

Terrorismo y diplomacia. Francia, España y el «santuario» de ETA durante los Gobiernos de la UCD (1977-1982)

Víctor Aparicio Rodríguez

UNED

vaparicio.poli@uned.es

Resumen: Una de las principales problemáticas a las que tuvieron que hacer frente los Gobiernos de la UCD durante la Transición fue la violencia terrorista de ETA, la más mortífera y preocupante para la consolidación del nuevo régimen político. Asimismo, el refugio que ETA construyó en el sur de Francia constituyó uno de los elementos fundamentales de tensión y conflicto con el país vecino y condicionante en alto grado de la transición exterior española. El presente artículo busca analizar el impacto de este fenómeno en las relaciones diplomáticas hispano-francesas en el periodo 1977-1982.

Palabras clave: terrorismo, ETA, diplomacia, transición, Francia.

Abstract: One of the main challenges faced by the UCD governments during the Spanish Transition was the terrorist violence of ETA, which posed the deadliest and most concerning threat to the consolidation of the new political regime. Furthermore, the refuge that ETA established in southern France became a key source of tension and conflict with the neighboring country and a major factor influencing Spain's foreign transition. This article seeks to analyse the impact of this phenomenon on Spanish-French diplomatic relations between 1977 and 1982.

Keywords: terrorism, ETA, diplomacy, Spanish transition, France.

Introducción

El interés que, en las últimas décadas, la transición española a la democracia ha despertado en múltiples espacios académicos, sociales y políticos es de sobra conocido¹. En el ámbito historiográfico, las líneas de investigación introducidas a partir de la década de 1990 permitieron abordar el proceso de democratización en España desde nuevos enfoques y perspectivas, lo que de forma paulatina fue dejando atrás lugares comunes y explicaciones simplistas, diversificando temáticas de análisis y completando lagunas historiográficas². Así, por ejemplo, los trabajos sobre la violencia política en el periodo han experimentado un notable desarrollo³. De igual modo, la proliferación de rigurosos trabajos académicos ha permitido ampliar el conocimiento sobre diversas cuestiones, como el papel de la sociedad civil, los partidos y las instituciones políticas, los medios de comunicación, la Transición en el mundo rural o la llamada transición exterior.

¹ Gonzalo PASAMAR: *La Transición española a la democracia ayer y hoy. Memoria cultural, historiográfica y política*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2019.

² Además del citado libro de Gonzalo Pasamar, véanse Manuel ORTIZ HERAS: «Historiografía de la transición», en VVAA: *La transición a la democracia en España. Historia y fuentes documentales. Actas de las VI Jornadas de Castilla-La Mancha sobre Investigación en archivos. Guadalajara, 4-7 de noviembre 2003*, 2 vols., Guadalajara, Asociación de Amigos del Archivo Histórico Provincial de Guadalajara-Federación Española de Asociaciones de Archiveros, Bibliotecarios, Arqueólogos, Museólogos y Documentalistas (ANABAD)-Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 223-240, y Pere YSÀS: «La Transición española en la democracia. Historia y mitos», en María Jesús ESPUY TOMÁS y Olga PAZ TORRES (coords.): *30 años de la Ley de Amnistía (1977-2007)*, Madrid, Dykinson, 2009, pp. 19-40.

³ Pau CASANELLAS: *Morir matando. El franquismo ante la práctica armada, 1968-1977*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2014; Xavier CASALS: *La Transición española. El voto ignorado de las armas*, Barcelona, Pasado y Presente, 2016; Sophie BABY: *El mito de la Transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal, 2018; Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y María JIMÉNEZ RAMOS (coords.): *1980. El terrorismo contra la Transición*, Madrid, Tecnos, 2020; David BALLESTER: *Las otras víctimas. La violencia policial durante la Transición (1975-1982)*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2022; Borja RIBERA: *Una historia de violencia. La Transición valenciana (1975-1982)*, València, Tirant lo Blanch, 2023, y Víctor APARICIO: *La violencia, actor político de la Transición. Discursos y prácticas del PSOE y el PCE (1975-1982)*, Madrid, Sílex, 2023.

Es a esta última cuestión, esto es, la importancia del factor internacional en el proceso de democratización, a la que queremos hacer especial referencia. El vacío y desinterés existentes durante largo tiempo sobre el análisis de la transición exterior comenzaron a superarse de forma satisfactoria en el transcurso de los últimos tres lustros⁴. Así, hoy en día disponemos de trabajos sólidos sobre la dimensión internacional de actores internos —sindicatos y partidos, mundo empresarial, periodismo, etc.—, se ha profundizado en los análisis comparativos con otros procesos transicionales del periodo, y se ha ahondado en el estudio de la influencia de las potencias más relevantes, principalmente los Estados Unidos y la República Federal de Alemania⁵. En lo que respecta a otros países que, si bien en menor medida que los anteriores, también jugaron un protagonismo destacado, como Francia, también ha habido avances notables. Ha sido fundamentalmente el Seminario de Estudios sobre el Franquismo y la Transición, de la Universidad de Castilla-La Mancha, el grupo que más ha desarrollado las investigaciones sobre las principales cuestiones que atañeron a Francia y España durante el paso de la dictadura a la democracia y el que ha identificado a la perfección las problemáticas centrales: las negociaciones de adhesión de España

⁴ Encarnación LEMUS LÓPEZ y Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: «Transición y política exterior (1975-1986)», en Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES (coord.): *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, 2.^a ed., Barcelona, Planeta, 2010, pp. 659-685; Óscar José MARTÍN GARCÍA y Manuel ORTIZ HERAS (coords.): *Claves internacionales en la Transición española*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2010; Lorenzo Delgado GÓMEZ ESCALONILLA, Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Rosa PARDO SANZ (coords.): *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*, Madrid, Sílex, 2016; Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES y Juan Manuel FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA (dirs.): *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2016; Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES, Adela María ALIJA GARABITO y Misael Arturo LÓPEZ ZAPICO (eds.): *La política exterior de España. De la Transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2018; Mónica FERNÁNDEZ AMADOR y Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (eds.): *La Transición española y sus relaciones con el exterior*, Madrid, Sílex, 2021, y Manuel ORTIZ HERAS y Damián Alberto GONZÁLEZ MADRID (coords.): *La Transición exterior. La asignatura pendiente de la democratización*, Granada, Comares, 2022.

⁵ Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: «La dimensión internacional de la Transición y la consolidación democrática. Una revisión historiográfica», en Mónica FERNÁNDEZ AMADOR y Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (eds.): *La Transición española y sus relaciones con el exterior*, Madrid, Sílex, 2021, pp. 31-83.

a la Comunidad Económica Europea (CEE); los conflictos agrarios y la llamada «guerra de los camiones»; o los incidentes relacionados con la pesca en aguas del golfo de Vizcaya/Gascuña⁶.

Una cuarta problemática, no precisamente de menor importancia, que se menciona tanto en estos trabajos como en las obras generales sobre la transición exterior y las relaciones franco-españolas, es la cuestión del «santuario» de Euskadi Ta Askatasuna (ETA) en el País Vasco francés, región perteneciente al departamento de Pirineos Atlánticos. De forma paradójica, a pesar de erigirse como uno de los mayores focos de conflicto entre España y Francia, como tendremos ocasión de demostrar, no se ha realizado el suficiente esfuerzo por parte de la historiografía por clarificar los detalles de esta cuestión. Si bien con frecuencia se señalan, someramente, los elementos principales de esta disputa, no se ha dedicado, a nuestro modo de ver, el espacio necesario para su explicación minuciosa. No quiere esto decir que no se hayan publicado notables trabajos al respecto; el clarificador libro de Ramón-Luis Acuña editado en 1986 o la tesis doctoral de Sagrario Morán de 1997 se revelan fundamentales para la comprensión de este asunto⁷. No obstante, las fechas de realización de estos trabajos —hace casi tres décadas el segundo y cuatro el primero—, su enfoque analítico —ambos parten fundamentalmente de una óptica periodística— y la dificultad legal de acceso a las fuentes primarias existente en

⁶ Damián Alberto GONZÁLEZ MADRID, Sergio MOLINA GARCÍA y Manuel ORTIZ HERAS (dirs.): *L'adhésion de l'Espagne à la CEE (1977-1986)*, Brussel, Peter Lang, 2020; Sergio MOLINA GARCÍA: *Una llave para Europa. El debate agrario franco-español y la adhesión de España a la CEE, 1975-1982*, Madrid, Gobierno de España-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2020, y Sergio MOLINA GARCÍA y Manuel ORTIZ HERAS (coords.): *Actores de protagonismo inverso. La acción exterior de España y Francia en los 80*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2023.

