

# La política exterior en la transición española: lo mejor y lo peor

Por Felipe Sahagún

En más de una ocasión he cubierto como periodista –coincidiendo casi siempre con aniversarios de la Constitución del 78, del ingreso en la OTAN o en la UE, del establecimiento de relaciones con Israel, del 11-S o de alguna de las guerras de la posguerra- encuentros de los responsables de la política exterior en los distintos gobiernos de la democracia.

En los turnos de debate rara es la ocasión en que no les pregunto por “lo mejor y lo peor” de sus mandatos o por cuestiones más personales, como los nombres de los ministros extranjeros con los que mejores y peores relaciones mantuvieron durante su tiempo en el cargo.

Imaginen una lista de los hechos que mejor describen la política exterior española desde 1978 y traten de valorar lo mejor y lo peor que hemos hecho.: UE, OTAN, Iberoamérica, Gibraltar, Sahara Occidental, Oriente Próximo, Oriente Medio, África, Asia, cooperación y ayuda al desarrollo, misiones de paz, comercio, terrorismo, medio ambiente, refugiados, inmigración, Francia, Alemania, EE.UU., Vaticano, los EE.UU., los Balcanes, la nueva Rusia, solución de conflictos, gestión del fin de la guerra fría, unificación alemana, derechos humanos, sostenibilidad global, lucha contra las mafias y el narco, diplomacia pública, pena de muerte, alianza de civilizaciones, respuesta a la crisis de 2008, armas de destrucción masiva, derechos de la mujer, trabajos forzados, revolución tecnológica, imagen internacional... Seguro que a estos cuarenta actores, amenazas y/o ámbitos de actuación cualquiera de ustedes puede añadir muchos más.

Valorar el éxito y el fracaso en cualquier política exige criterios previos que rara vez cuentan con el apoyo de todos. Ser juez y parte

imparcial a la vez es una condición que los dioses no conceden casi nunca. A nadie le gusta reconocer errores y todos tienen explicaciones para casi todo con tal de quitarse de encima responsabilidades y legados fallidos.

En las explicaciones de unos y otros observamos, de entrada, una brecha ideológica profunda entre los grandes partidos, pero coincidencias y diferencias transversales, por encima de los partidos, cuando nos detenemos en acciones exteriores concretas. Basta con comparar memorias como las de Francisco Villar y Javier Rupérez. Menos frecuente es encontrar memorias como las de Jorge Dezcallar, que reparten estopa y elogios a izquierda y derecha, independientemente del partido que los nombró, mantuvo o destituyó en uno u otro cargo.

Es comprensible que quienes han vivido la transición en el fogón de máquina, entre ilusiones y decepciones, sufriendo la falta de recursos o la incompreensión de sus jefes -con bandazos frecuentes, mucha improvisación y otros males endémicos de nuestra política, que tienen más que ver con la cultura y la tradición que con la inteligencia y la capacidad- destaquen detalles, manchas o cosas peores que al observador externo, distante y neutral se le escapan. Para un historiador estos detalles deben tener un interés especial.

Un ejemplo de esto. En los días de mayor tensión en España posteriores a la invasión de Iraq y al 11-M pregunté al entonces embajador canadiense en Madrid si podría darme un porcentaje de continuidad y de cambio en la política exterior de Rodríguez Zapatero respecto a la de Aznar. “Diría que coinciden en un 90 por ciento”, respondió. Hace una pausa y añade: “Como debe ser en los estados con solera y tradición”. ¿Cuántos españoles, tan obsesionados por el consenso en la acción exterior, compartirían esa opinión con los rescoldos de Iraq aún en llama viva?

