medicina Legale, Criminologia*, 3, 23, 2018, pp. 23-40.

34 Soviet Support for International Terrorism and Revolutionary Violence, Special National Intelligence Estimate, Top Secret, SNIE 11/2-81 TS 815753, 27-V-1981, CIA-RDP90T00155R000200010009-2.

35 International Terrorist Groups: Turning to US Targets, Intelligence Memorandum, 4-1-1982, GI 82-10300, CIA-RDP84B00049R001102650015-6

## 5. EEUU Y ETA

con las organizaciones irlandesa y vasca. Pese a la existencia de estos lazos, si bien frágiles, no hubo pruebas de que en el secuestro de Dozier participaran organizaciones extranjeras, por lo que la cooperación terrorista internacional fue más un deseo de las Brigadas Rojas que un hecho constatable<sup>36</sup>.

Por otro lado, según se desprende de la documentación de la CIA, la dimisión de Suárez en febrero de 1981 fue balsámica para los diplomáticos estadounidenses que habían comenzado a considerarle un peligro para la estabilidad democrática española. Este cambio de actitud contrastó con su opinión de apenas un par de años antes. Para los norteamericanos, el presidente español había sido la pieza fundamental de la Transición. Por eso, no habían perdido la oportunidad de respaldar su Gobierno en determinadas circunstancias, apoyando la estabilización democrática, aunque su objetivo fuera la obtención de ventajas asociativas para sus relaciones exteriores.

Todas estas cuestiones afectaron a las negociaciones del acuerdo bilateral entre EEUU y España y a las relativas al ingreso en la OTAN. Sólo teniendo presentes estos mimbres se entiende que a los estadounidenses les preocupara ETA, pero no de manera preferente: resultó improbable que la organización vasca atacara objetivos de EEUU porque la mayoría de sus representantes en España se encontraban fuera de sus áreas operativas habituales, además de que el grupo terrorista vasco no había mostrado ninguna actitud de gran agresividad contra EEUU y la OTAN.

Pero de acuerdo con las supuestas conexiones que ETA había establecido con las Brigadas Rojas y otros grupos terroristas en 1977, los cuáles sí habían atacado a la Alianza atlántica y varios de sus países miembros, cabía seguir de cerca a ETA. En un memorando de enero de 1982, realizado para el director de la CIA William J. Casey, se recalcó que, aunque ETA hubiera causado muchos problemas, sus acciones “no se dirigen a los estadounidenses como tales, ni esperamos que lo hagan. Las víctimas estadounidenses de su violencia terrorista son espectadores inocentes, y pocos en número”<sup>37</sup>.

36 The Red Brigades: A primer, 15-4-1982, Confidential, GI 82-10083, CIA-RDP-83B00231R000100240002-6. Mario Moretti, *Brigadas Rojas. Entrevista de Carla Mosca y Rossana Rossanda*, Madrid, Akal, 2008, p. 207. Florencio Domínguez, “Los años de plomo del terrorismo europeo y el caso español”, en José Manuel Azcona, Matteo Re y María Dolores Azpiazu (ed.): *Sociedad del bienestar, vanguardias artísticas, terrorismo y contracultura. España-Italia (1960-1990)*, Madrid, Dykinson, 2011, pp. 175-194.

37 Memorando para el director general de la CIA sobre puntos de inestabilidad, subversión y terrorismo, 6-I-1982, CIA-RDP83M00914R000300010032-7.

Tras la experiencia del 23-F, ETA sólo podría perjudicar a los intereses de EEUU si provocaba las condiciones sociales, psicológicas y políticas para la reproducción de un golpe militar. Pese al mantenimiento continuado de ataques terroristas, la desactivación del plan golpista en 1981 y la trayectoria política española les invitó a ser optimistas. No esperaron otra insurrección militar por los siguientes motivos: el logro de avances sustanciales en la lucha contra ETA por parte de la policía española y las declaraciones contra la banda realizadas por “destacados políticos vascos” habían contribuido, por un lado, a crear cierto clima de distensión con los militares descontentos y, por otro, a erosionar el apoyo local a ETA<sup>38</sup>.