⁷ Ramón-Luis ACUÑA: *Como los dientes de una sierra (Francia-España de 1975 a 1985, una década)*, Barcelona, Plaza&Janés, 1986, y Sagrario MORÁN: *ETA entre España y Francia*, Madrid, Editorial Complutense, 1997. Versiones posteriores de esta última obra, pero idénticas en lo esencial del contenido, son Sagrario MORÁN: «La colaboración antiterrorista: El eje Madrid-París», en Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA (ed.): *Políticas del miedo. Un balance del terrorismo en Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002, pp. 372-402, e íd.: «El santuario de ETA en Francia: de la indiferencia a la activa cooperación antiterrorista», en José Manuel AZCONA PASTOR (ed.): *El discurso de ETA, la internacionalización del terror y la ficción audiovisual*, Madrid, Sílex, 2022, pp. 119-139.

aquel momento hacen necesario, a nuestro entender, actualizar la investigación e imprimírle una perspectiva historiográfica. Más aún cuando los estudios sobre la violencia política en la Transición —como hemos apuntado más arriba—, el terrorismo en general y la historia de ETA en particular han experimentado un desarrollo excepcional⁸. De igual modo, en los últimos años se han multiplicado los trabajos que tratan de dilucidar la dimensión internacional del fenómeno de ETA, con el foco puesto en América Latina, los Estados Unidos, la República Democrática Alemana, México, Irlanda del Norte, Portugal o la prensa internacional⁹.

Así, pues, el trabajo que aquí presentamos pretende completar los vacíos detectados en lo que se refiere al estudio histórico de las relaciones bilaterales hispanofrancesas en el proceso de transición española, diseccionando las problemáticas asociadas al refugio de ETA en el sur de Francia en el periodo de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) entre 1977 y 1982¹⁰. Se buscará, desde una perspectiva historiográfica, incorporar a los trabajos preexistentes los avances aportados por los estudios sobre el terrorismo y la violencia política en la Transición y añadir datos novedosos extraídos de la consulta de fuentes primarias. La problemática del acceso a nueva documentación ha sido, precisamente, uno de los principales obstáculos que ha lastrado el desarrollo de los trabajos sobre diplomacia, acción exterior y terrorismo, en gran

⁸ José Antonio PÉREZ PÉREZ: «Terrorismo y violencia política en el País Vasco», *Ayer*, 121 (2021), pp. 319-331.

⁹ Florencio DOMÍNGUEZ: *Las conexiones de ETA en América*, Barcelona, RBA, 2010; Ibon ZUBIAUR: «ETA y otras bandas terroristas españolas en el archivo de la STASI», *Informe del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, 5 (2018); Isabel C. MARTÍNEZ: «ETA en la prensa internacional. Una aproximación al tratamiento del terrorismo en los diarios franceses, británicos y estadounidenses de referencia», *Informe del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, 7 (2019); Saranda FROMMOLD: *ETA's Exil in Mexiko*, Berlin, Budrich Academic Press, 2020; Diogo NOIVO: *Uma História da ETA. Nação e Violência em Espanha e Portugal*, Silveira, Book Builders, 2020; David MOTA ZURDO: *En manos del tío Sam. ETA y Estados Unidos*, Granada, Comares, 2021; José Manuel AZCONA: *Terrorismo sin límites. Acción exterior y relaciones internacionales de ETA*, Granada, Comares, 2021; José Manuel AZCONA PASTOR (ed.): *El discurso de ETA, la internacionalización del terror y la ficción audiovisual*, Madrid, Sílex, 2022, y Nial CULLEN: *Radical Basque Nationalist-Irish Republican Relations. A History*, London, Routledge, 2023.

¹⁰ Aun admitiendo que la transición exterior se dilata hasta, al menos, 1986.

medida debido a la dificultad de acceso a archivos privados y las restricciones legislativas españolas¹¹. No obstante, para el tema que nos ocupa, junto con los fondos disponibles en el Archivo General de la Administración —cuyas facilidades de acceso a documentación de este periodo son ciertamente deficientes—, contamos con el recurso a los archivos extranjeros; en nuestro caso, la consulta del Archive du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères y los Archives Nationales de Francia nos han permitido solventar las dificultades señaladas y complementar los estudios precedentes.

Una relación difícil en una Transición convulsa

«D'une manière générale, les espagnols sont des interlocuteurs difficiles, des négociateurs exigeants qui insistent plus sur les devoirs qu'auraient les Européens à l'égard de la jeune démocratie espagnole que sur les obligations ou les concessions réciproques nécessaires pour parvenir à une entente entre partenaires égaux»¹².

«L'image de la France en Espagne constitue un complexe mélange d'attraction et de répulsion, de sympathie et d'irritation, fondé bien souvent sur des éléments irrationnels et des procès d'intention. [...] pour l'espagnol moyen et davantage encore pour les élites, l'image de la France en Espagne est globalement mauvaise»¹³.

Las dos citas anteriores corresponden a dos momentos muy distantes entre sí. La primera, casi al inicio de la Transición, en diciembre de 1977, en el primer semestre de Gobierno de la UCD; la segunda, en diciembre de 1982, recién iniciada la primera legislatura del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Extraídas ambas del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, son una buena muestra de cómo, en los cinco años de Gobiernos ucedistas, la imagen de España en Francia apenas experimentó transformaciones. Los contenciosos del pasado entre ambos países habían

¹¹ Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: «La dimensión internacional...», pp. 57 y 83.

¹² «L'Espagne en 1977. Consécration de la démocratie» (23 de diciembre de 1977), Archives du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (en adelante, AMEAE), 1929/INVA/4361.

¹³ «Image de la France en Espagne» (6 de diciembre de 1982), AMEAE, 1930/INVA/5167.

generado rencores y prejuicios mutuos que el franquismo no había hecho sino acrecentar. España veía a Francia, generalmente, con desconfianza, y, durante la Transición, la crítica hacia el país vecino por sus dilaciones en la aceptación de España dentro de la CEE, sus reticencias a la colaboración antiterrorista y su posicionamiento en otras cuestiones trascendentales —agricultura o pesca— no dejaría de acrecentarse. Por su parte, Francia sancionaba la cuasi obsesiva animadversión española, a la que tachaba de xenófoba y «antifrancesa», como obstáculo para la normalización de las relaciones bilaterales, subrayaba el sentimiento de inferioridad y frustración de sus vecinos —en contraste con la pretendida superioridad gala— y cuestionaba la consolidación de su democracia¹⁴.

Con sus idas y venidas, sus deshielos y enfriamientos, sus subidas y bajadas —«como los dientes de una sierra», como bien señalase Acuña—, esta sería la tónica general de las relaciones bilaterales hispanofrancesas en el periodo señalado, lo que tenía su traducción, de forma imperativa, en la cuestión antiterrorista. Un terrorismo que acosó, de principio a fin, el proceso de construcción de la democracia y que puso contra las cuerdas tanto a los sucesivos gobiernos ucedistas como a la propia UCD como organización. Las cifras no dejan lugar a dudas: 498 víctimas mortales provocadas por diferentes grupos terroristas entre 1976 y 1982, de las cuales 354 corresponden a las diversas ramas de ETA¹⁵. En el aspecto cualitativo, además, el terrorismo de ETA fue el único que gozó de un relativo apoyo social, que favoreció la «espiral de silencio» en la sociedad vasca y permitió el «pulso de legitimidades» entre el conglomerado *abertzale* radical y las propias instituciones democráticas, hasta lle-

¹⁴ Además de las obras de Morán y Acuña, véanse Daniel BUSTURIA (dir.), Gregorio CANTERA (coord.): *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas*, Madrid, Ciencias de la Dirección, 1994, y Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA y Esther M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ: «La posición francesa ante la Transición española. “La route de l’Europe passe par Paris”», en Mónica FERNÁNDEZ AMADOR y Rafael QUIROSA-CHEYROUZE y MUÑOZ (eds.): *La Transición española y sus relaciones con el exterior*, Madrid, Sílex, 2021, pp. 321-348.