Desde mi pequeña atalaya del periodismo y de la universidad desde 1974, tratando de estar al día de la actualidad internacional, en la que la acción exterior de España ocupa una parcela –importante respecto a las de muchísimos otros actores, pero pequeña si la comparamos con la de las

superpotencias o grandes potencias-, lo mejor de los ochenta fue, sin duda, la incorporación a la Comunidad Europea, el ingreso con condiciones en la Alianza Atlántica, la normalización de relaciones con Israel y el órdago que echamos a los EE.UU. para equilibrar un poquito nuestra relación bilateral, y en los 90 la conferencia de paz de Madrid, la normalización de nuestra presencia en la OTAN y el ingreso en el euro. En el primer decenio de este siglo situaría lo peor con gran diferencia: la polarización con motivo de la invasión de Irak en 2003, agravada por el 11-M.

Rodríguez Zapatero suele citar el haber logrado un puesto en el G-20 tras la crisis de 2008 y el retorno a Europa y al multilateralismo como sus principales éxitos, mientras que Aznar, tras malograrse su privilegiada relación con Bush por la desastrosa posguerra iraquí, suele destacar la integración plena en la OTAN y la entrada de España en el euro como los mejores momentos de su presidencia.

Como he visto en el programa del curso que han dedicado tiempo a Europa, me centraré en tres hechos que viví intensamente como periodista: dos positivos (el establecimiento de relaciones con Israel y la conferencia de paz de Madrid) y uno negativo, posiblemente el más negativo de todo el trayecto recorrido desde el comienzo de la democracia. Me refiero al desgarró provocado por la invasión de Irak tras el 11-S.

Antes de detenerme en cada uno de ellos, un poco de contexto.

En la columna de logros de los gobiernos de UCD, los ex ministros de UCD, Marcelino Oreja y José Pedro Pérez -Llorca, coincidieron en reconocer el fin del aislamiento, la universalización de relaciones, la búsqueda de apoyo exterior al nuevo régimen democrático, la defensa de los derechos humanos, el desbloqueo de las relaciones con la Santa Sede y con la Comunidad Europea, el ingreso en la Alianza Atlántica, la revisión de las relaciones con los Estados Unidos, un nuevo marco de cooperación con Portugal en lugar del viejo Pacto Ibérico de las dictaduras, la apertura de

conversaciones con el Reino Unido sobre Gibraltar y la búsqueda de un siempre delicado equilibrio en el Magreb.

Ese equilibrio, según Oreja, se puso en marcha ***“sin modificar apenas un ápice sobre el terreno, desvinculándose el nuevo Gobierno de Suárez (verano de 1977) del vergonzante compromiso jurídico del 14 de noviembre del 75 con Marruecos y Mauritania respecto del Sahara”***.<sup>1</sup> El problema es que, al no ser sustituido por un nuevo marco legal que tuviese en cuenta los derechos de los saharauis, se abandonó el conflicto a merced de las dos potencias regionales más fuertes.

El aislamiento, evidentemente, es una simplificación de una realidad muy compleja que fue modificándose gradualmente desde mediados del siglo XX. De haber sido total, difícilmente habría sobrevivido tantos años la dictadura y acabado como acabó.

Las relaciones con la Santa Sede -basadas en el Acuerdo Básico de 1976 y desarrolladas en cuatro acuerdos de 1979 (asuntos jurídicos, enseñanza y asuntos culturales, asuntos económicos y asistencia religiosa a las fuerzas armadas), y en el Acuerdo de Interés Común en Tierra Santa de 1994- funcionó relativamente bien hasta que llegó el presidente Rodríguez Zapatero y decidió cambiarlo.

Las reformas de Zapatero que más recelo suscitaron en la Curia fueron el matrimonio entre personas del mismo sexo, los acortamientos de los plazos para el aborto y el divorcio, la enseñanza de la religión en la escuela, la financiación de la iglesia y la investigación con células madre.

¿Qué es lo que más lamentaron Oreja y Pérez-Llorca de aquella etapa? No haber entrado antes de la OTAN, no haber establecido relaciones con Israel y no haber conseguido una ley de cooperación que diera sentido, orden y eficacia a la cooperación exterior.

Resumiendo, hasta la victoria del PSOE en 1982 España en política exterior se concentró en mejorar imagen y ganar apoyos a la

---

<sup>1</sup> Testimonio recogido en un debate celebrado en el Colegio Isabel de España, Madrid, en 1997.

transformación interior, vendiendo democracia a cambio de reconocimiento.