No obstante, los estadounidenses también tuvieron motivos para la preocupación. En el boletín interno de sus agencias de inteligencia se subrayaron indicios de que los operativos policiales contra ETA habían sido “cuestión de suerte”, por lo que si estos éxitos y la creciente hostilidad que rodeó a la organización terrorista se veían desde una perspectiva global los avances no eran tan sustanciales. Minusvalorar la capacidad de ETA era un error y aún no siendo una preocupación, a priori primordial, en lo que concernía a los ataques contra objetivos norteamericanos cabía tener presente que en 1981 tanto ETAp<sup>m</sup> como ETAm<sup>m</sup> habían atentado contra ciudadanos extranjeros y habían amenazado con “bombardear la base aérea estadounidense cerca de Torrejón”<sup>39</sup>:

Los miembros más radicales de una o ambas alas pueden incluso sentirse obligados a aumentar las operaciones terroristas. Hay algunos indicios de que los éxitos policiales son en gran medida una cuestión de suerte y que su optimismo actual podría evaporarse si cualquiera de las partes de ETA llevara a cabo un espectacular acto terrorista. Además, el apoyo popular a ETA en la región vasca podría revivir si Madrid restringe la autonomía de la región en respuesta a la preocupación de los militares sobre la disminución de la autoridad del Gobierno central<sup>40</sup>.

Las circunstancias y la necesidad estadounidense de que se mantuviera el *statu quo* en España y que sus intereses no se vieran afectados precipitó que el director de la CIA sugiriera su inclusión dentro de un

38 International Terrorist Groups: Turning to US Targets, Intelligence Memorandum, 4-1-1982, GI 82-10300, CIA-RDP84B00049R001102650015-6. Memorando para el director general de la CIA sobre puntos de inestabilidad, subversión y terrorismo, 6-1-1982, CIA-RDP83M00914R000300010032-7. National Intelligence Daily, 29-1-1982, Top Secret, CO NID 82-024JX. Pedro Martínez Lillo y José Luis Neila, “España en la sociedad internacional actual (1939-2003)”, en Javier Donézar et al., *Contemporánea. Siglos XIX y XX. Historia de España*, vol. V., Madrid, Sílex, 2008, p. 346. Charles Powell, *España en democracia*, pp. 255 y ss.

39 Patrones de terrorismo internacional: 1981, Secret, GI 82-10132, 25-6-1982, CIA-RDP-83B00231R000200200002-9

40 National Intelligence Daily, 29-1-1982, Top Secret, CO NID 82-024JX.

programa de “posible asistencia no tradicional de Estados Unidos” a países subdesarrollados, como se plasmó en el memorando “Competición soviético-estadounidense por la influencia en el Tercer Mundo”<sup>41</sup>.

En virtud de este programa se trató de ofrecer asistencia militar complementaria a la convencional para que los países aumentaran su seguridad contra amenazas regionales, garantizar la lealtad de sus militares y asegurar las relaciones con EEUU. Casey consideró que ni la ayuda militar convencional ni la económica eran especialmente útiles para combatir las principales amenazas internas de los países subdesarrollados, porque en la mayoría de los casos las amenazas se atajaban con una combinación de reformas sociales y medidas políticas que fortalecieran la capacidad de gobierno de los regímenes políticos. El logro de estos objetivos eran las formas no tradicionales de asistencia, como sugirió a Thomas Reed del NSC, al secretario de Defensa Caspar Weinberger y al secretario de Estado Alexander Heig:

La mayoría de los Gobiernos centrales en el mundo en vías de desarrollo están, por ejemplo, mal equipados para lidiar efectivamente con formas modernas de violencia política doméstica o con subversión respaldada por extranjeros. Esto sugiere que se podrían obtener importantes beneficios a través de un esfuerzo concertado para mejorar sus servicios de policía, inteligencia y protección de varias maneras: [...] Proporcionar más capacitación en contrainsurgencia entrenando a las tropas gubernamentales en Estados Unidos; asistir en la mejora de la coordinación operativa y el intercambio de información entre los servicios de inteligencia y la policía, a menudo fragmentados; y que Estados Unidos presione diplomáticamente a los países vecinos para restringir el uso de su territorio para refugio terrorista o insurgente (caso de ETA en el sur de Francia)<sup>42</sup>

Según se infiere de la documentación, fechada en abril de 1982, EEUU incluyó a España entre los países en vías de desarrollo y consideró prioritario ofrecerle ayuda adicional en materia de contraterrorismo y diplomacia para atajar un problema doméstico con nexos internacionales. Esta actitud respondió a su deseo de que la adhesión de España a la OTAN siguiera su curso, como finalmente ocurrió en mayo de ese mismo año. Si bien, las fuentes a las que se ha tenido acceso no permiten profundizar en qué consistió esta ayuda a España, ni en qué fechas se produjo, en caso de que así fuera; es decir, no se ha tenido acceso a la documentación sobre la supuesta capacitación de la policía española en materia contraterrorista por parte de las agencias de EEUU.