¹⁵ Esta última cifra corresponde al periodo 1975-1982, Raúl LÓPEZ ROMO: *In-forme Foronda. Los efectos del terrorismo en la sociedad vasca (1968-2010)*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015. La cifra general de víctimas del terrorismo en Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y María JIMÉNEZ RAMOS (coords.): *1980. El terrorismo...*

varlas a una situación límite de desestabilización y pérdida de auto-
 ridad¹⁶. Por el camino, hasta cinco miembros de la UCD vasca fue-
 ron asesinados —Luis Candendo (9 de noviembre de 1978), Ramón
 Baglietto (12 de mayo de 1980), José Ignacio Ustaran (29 de sep-
 tiembre de 1980), Jaime Arrese (23 de octubre de 1980) y Juan
 de Dios Doval (31 de octubre de 1980)— y el espacio político del
 centro-derecha vasco, prácticamente exterminado¹⁷.

Solo con estos datos puede comprenderse la desesperación del
 partido del Gobierno y los reproches permanentes de las autorida-
 des españolas respecto de la insuficiente colaboración francesa para
 limitar la operatividad de ETA en su territorio. El siguiente docu-
 mento, fechado en julio de 1976, pero válido para los años poste-
 riores, resume esta dinámica a la perfección:

«1. Griefs espagnols

—“impunité” ou “tolérance” dont jouissent en France les membres de
 l’ETA qui organisent des actions terroristes en Espagne.

—coopération insuffisante pour la surveillance et pour la répression
 des activités de l’ETA (répression qui, selon Madrid, serait de l’intérêt des
 deux pays).

—dans le passé, refus de l’extradition des réfugiés impliqués, selon
 Madrid, dans l’assassinat de l’Almiral Carrero Blanco»¹⁸.

La respuesta francesa, repetida de forma sistemática *a posteriori*,
 se expresaba en los siguientes términos:

¹⁶ Antonio RIVERA: «Un pulso de legitimidades. La conformación institucional
 del autogobierno vasco», en Juan Pablo FUSI y José Antonio PÉREZ PÉREZ (eds.):
Euskadi 1960-2001. Dictadura, transición y democracia, Madrid, Biblioteca Nueva,
 2017, pp. 217-236.

¹⁷ Gorka ANGULO: *La persecución de ETA a la derecha vasca. Amenazas, exilio,
 extorsión y asesinatos*, Córdoba, Almuzara, 2018; Manuel MONTERO: «El acoso ter-
 rorista al centro-derecha durante la transición a la democracia. El aislamiento po-
 lítico de la Unión del Centro Democrático en el País Vasco», *Vínculos de Historia*,
 10 (2021), pp. 390-405, y José Antonio PÉREZ PÉREZ: «La persecución de la derecha
 y el centro-derecha en el País Vasco», en José Antonio PÉREZ PÉREZ (dir.): *Histo-
 ria y memoria del terrorismo en el País Vasco. 1968-1981*, vol. 1, Almería, Confluen-
 cias, 2021, pp. 285-356.

¹⁸ SOUS-DIRECTION D’EUROPE MÉRIDIONALE (en adelante, SDEM): «Le problème
 basque et les activités de l’ETA en France» (12 de julio de 1976), AMEAE, 1929/
 INVA/4362.

«2. Réponse française

—coopération entre les Ministres de l'Intérieur et mesures renforcées de surveillance de la frontière depuis 1974.

—mesures d'éloignement de certains réfugiés [...] ¹⁹. Action répressive pour les actes contraires à l'ordre public français.

—limites de la coopération: le droit d'asile reconnu par la Constitution et par la Convention de 1951 sur les réfugiés; la Convention d'extradition qui exclut les délits politiques.

—c'est surtout aux espagnols qu'il appartient de surveiller et de garder leurs frontières.

—compréhension, cependant, devant un difficile problème de voisinage.

3. Griefs français

—contre-terrorisme en territoire français avec parfois la participation d'éléments de la police espagnole (1975)».

A grandes rasgos, este sería el argumentario de españoles y franceses durante toda la Transición. Para Francia, España nunca quedaba satisfecha con los avances en cooperación y las medidas que el Gobierno galo fue adoptando con el paso de los años. Para sus vecinos españoles, los gestos de los franceses se mostraban insuficientes para una efectiva lucha contra la presencia y actividad de ETA en su territorio, lo que torpedeaba la lucha antiterrorista y permitía a la organización continuar asesinando. Y es que, ciertamente, durante la Transición, Francia fue crucial para la reorganización de la banda y para el entrenamiento y formación de sus comandos —en sus tres ramas, ETAm, ETApM y los Comandos Autónomos Anticapitalistas (CAA)—. Desde sus orígenes, ETA había señalado a Francia como la corresponsable, junto con España, del «genocidio» y la «opresión nacional» —lingüística y económica— practicados contra Euskadi²⁰. La organización había dejado claro su rechazo a la «francificación» de Labort, Baja Navarra y Sola —las tres regiones que conformaban el País Vasco fran-

¹⁹ La *assignation à résidence* fue un recurso administrativo que el Gobierno francés aplicó periódicamente a los miembros de ETA desde principios de los años sesenta. La medida contemplaba el traslado de ciertos individuos a departamentos alejados de la frontera pirenaica para prevenir las amenazas a la seguridad nacional y punir el incumplimiento de la «neutralidad política» sobre los asuntos franceses que se exigía a los refugiados.

²⁰ *Zutik*, 23 (1964), citado en José María GARMENDIA: *Historia de ETA*, Donostia, R&B, 1996, p. 142.

cés—²¹ y definido su objetivo fundamental, esto es, la consecución de un Estado vasco independiente, socialista, *reunificado* y euskaldún que incluyera los territorios de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa, Navarra, Baja Navarra, Labort y Sola²². El problema no radicaba solamente en «la «opresión centralista del franquismo» sino [en] la *opresión hispano-francesa a secas*»²³. Por lo tanto, en el plano teórico, el Estado francés se convertía en un enemigo de igual categoría que el Estado español. El tan manido «conflicto», elemento sustancial del discurso de ETA y la izquierda *abertzale*, no solamente atañía a España, sino también a Francia²⁴. Sin embargo, la realidad histórica provocó que, *de facto*, la España franquista —y, posteriormente, la España democrática— se convirtiera en el enemigo principal de ETA, mientras que Francia quedaba reservada como zona de refugio. El País Vasco francés se convirtió en la retirada «natural» de los militantes perseguidos por la Policía española, pues la protección de asilo político ofrecida por la democrática República francesa y la proliferación de organizaciones de ayuda a refugiados aseguraban la salvaguarda de los miembros de ETA²⁵. Asimismo, la visión romántica de ETA como organización antifranquista también permaneció presente en un sector importante de la opinión pública francesa, sobre todo aquel políticamente más identificado con la izquierda. El mito de una España revolucionaria y cierto sentimiento de culpabilidad por la actitud de Francia durante la guerra civil favorecieron esta identificación con los militantes de ETA y

²¹ *Libro Blanco de ETA*, recogido en EQUIPO HORDAGO: *Documentos Y*, t. I, Donostia, Lur, 1979, pp. 148-326, y *Vasconia*, recogido en EQUIPO HORDAGO: *Documentos Y*, t. III, Donostia, Lur, 1979, p. 92.

²² Una unidad política inexistente en términos históricos.

²³ *Zutik*, 18 (1964), recogido en EQUIPO HORDAGO: *Documentos Y*, t. III, Donostia, Lur, 1979, p. 188.

²⁴ Sobre el «relato del conflicto», véanse Antonio RIVERA (ed.): *Naturaleza muerta. Usos del pasado en Euskadi después del terrorismo*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2018, y Rafael LEONISIO, Fernando MOLINA y Diego MURO (eds.): *ETA. Terror y terrorismo*, Madrid-Vitoria-Gasteiz, Marcial Pons Historia-Instituto Universitario de Historia Social Valentín de Foronda/Valentín de Foronda Gizarte Historia Instituta, 2021, pp. 259-316.

²⁵ A ello hay que añadir organizaciones nacionalistas vascas locales, como Enbata, la más importante hasta su ilegalización por el Gobierno francés en enero de 1974. Jon ETCHEVERRY-AINCHART y Peio ETCHEVERRY-AINCHART: *Le mouvement Enbata. À la source de l'abertzalismo du nord*, Bayonne, Elkar, 2013.

su «lucha» por la libertad del «pueblo vasco» y contra las reminiscencias del franquismo²⁶. De hecho, en algunos casos, como el del Parti Socialiste Unifié, las relaciones con ETA, Enbata y el *abertzalismo* radical fueron fluidas desde finales de los años sesenta, tal y como atestiguaban los propios servicios de información franceses²⁷. Así, el país galo se convirtió en época franquista en la sede logística, económica y de dirección de la organización. Realidades que, tras la muerte de Franco y la instauración del nuevo régimen democrático, continuaron casi inalterables.