41 Competición soviético-estadounidense por la influencia en el Tercer Mundo: el papel de los países subdesarrollados. Memorando de William J. Casey para el secretario de Estado, el secretario de defensa, el asistente del presidente para asuntos de Seguridad Nacional y Thomas Reed (NSC Staff), 22-4-1982, CIA-RDP83M00914R001200090003-1.

42 *Ibid.*

En aras de salvaguardar sus intereses en España durante la etapa del Gobierno Suárez y ante el incremento de la incidencia de ETA, que se convirtió en un auténtico problema de Estado, EEUU colaboró con el Gobierno Suárez en materia antiterrorista, principalmente ante la falta de suficiente formación de las fuerzas policiales españolas en este campo. Pero esta ayuda, cuyo primer contacto para su consecución realizó Gutiérrez Mellado en el verano de 1978 y consolidó Suárez en el otoño de ese mismo año no fue una colaboración total de parte del *amigo americano* desde el inicio.

Los norteamericanos sólo cambiaron de actitud y se aplicaron en prestar la ayuda antiterrorista cuando un representante del Departamento de Estado visitó Euskadi y constató que el terrorismo etarra podía ser un grave problema para EEUU en el hipotético caso de que se supiera su colaboración -por mínima que fuera- con el Ejecutivo español en la lucha contra ETA. A partir de entonces, el mantenimiento de esta ayuda se mantuvo en secreto hasta el punto de que aún a día de hoy es una cuestión escasamente conocida.

EEUU temió que ETA tuviera conocimiento de esta ayuda y que a consecuencia de este apoyo la organización terrorista vasca decidiera fijar la destrucción de objetivos estadounidenses. Es decir, los norteamericanos creyeron que de saberse su colaboración con las fuerzas españolas sus intereses y ciudadanos podrían situarse en el punto de mira de ETA, convirtiendo un terrorismo endógeno en otro con múltiples ramificaciones internacionales por sus conexiones con otros grupos terroristas, como había sucedido con las Brigadas Rojas y la RAF, o las supuestas conexiones internacionales de ETA y el KGB.

No es baladí que, con motivo de situaciones políticas de máxima tensión, como el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, los diplomáticos norteamericanos consideraran la posibilidad de que algún representante político estadounidense pudiera ser secuestrado como mecanismo de presión a las autoridades españolas. De ahí que siguieran de cerca los secuestros de los cónsules de otros países, como sucedió con el de Austria y El Salvador en 1981 a manos de ETA político-militar en los prolegómenos del 23-F, o el de James Lee Dozier, jefe del Estado Mayor conjunto de las fuerzas de la OTAN realizado por las Brigadas Rojas por esas mismas fechas.

Con todo, no hay constancia de que ETA llegara a enterarse del programa de ayuda antiterrorista que desplegó EEUU en España y que conllevó el entrenamiento de fuerzas españolas especializadas en contraterrorismo. Tampoco se sabe si esta ayuda se prolongó en el tiempo o fue un apoyo puntual condicionado tanto al interés estadounidense de adherir España a la OTAN como a la firma de la renovación del convenio hispano-norteamericano de 1982. Pero lo cierto es que, salvo algunas amenazas como la de colocar una bomba en la base militar de Torrejón en 1981, ETA no atentó contra intereses y/o ciudadanos nor-

## 6. CONCLUSIONES

teamericanos de manera premeditada. De este modo, se puede asegurar que entre 1978 y 1982 existió un programa de ayuda antiterrorista impulsado por EEUU, pese a que no se haya podido recoger cuál fue su alcance real y extensión temporal.

## BIBLIOGRAFÍA

Arenal, Celestino del: *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2007.

Avilés, Juan, *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*, Madrid, Arco Libros, 2010.