Como indica Florencio Domínguez, en el segundo semestre de 1977 se realizaron varios cursillos en el sur de Francia que formaron a medio centenar de militantes de ETA²⁸, lo cual dotó a la organización de una capacidad de acción mucho mayor que antaño que le permitiría iniciar su «estrategia de negociación» en torno a la «Alternativa KAS» y elevar exponencialmente el número de asesinatos —«guerra de desgaste»—²⁹. Domínguez indica que, en aquel año de 1977, ETAm dispondría de alrededor de treinta militantes residiendo permanentemente en Francia. En junio de 1982, cuando el presidente francés Mitterrand realizó su visita oficial a España, la Sous-Direction d'Europe Méridionale (SDEM) informaba de que cerca de 300 activistas de ETAm —de un total de 1.000—, 250-300 de ETApM —de un total de 500-600— y 50 de los CAA —de un total de 100— vivían en Francia³⁰. El mismo documento reconocía que algunas de las personas secuestradas por ETA en los años precedentes habían estado retenidas en la zona vascofrancesa,

²⁶ Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA y Esther M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ: «La posición francesa...»; véase también el capítulo de Bruno VARGAS: «Final del Franquismo y Transición: miradas desde la opinión pública francesa y el exilio en Francia», en Mónica FERNÁNDEZ AMADOR y Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (eds.): *La Transición española y sus relaciones con el exterior*, Madrid, Sílex, 2021, pp. 241-260.

²⁷ DIRECTION CENTRALE DES RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX: «Les nationalistes basques et le PSU», *Bulletin Mensuel*, 152 (juillet-août, 1969), Archives nationales (en adelante, AN), Intérieur, Direction Générale de la Police Nationale, sig. 19820599/89-94.

²⁸ Florencio DOMÍNGUEZ: *ETA. Estrategia organizativa y actuaciones, 1978-1992*, Leioa, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Servicio Editorial/Argitalpen Zerbitzua, 1998, pp. 38-39.

²⁹ Rafael LEONISIO, Fernando MOLINA y Diego MUÑOZ (eds.): *ETA...*, pp. 67-94.

³⁰ «Le problème basque» (14 de junio de 1982), AMEAE, 1930/INVA/5176.

y que parte del «impuesto revolucionario» que ETA exigía desde 1975 a los empresarios vascos se transmitía a cuentas bancarias francesas después de haberse recaudado a plena luz del día en bares de Bayona o San Juan de Luz³¹.

En vista de lo anterior, los Gobiernos de la UCD volcarían su esfuerzo en tratar de convencer a Francia de la gravedad de la situación y de la necesidad de implementar medidas más contundentes, y la cuestión se convertiría en un elemento central de las relaciones diplomáticas bilaterales. Una acción diplomática condicionada en extremo y torpedeada, en más de una ocasión, por la propia acción terrorista.

La roca de Sísifo: diplomacia y terrorismo

Tras celebrarse las elecciones del 15 de junio de 1977, la UCD asumió el Gobierno en un momento esperanzador e ilusionante para las relaciones hispanofrancesas. Durante la campaña electoral, Francia había respondido satisfactoriamente a las peticiones españolas reforzando la vigilancia y el control de los refugiados vascos en el sudoeste del país, realizando varias detenciones y aplicando la *assignation à résidence* en la isla de Porquerolles a diez de ellos, «de manière à prévenir tout incident durant la période des élections en Espagne»³². En los meses posteriores, la detención de Miguel Ángel Apalategui, Apala, las protestas *abertzales* contra su extradición reclamada por España y la huelga de hambre del propio afectado no deterioraron el *bon voisinage*³³. El ministro de Exteriores español, Marcelino Oreja, consideraba que el «problema vasco», que había «envenenado» por mucho tiempo las relaciones franco-españolas,

³¹ Josu UGARTE (coord.): *La bolsa y la vida. La extorsión y la violencia de ETA contra el mundo empresarial*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2018.

³² «Activités de réfugiés basques espagnols en France» (s. d., 1977?), AMEAE, 1929/INVA/4395.

³³ Apala era miembro de los Komando Bereziak, escindidos de ETApM, y había participado como jefe del comando que secuestró al político y empresario Javier de Ybarra el 20 de mayo de 1977, que sería asesinado el 18 de junio, dos semanas después de la detención de Apala. En el mes de octubre, Apalategui eludió la vigilancia francesa y no se presentó al juicio que debía decidir sobre su extradición; permaneciendo fugado hasta una nueva detención en 1980.

estaba en proceso de resolución, lo cual podría ayudar a mejorar dichas relaciones en su conjunto³⁴. Francia observaba en las autoridades españolas una «volonté d'apaisement et de normalisation» del bilateralismo y reconocía sus avances democratizadores³⁵, lo que suprimía su condición de «pays de persécutions» y aconsejaba revisar la política de asilo político, cuestión esta en la que Oreja continuaría insistiendo³⁶.

La Ley de Amnistía de octubre de 1977 reforzaba el proceso democratizador y convencía a la Office Française de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), en enero de 1978, de la necesidad de dejar de considerar a España como «tierra de persecución» y, salvo excepciones, empezar a cancelar la renovación de las cartas de refugiado político; no obstante, los derechos adquiridos por los refugiados en materia de estancia, trabajo y seguridad social se mantendrían intactos³⁷. A este respecto cabe apuntar que Francia continuaba aplicando las disposiciones del convenio de extradición firmado con España el 14 de diciembre de 1877, que en su artículo 3 protegía de la medida «si el delito por el que se pide [...] está considerado por parte de quien se reclame como delito político o como hecho conexo con semejante delito». Además, el país galo recurría a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de Ginebra de 1951 y a la resolución de Naciones Unidas de 1967 sobre el asilo político para evitar extraditar a países que pudieran vulnerar

³⁴ «Entretien avec le ministre des Affaires Extérieures» (13 de junio de 1977), AMEAE, 1929/INVA/4362.

³⁵ «Les élections du 15 juin ont consacré l'établissement de la démocratie en Espagne et le refus définitif du franquisme»; SDEM: «Espagne: situation intérieure» (11 de agosto de 1977), AMEAE, 1929/INVA/4361.

³⁶ «Activités des réfugiés basques espagnols en France» (s. d., 1977?), AMEAE, 1929/INVA/4395, y «Relance des relations franco-espagnoles» (20 de julio de 1977), AMEAE, 1929/INVA/4391. En 1977 la cifra aproximada de españoles residentes en Francia con estatuto de refugiado era de 40.000, según datos del Ministerio de Exteriores francés; «Activités des réfugiés basques espagnols en France» (agosto de 1977), AMEAE, 1929/INVA/4362. Según Acuña y Morán, en 1979 la cifra habría descendido hasta los 23.540, 15.000 de ellos residentes en Pirineos Atlánticos, Ramón-Luis ACUÑA: *Como los dientes de una sierra...*, p. 170, y Sagrario MORÁN: *ETA entre España y Francia...*, p. 120.

³⁷ «Voyage en Espagne du Directeur d'Europe (Problème des réfugiés espagnols)» (26 de enero de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4362.

los derechos y la vida de los detenidos³⁸. La pugna que los Estados francés y español mantendrían en la Transición sería precisamente por dilucidar si el delito político era o no aplicable a los militantes de ETA, y el Gobierno español haría de la petición de extradición su principal caballo de batalla.

TABLA 1

Número de extradiciones de miembros de ETA solicitadas a Francia

| Año | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Extradiciones solicitadas por España | 10 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 17 | 1 |

Fuente: *Cambio* 16, 670 (1 de octubre de 1984).

Una nota del Comité Interministériel de Renseignement de febrero de 1978 subrayaba el conocimiento por parte del Ministerio del Interior francés «avec une grande précision du rôle que jouaient, dans les attentats qui ont lieu en Espagne, les Basques espagnols réfugiés en France» y la voluntad de esta institución de expulsar a los refugiados vascos, en contraposición con la postura de Exteriores sobre el mantenimiento del estatuto de refugiado político³⁹. En abril, las autoridades españolas solicitaban a Francia la expulsión de su territorio de Vicente Aldalur Larrañaga, responsable del primer atentado reivindicado de los Comandos Autónomos Anticapitalistas, «sous peine que l'affaire ne vienne empoisonner

³⁸ El Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo del 27 de enero de 1977, firmado por España en abril de 1978 y ratificado en 1980, se convertiría en un nuevo argumento para la modificación del convenio de extradición hispanofrancés; «Sobre el tratamiento jurídico del terrorismo» (13 de noviembre de 1979), Archivo General de la Administración (en adelante, AGA), Presidencia, Archivo del Gabinete de Adolfo Suárez, Gabinete, sig. 31/14254. Véanse también Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: *La obligación internacional de cooperar en la lucha contra el terrorismo*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1992, y Susana PANISELLO: «Extradiciones de Francia a España: treinta años de envíos», *Historia Actual Online*, 39 (2016), pp. 29-38.

³⁹ «Problème des réfugiés basques en France» (22 de febrero de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4398.

l'atmosphère des relations franco-espagnoles»⁴⁰. El Ministerio del Interior francés, partidario de la devolución —*refoulement*— en los casos de cruce clandestino de la frontera⁴¹, entregó a Aldalur a España, decisión que la SDEM, dependiente del Ministerio de Exteriores, calificaba de «difficilement justifiable sur le plan juridique». Este último organismo recomendaba «prudence à observer en matière d'expulsion et de refoulement» y subrayaba «la difficulté de concilier nos obligations en matière de droit d'asile et les règles de bon voisinage à l'égard d'un pays qui offre désormais des garanties judiciaires réelles»⁴². Las discusiones, por lo tanto, no solamente se daban entre Francia y España, sino en el seno mismo del Gobierno francés, que no desconocía, en absoluto, los detalles de la situación⁴³.

No obstante, la línea a seguir en los meses sucesivos sería la marcada por el presidente de la República, Valéry Giscard d'Estaing, en su viaje de junio a Madrid, donde se acordó la no aplicación del estatuto de refugiado político a los españoles y la exigencia «severa» de la Carta de Trabajo a los vascos del sur de Francia⁴⁴. Gestos insuficientes para una mayoría de la opinión pública española que, como ejemplificaba un editorial de *El País*, censuraba «la ambigüedad y la frialdad» de la postura de Giscard⁴⁵. Y es que, a pesar de las continuas presiones para la supresión definitiva del estatuto de refugiado político, el país galo se mantenía reticente, excusándose en escollos de carácter jurídico-legislativo y manteniendo

⁴⁰ SDEM: «Entretien avec l'Ambassadeur d'Espagne (13 avril)» (13 de abril de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4398, y SDEM: «Expulsion de France de Vicente Aldalur Larrañaga» (21 de abril de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4392.

⁴¹ «Problème des réfugiés espagnols» (5 de junio de 1978), AN, Intérieur, Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ), Sig. 19890576/3.

⁴² SDEM: «Visite du Ministre à Madrid» (3 de mayo de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4392, informe realizado con motivo de la visita a España del ministro de Exteriores francés Louis de Guringaud.

⁴³ Otro ejemplo del perfecto conocimiento de las autoridades francesas sobre la actividad de ETA en su territorio y del apoyo por parte del nacionalismo local en «ETA en France: activité soutenue» (18 de mayo de 1979), AN, Intérieur, DLPAJ, sig. 19890576/3.

⁴⁴ «Conversaciones con el presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing (28 de junio a 1 de julio de 1978)», AGA, Presidencia, Archivo del Gabinete de Adolfo Suárez, Política exterior, sig. 31/14279.

⁴⁵ «El apoyo de Giscard a España», *El País*, 2 de julio de 1978.

la laxitud en el trato a los militantes de ETA⁴⁶. Su tradición histórica como país de asilo sin duda pesaba en tan vacilante actitud que enturbiaba la relación con los españoles⁴⁷.

Sin embargo, la situación cambiaría considerablemente en los meses siguientes. Coincidiendo con el inicio de la «guerra de desgaste» por parte de ETAm, una ofensiva sin precedentes que empezó a golpear también a los oficiales de las Fuerzas Armadas, la degradación de la situación redobló las presiones españolas sobre Francia⁴⁸. El 25 de octubre de 1978 Marcelino Oreja se reunía con el embajador francés, Emmanuel de Margerie, para intercambiar pareceres sobre la situación de los miembros de ETA en Francia. El ministro español agradecía la buena disposición francesa, si bien instaba a la derogación definitiva del estatuto de refugiado político⁴⁹. El embajador francés empatizaba con la «impatience croissante» de España, por ejemplo, ante la tardanza de Francia en dar respuesta a la lista entregada meses atrás por el ministro de Interior Martín Villa a su homólogo francés, Christian Bonnet, con 314 nombres de refugiados vascos a vigilar⁵⁰. Además, criticaba la laxitud de la OFPRA, se quejaba internamente de la descoordinación entre los ministerios de Exteriores e Interior franceses e instaba a sus superiores a una mayor clarificación y contundencia, pues la cuestión del asilo político se mostraba crucial en las relaciones con España:

⁴⁶ «Compte-rendu de l'audience accordée par le ministre à M. Solano Aza, ambassadeur d'Espagne» (21 de septiembre de 1978), «Entretien avec le sous-secrétaire aux Affaires Extérieures-Relations franco-espagnols et problème basque» (17 de octubre de 1978) y «Entretien de M. Poniatowski avec le roi d'Espagne» (19 de octubre de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4392.

⁴⁷ De hecho, en aquellos años Francia acogió también a militantes de otras organizaciones terroristas como las Brigadas Rojas italianas o la RAF alemana. No obstante, en casos puntuales, el Gobierno de París accedió a extraditar a algunos de estos «refugiados», lo que motivó de hecho las quejas del Gobierno español por el agravio comparativo al no aceptar sus peticiones; Susana PANISELLO: «Extradiciones de Francia a España...», p. 33.

⁴⁸ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y Raúl LÓPEZ ROMO: *Sangre, votos, manifestaciones. ETA y el nacionalismo vasco radical (1958-2011)*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 120-125.

⁴⁹ «Problème basque et relations franco-espagnoles» (25 de octubre de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4391.

⁵⁰ «Situation des espagnols d'origine basque réfugiés en France. Démarche du ministre espagnol de l'Intérieur» (3 de octubre de 1978), AN, Intérieur, DLPJA, sig. 19890576/3.

«d'une part, nous respectons pleinement le désir du Président de la République de voir la France continuer à être terre d'asile; d'autre part, nous étions au même moment conscients du rôle capital joué par ce problème dans les relations franco-espagnoles, et de la nécessité pour nous de donner au Gouvernement de Madrid des marques d'une véritable coopération dans ce qui est pour lui une affaire essentielle»⁵¹.

Días después, Margerie se reunía con el ministro de Defensa, Gutiérrez Mellado, quien le transmitió el malestar de los militares españoles ante la actitud francesa respecto a ETA y el consiguiente riesgo de deterioro de las relaciones entre ambas Fuerzas Armadas⁵². El 11 de noviembre se celebraba una reunión entre la OFPRA y altos representantes del Ministerio de Exteriores francés en la que se acordaba rechazar cualquier petición de asilo político por parte de vascos españoles, solicitar mayor determinación y clarificación al Ministerio del Interior e insistir en el reforzamiento de la vigilancia de las zonas fronterizas⁵³. Semanas después, el 12 de enero de 1979, Marcelino Oreja se reunía con su homólogo Jean François-Poncet y le entregaba una nueva lista con información sobre 127 supuestos miembros de ETA que residían legalmente en Francia⁵⁴. Empero, el país galo continuaba defendiendo la siguiente postura:

«Notre responsabilité est une responsabilité de second rang. Les espagnols ont quelque tendance à nous imputer ce qui est en grande partie dû à leur incapacité —voire leur manque de volonté— à endiguer la vague de terrorisme»⁵⁵.

⁵¹ «Carta de Emmanuel de Margerie a Jean-Marie Soutou, secretario general del Ministère des Affaires Étrangères» (25 de octubre de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4398. La cursiva es nuestra.

⁵² «Le général Gutiérrez Mellado, les relations franco-espagnoles et le problème basque» (31 de octubre de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4356. Francia y España mantenían una activa colaboración militar tras sucesivos acuerdos firmados desde 1970 y la compraventa de armamento militar era fluida en aquellos años, Sagrario MORÁN: *ETA entre España y Francia...*, p. 24.