Baby, Sophie, “Estado y violencia en la transición española: las violencias policiales”, en Baby, Sophie, Compagnon, Olivier y González Calleja, Eduardo (ed.): *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX. Europa del sur-América Latina*, Madrid, Casa de Velázquez, 2009, pp. 179-198.

De Pablo, Santiago (ed.), “La transición en el País Vasco”, *Historia del Presente*, nº 19.

Domínguez, Florencio: “Los años de plomo del terrorismo europeo y el caso español”, en Azcona, José Manuel, Re, Matteo y Azpiazu, María Dolores (ed.): *Sociedad del bienestar; vanguardias artísticas, terrorismo y contracultura. España-Italia (1960-1990)*, Madrid, Dykinson, 2011, pp. 175-194.

Durán, Paloma: “La acción directa y la democracia. Un apunte sobre terrorismo”, en *Notas de teoría del derecho*, Castellón, Universitat Jaume I, pp. 103-107.

Feal Vázquez, Javier: “Terrorismo internacional”, *Boletín de Información*, 275, 2002, pp. 55-81.

Ferández, Gaizka, *La voluntad del gudari. Génesis y metástasis de la violencia de ETA*, Madrid, Tecnos, 2016.

Fernández, Gaizka y Jiménez, María (coords.), *1980. El terrorismo contra la Transición*, Madrid, Tecnos, 2020.

Fernández, Gaizka y López Romo, Raúl, *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012.

Fernández, Gaizka, *La calle es nuestra. La Transición en el País Vasco (1973-1982)*, Bilbao, Kultura Abierta, 2015.

Fusi, Juan Pablo y Pérez, José Antonio (eds.), *Euskadi 1960-2011. Dictadura, transición y democracia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017.

Gravante, Manuela: “Types of terrorism: from the Red Brigades to Al 123

Qaeda, from the Palestinian Brigade to ISIS”, *Rivista di Psicopatologia Forense, Medicina Legale, Criminologia*, 3, 23, 2018, p. 23-40.

Grimaldos, Alfredo: *La CIA en España*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 2007.

Harvey, Jan V. y King, Alwyn H.: “Espacio: la nueva área cumbre del ejército”, *Military Review*, 66, 1-2, 1986, pp. 22-38.

Juliá, Santos, *Transición: Historia de una política española (1937-2017)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2019.

Lemus, Encarnación: *Estados Unidos y la Transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex, 2011.

Maechling, Charles J.: “Cómo esposar al terrorismo”, *Military Review*, 67, 4, 1987, pp. 79-92.

Martínez Lillo, Pedro y Neila, José Luis: “España en la sociedad internacional actual (1939-2003)”, en Donézar Javier et al.: *Contemporánea. Siglos XIX y XX. Historia de España*, vol. V., Madrid, Sílex, 2008, pp. 329-352.

Moretti, Mario: *Brigadas Rojas. Entrevista de Carla Mosca y Rossana Rossanda*, Madrid, Akal, 2008.

Mota Zurdo, David: “El Servicio Vasco de Información, la Inteligencia estadounidense y Latinoamérica: la operación Caribe (1959-1960)”, *Historia del Presente*, 36.

Powell, Charles y Jiménez, Juan Carlos (eds.): *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid: Sílex, 2007, pp. 40-68.

Powell, Charles, *España en democracia 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001.

Powell, Charles: *El amigo americano: España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011.

Pulido, Juan Luis, *La transición incompleta*, Madrid, Marcial Pons, 2012.

Re, Matteo: “Cómo las guerrillas metropolitanas sudamericanas influenciaron en el terrorismo europeo: praxis organizativa y un lenguaje común”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, 1, 6, 2012, pp. 1-29.

Rivera, Antonio (ed.), *Nunca hubo dos bandos. Violencia política en el País Vasco, 1975-2011*. Granada, Comares, 2019.

Sola, Carlos: *La diplomacia real. Los viajes a México de Juan Carlos I, rey de España (1978-2002)*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

Soto, Álvaro, *Transición y cambio en España, 1975-1996*, Madrid, Alianza, 2005.

Tusell, Javier (coord.), *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*, Madrid, UNED, 1995.

Ugarte, Javier, *La transición en el País Vasco y España: historia y memoria*, Bilbao, UPV-EHU, 1998.