⁵³ «Problème des réfugiés basques en France. Relevé des conclusions de la réunion présidée par le Secrétaire Général le 11 novembre 1978» (13 de noviembre de 1978), AMEAE, 1929/INVA/4398.

⁵⁴ El asesinato del gobernador militar de Madrid, Constantino Ortín Gil, el 3 de enero había caldeado nuevamente el ambiente.

⁵⁵ «Note pour l'entretien du ministre avec M. Oreja Aguirre» y «Visite de

En este punto se sumó a la ecuación un factor que sería de suma relevancia: las presiones mediáticas. En los días posteriores a la visita de Oreja, Francia denunció una agresiva «campagne de presse, largement orchestrée, semble-t-il, par les autorités espagnoles», y la amenaza velada de una eventual queja de Suárez ante el Consejo de Europa del 31 de enero sobre la escasa cooperación antiterrorista francesa⁵⁶. Este señalamiento de la hostilidad de la prensa española bajo la batuta gubernamental sería recurrente en los años venideros y constituiría un factor clave en el ambiente de las relaciones bilaterales, no solamente con respecto a la cuestión terrorista, sino también en el resto de los asuntos principales⁵⁷. Fuera como fuese, lo cierto es que el 30 de enero Francia retiraba el estatuto de refugiado político a los españoles, devolvía a España a siete detenidos sin permiso de estancia —*refoulement*— y dictaba orden de confinamiento en Valensole —Alpes-de-Haute-Provence— para diecisiete miembros de ETA⁵⁸.

M. Oreja à Paris. Projet de déclaration» (11/12 de enero de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4395.

⁵⁶ SDEM: «Conversation éventuelle du Ministre avec M. Oreja Aguirre à Bruxelles le 5 février» (2 de febrero de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4392.

⁵⁷ Especial inquina desarrollaría Francia hacia los periódicos *Diario 16* y *El País* y la revista *Cambio 16*, por el cariz fuertemente «antifrancés» de sus líneas editoriales. La prensa gala, por su parte, mostraba mayor distanciamiento y desinterés para con las cuestiones hispano-francesas, tanto en los años de la Transición como posteriormente; la presencia de estos contenciosos ocupaba un espacio mucho menor y el tono empleado, en líneas generales, era más comedido. No obstante, la ambigüedad mostrada para con la existencia del refugio francés de ETA empezó a derivar en mayores críticas y exigencias al Gobierno galo a partir de 1980 en algunos diarios como *Le Monde* o *L'Express*; Ramón-Luis ACUÑA: *Como los dientes de una sierra...*, p. 167; Joel BRÉMOND: «La relation Espagne-France vue par la presse pendant la période socialiste», en Sergio MOLINA GARCÍA (dir.): *La relation franco-espagnole lors de la convergence socialiste (1982-1995)*, Paris, L'Harmattan, 2024, pp. 205-226, e Isabel C. MARTÍNEZ: *ETA en la prensa internacional...*

⁵⁸ SDEM: «Conversation éventuelle du Ministre avec M. Oreja Aguirre à Bruxelles le 5 février» (2 de febrero de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4392. A lo largo de 1979 se retirarían una media de 2.000-2.500 cartas de refugiado por mes; SDEM: «Relations franco-espagnoles» (23 de julio de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4391. Quince de los confinados en Valensole acabarían fugándose semanas más tarde, tras la prohibición de residir en los departamentos del sudoeste; entre ellos se encontraban Eugenio Echeveste (Antxon), Domingo Iturbe (Txomin), Francisco Múgica Garmendia (Pakito) o José Antonio Urruticoechea (Josu Ternera); «Situation administrative de certains ressortissants espagnols» (20 de marzo de 1979), AN, In-

Si bien las medidas consiguieron mejorar las relaciones con prensa y autoridades españolas, por otro lado levantaron una ola de indignación entre el *abertzalismo* de ambos lados de los Pirineos. Las manifestaciones, huelgas de hambre, amenazas y protestas ante consulados, cartas de familiares y mociones municipales, allí donde las formaciones nacionalistas tenían mayor representación, se sucedieron con una intensidad inusitada en los meses posteriores⁵⁹. Las medidas del 30 de enero y las nuevas extradiciones exigidas por España a lo largo de 1979⁶⁰ alimentaron una «campana antifrancesa» que alcanzó grandes dosis de violencia con la quema continuada de vehículos y ataques a edificios institucionales y empresas francesas —Crédit Lyonnais, BNP, Michelin, Citroën, Peugeot, Renault...—⁶¹. El reverso de «la guerra de los camiones» lo protagonizaba, así, el nacionalismo vasco radical. La propia ETA participó de forma activa, si bien siempre se cuidó de no atentar en territorio francés para no empeorar la situación de sus «refugiados»⁶². De hecho, en previsión de la situación, desde finales de 1978 Francisco Múgica Garmendia, Pakito, «lugarteniente» del dirigente de ETAm Txomin Iturbe, ya había transmitido directrices a los comandos para «préparer une action contre les biens français en territoire espagnol», como demostraba una nota manuscrita incautada por la Policía francesa:

térieur, DLPJ, sig. 19890576/3. Los dos restantes, Miguel Goicoechea Elorriaga y Martín Apaolaza Azcargorta, serían sometidos a un procedimiento de extradición; *El País*, 9, 14, 16 y 21 de marzo de 1979.

⁵⁹ El 3 de abril se celebraron en España las primeras elecciones municipales, donde la coalición *abertzale* Herri Batasuna irrumpió con una fuerza considerable.

⁶⁰ Especialmente tenso fue el caso de los citados miembros de ETA Goicoechea y Apaolaza, cuyas extradiciones fueron rechazadas finalmente por el Tribunal de Aix-en-Provence.

⁶¹ ETA llegó a atentar contra el domicilio del cónsul francés en Bilbao; «Communiqué intégral de l'ETA à la suite de la tentative d'attentat contre mon domicile personnel...» (7 de agosto de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4358. También los GRAPO participaron en dicha campaña, llegando a asesinar a un policía que custodiaba el consulado francés en Sevilla; «Attentat terroriste à Séville» (10 de mayo de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4358.

⁶² «Plan de l'ETA contre les intérêts français» (21 de febrero de 1979), «Situation politique au Pays Basque» (5 de abril de 1979) y «Communiqué de l'ETA-militaire et menaces contre la France» (26 de junio de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4358, y «Communiqué intégral de ETA(m) au peuple basque» (28 de marzo de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4356.

«Il est possible qu'en Euskadi Nord [...] le jour où nous y attendions le moins, la police effectue une rafle... Pour faire pression sur le gouvernement français, il faut, d'ores et déjà, préparer une campagne contre les banques françaises, les transports françaises, les agences françaises, etc., pour pouvoir agir contre ces biens le jour venu»⁶³.

La campaña alcanzó tal «niveau insupportable» que llegó a hacer imprescindible la protección especial de consulados y empresas francesas en España⁶⁴. La entrada en escena de Iparretarrak, émulo de ETA en la zona vascofrancesa⁶⁵, las campañas de ETAm contra el turismo y la «guerra sucia» desarrollada en el País Vasco francés por la ultraderecha y grupos parapoliciales contra el entorno de ETA⁶⁶ no hicieron sino enturbiar aún más unas relaciones bilaterales francamente deterioradas a lo largo de aquel año, fundamentalmente a causa de la problemática con los «refugiados vascos»⁶⁷.

Por otra parte, España fue constatando que las medidas del 30 de enero quedaban en papel mojado y resultaban insuficientes en la lucha contra ETA⁶⁸, además de percibir una evidente «marcha atrás» en la actitud oficial francesa⁶⁹. Por su parte, la SDEM em-

⁶³ «Activités anti-français de l'ETA» (9 de abril de 1979), AN, Intérieur, DLPAJ, sig. 19890576/3.

⁶⁴ «Protection des Consulats et des intérêts français dans les provinces basques espagnoles» (11 de septiembre de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4358.

⁶⁵ Jean-François MORUZZI y Emmanuel BOULAERT: *Iparretarrak. Séparatisme et terrorisme en Pays Basque français*, Paris, Plon, 1988, y Eneko BIDEGAIN: *Iparretarrak. Historia de una organización política armada*, Tafalla, Txalaparta, 2011.

⁶⁶ En julio de 1978 un atentado contra el antiguo miembro de ETA Juan José Etxabe acabó con la vida de su mujer, Rosario Arregui, en San Juan de Luz. En diciembre de 1978 sería asesinado el dirigente de ETAm Argala en Anglet. La extrema derecha mataría a otros cuatro miembros de ETA en el País Vasco francés entre 1979 y 1980. En aquel mismo año se produciría el ametrallamiento del bar Hendayais, en Hendaya, que acabó con la vida de dos ciudadanos sin relación con ETA, José Antonio PÉREZ PÉREZ: «El terrorismo ultraderechista y parapolicial en el País Vasco», en José Antonio PÉREZ PÉREZ (dir.): *Historia y memoria del terrorismo en el País Vasco. 1968-1981*, vol. 1, Almería, Confluencias, 2021, pp. 513-598.

⁶⁷ «Réunion consulaire des 26 et 27 avril 1979» (21 de junio de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4351.

⁶⁸ «Compte rendu d'entretien [entre Miguel Solano Aza, embajador de España, y Bertrand Dufourcq, director de Europa]» (18 de octubre de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4392.

⁶⁹ «Colaboración hispano-francesa sobre terrorismo ETA. Etapas» (23 de octubre de 1979), AGA, Presidencia, Archivo del Gabinete de Adolfo Suárez, Gabi-

pezaba a temer el «riesgo de contagio» en la zona vascofrancesa⁷⁰. Para el país galo, «le problème basque reste la principale source de difficultés entre la France et l'Espagne, en raison de l'attitude des Espagnols qui cherchent à nous impliquer dans l'affaire et à internationaliser le problème»⁷¹. El acoso de la prensa y la opinión pública españolas, para Francia, no hacía sino torpedear la mejora de relaciones y la resolución de la problemática vasca⁷². En este contexto, Adolfo Suárez viajó a París a finales de noviembre con un objetivo y unas premisas claras:

«La erradicación de ETA solo es posible con el apoyo francés. España no está dispuesta a transigir en este tema y pide a Francia un entendimiento político, con las coberturas que cree necesarias pero en la óptica de que se trata de un tema de Estado irrenunciable. [...] La colaboración entre ambos países requiere la seguridad de ambos y esta seguridad de los dos países pasa por la solución del problema de la ETA»⁷³.

Tras la visita de Suárez las relaciones entre ambos países mejoraron sustancialmente y la agresividad de la prensa española, como hacía notar la SDEM, disminuyó notablemente⁷⁴. La campaña en defensa de los «refugiados» rebajó su intensidad, sin extinguirse por completo, y la preocupación francesa se enfocó en una posible «offensive politique, économique et culturelle» desarrollada en

nete, sig. 31/14254. Las razones de este viraje eran múltiples, pero claramente destacaban «la violenta campaña desatada contra el Gobierno a raíz del 30 de enero» y «los ataques de ETA a bienes e intereses franceses en España».

⁷⁰ «Problème basque» (10 de octubre de 1979), AMEAE, 1929/INVA/4352.

⁷¹ «Visite officielle de M. Suárez. Note de synthèse», AMEAE, 1929/INVA/4395.

⁷² «Dossier Voyage de M. Suárez à Paris: 26-27 nov. 1979», AMEAE, 1929/INVA/4395. Las autoridades francesas llegarían a identificar el «problema vasco» como el principal motivo de la degradación de las relaciones bilaterales entre la visita a Madrid de Giscard d'Estaing en julio de 1978 y el viaje de Suárez a París en noviembre de 1979; «Relations politiques franco-espagnoles» (24 de junio de 1980), AMEAE, 1929I/INVA/4394.

⁷³ «Objetivos viaje a París», AGA, Presidencia, Archivo del Gabinete de Adolfo Suárez, Gabinete, sig. 31/14254.

⁷⁴ Empero, en la reunión consular de aquel año, realizada en mayo, se constataba que, a pesar del efecto positivo de la visita de Suárez, «l'affaire basque a engendré une attitude défiante et un engrenage de malentendus dont il est difficile de sortir»; «Réunion consulaire des 13 et 14 Mai 1980», AMEAE, 1929/INVA/4351.

el País Vasco francés por parte del Gobierno vasco del PNV, constituido en abril de 1980 tras las primeras elecciones al Parlamento vasco⁷⁵. No obstante, la detención en febrero del dirigente de ETAm Domingo Iturbe Abasolo, Txomin, y la consiguiente solicitud de extradición a España supusieron un nuevo acicate para la agitación *abertzale*⁷⁶. El problema estaba todavía lejos de solucionarse.

Para encallar de nuevo la situación, el «giscardazo» de junio de 1980, esto es, la «pausa» establecida por Giscard d'Estaing en las negociaciones de adhesión de España a la CEE, soliviantó la actitud española y provocó un nuevo retraimiento de las relaciones bilaterales⁷⁷. Prueba de ello fue el tono de elevado enfado de algunas declaraciones realizadas en prensa entre los meses de junio y agosto por Marcelino Oreja —ministro de Exteriores—, Juan José Rosón —ministro del Interior— y el general Sáenz de Santamaría —delegado del Gobierno para la Seguridad en el País Vasco—⁷⁸. Por enésima vez, las autoridades españolas subrayaban «la vacilación [francesa] en la clarificación de quienes son delincuentes comunes y no políticos»⁷⁹. Por su parte, Francia criticaba esta actitud como un escollo que dificultaba «la solution d'un problème dont nous sommes parfaitement conscients»⁸⁰. Como antaño, la posición francesa denunciaba una nueva ola de «francofobia» instrumentalizada como cortina de humo para esconder las incapacidades de España en la

⁷⁵ «Entretien avec le directeur de cabinet du président du Gouvernement» (27 de marzo de 1980), AMEAE, 1929/INVA/4392, y «Relations bilatérales» (1 de abril de 1980), AMEAE, 1929/INVA/4391. El propio director del Gabinete de Suárez, Alberto Aza, compartía este mismo temor: «action culturelle des groupes, appui de l'Église, infiltration dans les média, constitution de groupes plus motivés et passage à l'action directe»; «Entretien avec le directeur de cabinet du président du Gouvernement» (27 de marzo de 1980), AMEAE, 1929/INVA/4392.

⁷⁶ «Visite de M. Puig (27-28 février). Relations bilatérales et suites de la visite Suárez» (21 de febrero de 1980), AMEAE, 1929/INVA/4394.

⁷⁷ Fue precisamente en el primer semestre de 1980 cuando la «guerra de los camiones» alcanzó uno de sus momentos más álgidos; Sergio MOLINA GARCÍA: *Una llave para Europa...*, pp. 197-208.

⁷⁸ «Marcelino Oreja: "Podemos adherirnos a la OTAN en corto plazo"», *El País*, 15 de junio de 1980, y *ABC*, 27 de junio y 19 de agosto de 1980.

⁷⁹ «Marcelino Oreja: "Podemos adherirnos a la OTAN en corto plazo"», *El País*, 15 de junio de 1980.

⁸⁰ «Audience de l'Ambassadeur d'Espagne (19 Juin 1980)», AMEAE, 1929/INVA/4392.

resolución de esta cuestión, y llegaba a insinuar una maniobra gubernamental para instar a las empresas hosteleras dañadas por la nueva campaña de ETApM contra el turismo a dirigir su malestar contra Francia y desviar así la responsabilidad propia⁸¹.

Nuevas declaraciones públicas, esta vez del presidente Suárez, realizadas a principios de octubre de 1980 imprimieron un tono más conciliador a las relaciones bilaterales. Si bien subrayaba «el deseo de colaboración» de las autoridades galas, el presidente reprochaba cierta mitificación francesa de la banda y una «concepción muy antigua de lo que ha sido ETA», e instaba a revisar el tratado de extradición vigente⁸². El momento coincidía con la remodelación del Gobierno ucedista, apenas un mes antes, y la llegada a Exteriores de José Pedro Pérez-Llorca, una figura que en Francia despertaba mayores simpatías que su predecesor, pues demostraba un talante de mayor prudencia y discreción en los asuntos relacionados con el terrorismo —con la subsiguiente moderación de la prensa—, lo que para el Gobierno galo era condición indispensable para la eficacia en la cooperación bilateral⁸³:

«M. Pérez Llorca me semble conscient de la nécessité d'établir une atmosphère nettement plus confiante et amicale dans nos relations que cela n'était le cas du temps de M. Oreja, et je crois que nous avons beaucoup gagné à le voir prendre la direction de la diplomatie espagnole»⁸⁴.

⁸¹ «Evolution récente des relations franco-espagnoles» (1 de julio de 1980), AMEAE, 1929/INVA/4391. Las declaraciones de Rosón indicaban que la sede logística de la campaña *polimili* se situaba en el sur de Francia; ABC, 27 de junio de 1980.

⁸² *El País*, 5 de octubre de 1980. En aquella semana, ETA había asesinado a nueve personas, incluido José Ignacio Ustaran, miembro del Comité Ejecutivo de la UCD alavesa.

⁸³ «Suites du voyage de M. Pérez Llorca à Paris» (21 de noviembre de 1980), AMEAE, 1929/INVA/4396. «Sans doute des consignes de modération ont-elles été prodiguées à la presse par les autorités espagnoles au moment où M. Pérez Llorca va s'entretenir à Paris de ces problèmes»; «Situation au Pays Basque II-Le terrorisme et ses répercussions» (12 de noviembre de 1980), AMEAE, 1929/IBVA/4396.

⁸⁴ «Entretien avec M. Pérez-Llorca: incident de Hendaye. Conclusions de son voyage à Paris» (24 de noviembre de 1980), AMEAE, 1929/INVA/4357. En aquellos días, el ametrallamiento perpetrado por la extrema derecha contra el bar Hendayais, mencionado más arriba, y la posible implicación de la policía española en la huida de sus responsables habían generado una nueva polémica entre ambos países.

El objetivo del nuevo ministro, como quedó claro en su viaje a París el 18 de noviembre, sería la negociación del tratado de extradición, para lo cual se redactó un nuevo proyecto⁸⁵. La SDEM, caso de aceptar negociaciones, alertaba del riesgo:

«réactions très négatives au Pays Basque espagnol, dans les Pyrénées atlantiques, et sans doute dans certains milieux de gauche, sans pour autant devoir apporter de satisfactions à nos partenaires espagnols. Mais refuser purement et simplement des telles négociations pourrait donner un nouveau prétexte à l'Espagne pour mettre en doute notre volonté de ne pas être complice du terrorisme basque»⁸⁶.

Francia calibraba con precisión cada paso dado, pues comprendía la delicadeza de la cuestión y los problemas que podía acarrear. Sin embargo, continuaba contemplando el delito político para los miembros de ETA y, por tanto, en línea con su histórica tradición de asilo, se cuidaba mucho de no poner en riesgo tal seña de identidad nacional, lo que acabaría pesando en su rechazo a la firma del nuevo convenio.

Los dos últimos años de la legislatura ucedista apenas trajeron cambios respecto al «santuario» de ETA en Francia. El Gobierno de Calvo-Sotelo realizó nuevas solicitudes de extradición, con idéntico resultado: el rechazo de Francia y la virulencia de ETA y la izquierda *abertzale*⁸⁷. Para Gaston Deferre, nuevo ministro del Interior francés, «il n'y aura pas d'extradition car le combat des Basques est un combat politique»⁸⁸. Como novedad, cabe destacar que entre 1981 y 1982 se volvieron a conceder nuevos estatutos de

⁸⁵ «Nota sobre posible convenio de extradición entre España y Francia» (2 de octubre de 1980), AGA, Presidencia, Archivo del Gabinete de Adolfo Suárez, Gabinete, sig. 31/14248.

⁸⁶ «Révision de la Convention d'extradition franco-espagnole» (12 de noviembre 1980) y «Convention d'extradition franco-espagnole» (17 de noviembre de 1980), AMEAE, 1929/INVA/4396.

⁸⁷ El caso más destacado fue el de Tomás Linaza Echevarría, acusado de la emboscada de Ispáster de febrero de 1980, en la que ETAm acabó con la vida de seis guardias civiles. Tras la aceptación de su extradición y el inicio por parte del acusado de una huelga de hambre, el nuevo Gobierno socialista de Mitterrand rechazó hacer efectiva la medida.

⁸⁸ «Déclarations de M. Deferre sur les affaires basques» (22 de julio de 1981), AMEAE, 1930/INVA/5167.

refugiado político a miembros de ETA, entre ellos, Txomin Iturbe o José Manuel Pagoaga, Peixoto, lo que supuso un retroceso en los avances conseguidos desde 1978. La cuestión de los «refugiados» vascos en Francia constituía todavía «un obstacle majeur à la normalisation des relations franco-espagnoles»⁸⁹. La roca de Sísifo volvía a descender por la ladera.

Conclusiones

El desmantelamiento del aparato logístico de ETA en la fábrica de muebles Sokoa en Hendaya en noviembre de 1986, con el descubrimiento de gran parte de las finanzas de la organización, y la detención de su cúpula en Bidart en marzo de 1992 —aparato militar, político y logístico— fueron dos de los grandes golpes policiales contra la organización terrorista, que iniciaron su descomposición y, en última instancia, contribuyeron a su ulterior derrota⁹⁰. La cooperación policial franco-española fue crucial para el éxito de ambas operaciones. Sin embargo, la situación, hasta prácticamente 1986, había sido muy diferente, y la actitud francesa, reticente a esta colaboración, había levantado un muro contra el que se estrellaban, una y otra vez, las exigencias, reclamaciones y quejas españolas al respecto.

El presente artículo ha tratado de demostrar la importancia crucial de la «cuestión vasca», mero eufemismo del refugio que ETA estableció en el sur de Francia, en las relaciones diplomáticas entre los Gobiernos español y francés en los años de la Transición. Una relevancia del orden de la gravedad que suponía el problema terrorista en aquel momento tanto para el conjunto de la sociedad española como para el Gobierno y la propia UCD como partido político —los «años de plomo»—. La acción diplomática, en este contexto, no era capaz de marcar la iniciativa ni la hoja de ruta a

⁸⁹ «Basques espagnols en France» (18 de enero de 1982), AMEAE, 1930/IBVA/5174.

⁹⁰ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: «El final de ETA. De la “socialización del sufrimiento” a la derrota policial de la banda», en José Manuel AZCONA PASTOR (ed.): *El discurso de ETA, la internacionalización del terror y la ficción audiovisual*, Madrid, Sílex, 2022, pp. 389-410.

seguir, sino que más bien se amoldaba, a golpe de atentado, a las exigencias de la situación.

Por más que en algunas ocasiones el discurso oficial de Francia minimizase su desconocimiento de lo que ocurría en el departamento de Pirineos Atlánticos, las autoridades galas eran perfectamente conscientes de la base logística que ETA tenía en su territorio desde el comienzo de la Transición, si no antes. Asimismo, conocían las repercusiones que el asunto implicaba en el conjunto de las relaciones diplomáticas con España, vitales para un país que abrazaba la democracia, solicitaba su ingreso en las Comunidades Europeas y, a pesar de algunos prejuicios y recelos, confiaba en el país vecino. Las divergentes opiniones que, en ciertos momentos, los ministerios de Exteriores e Interior franceses mostraron respecto al trato hacia los «refugiados vascos» y el uso del estatuto de refugiado político no son sino una prueba de su completa percepción del delicado problema. Sin embargo, la capacidad de maniobra de Francia era mucho mayor que la de un país que sufría una media de un asesinato terrorista cada tres días, de ahí que fuera reticente —y pudiera imponerse— a cualquier modificación de su política de asilo que cuestionase su tradición histórica.

El terrorismo de ETA y la actuación de la comunidad de soporte que le acompañaba operaron como un factor determinante en la evolución del *bon voisinage* diplomático hispanofrancés, como la causa que explica su mejora o deterioro en periodos concretos. La prensa española tuvo también aquí su especial protagonismo, pues fue un elemento de presión clave de la relación entre ambos países. Efectivamente, con frecuencia hacía gala de una hostilidad no exenta de razones contra Francia, si bien no es menos cierto que las autoridades de la V República se escudaron en esa supuesta «francofobia» para eludir responsabilidades propias. Aunque, en un principio, la llegada del socialista François Mitterrand al Palacio del Elíseo en mayo de 1981 no transformara sustancialmente la situación, la victoria del PSOE al año siguiente abriría un nuevo periodo en las relaciones diplomáticas que, esta vez sí, acabaría modificando el escenario de la colaboración antiterrorista. El punto de inflexión serían las primeras extradiciones de miembros de ETA desde Francia hacia España. En septiembre de 1984, el PSOE conseguía lo que tan infructuosamente, y con tanto coste político y personal, había intentado la UCD en el periodo anterior.