El PSOE se encuentra una España abierta a casi todo el mundo, salvo Israel, incorporada a la OTAN sin el apoyo de la izquierda ni de parte de la propia UCD, parte ya de los principales tratados internacionales salvo el Tratado de No Proliferación (TNP), con una imagen de cierta autonomía gracias a los escarceos (valientes, pero costosos) de Suárez con Arafat y los no alineados, las negociaciones sobre Gibraltar y con la UE en el congelador o bloqueadas y Francia sometiendo a España a un chantaje permanente con su apoyo a los terroristas (refugiados para Francia durante años) de ETA.

¿Qué cambió el PSOE?

En el tercer capítulo de sus memorias, titulado *España en su sitio*, el título del balance de Fernando Morán, primer ministro de Exteriores socialista de la democracia, Villar escribe:

***“El gran objetivo estratégico de la política exterior del primer Gobierno socialista seguirá siendo el de culminar la normalización internacional, dando término así al proceso de la Transición exterior y colocando por fin a “España en su sitio”. Se partió de una lectura de la situación internacional... no siempre coincidente y a veces muy crítica con algunas de las acciones e inacciones de los Gobiernos de UCD, en especial del último de ellos. Tampoco, sin embargo, podía el nuevo Gobierno desconocer que desde 1976-1977 se había avanzado un buen trecho..., aunque no faltaran algunas manifestaciones de un cierto adanismo, como ha solido ocurrir siempre que en España ha habido un cambio gubernamental”.***

Por etapas, el PSOE avanzó en todos los frentes citados. Desatascó las relaciones con Francia, completó las negociaciones de ingreso en la rebautizada Comunidad Europea a partir del Acta Única, (el objetivo prioritario de la Transición), logró un consenso histórico en el Congreso sobre el llamado decálogo de seguridad, definió las relaciones con la OTAN tras un referéndum, estableció relaciones con Israel, puso fin al sistema de

alquiler de bases militares a los estadounidenses, obligó a retirar los 72 F-16 de Torrejón de Ardoz y puso fin al sistema de alquiler de las bases, apoyó la unificación alemana, intervino activamente en la elaboración del Tratado de Maastricht, impulsó la democratización y pacificación de Latinoamérica, construyó un marco nuevo de relaciones con muchos de los socios principales institucionalizando cumbres bilaterales con carácter regular, dotó de contenido económico y de base institucional las relaciones con Iberoamérica, firmó el Acta de Adhesión a la UEO y el Tratado de No Proliferación, apoyó a la gran coalición que expulsó al ejército iraquí de Kuwait en 1991, modernizó, democratizó e internacionalizó las fuerzas armadas integrándolas en misiones de paz, ejerció de anfitrión modélico en el primer encuentro de todas las partes del conflicto árabe-israelí en la Conferencia de Madrid y –con los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Expo de Sevilla del 92- logró, aunque estábamos en la era PreInternet y nadie utilizaba todavía este término ni se preocupaba por el complejo y difuso concepto de *Marca España*, uno de los principales, si no el principal, objetivos de la diplomacia pública española en el último decenio.

***“La política exterior española fue muy ambiciosa en la época de González y Aznar, cuando llegamos a pelear bastante por encima de nuestras capacidades con un inmenso esfuerzo e ilusión. Pese a las enormes diferencias que había entre un presidente y otro, y sus respectivas ideas sobre política exterior, aquella fue una etapa dorada en este ámbito: ambos poseían una idea de España y sabían dónde querían verla. Luego llegó la crisis, el deterioro de nuestra imagen y la prioridad de los temas internos”.<sup>2</sup>***

Así resume en el prólogo de sus memorias Jorge Dezcallar sus recuerdos de la política exterior en la transición española, durante la que trabajó –bien, según sus propias palabras- con seis presidentes (de Suárez a Zapatero) en puestos tan importantes como director general (12 años), secretario de Estado del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) (3 años) y

---

<sup>2</sup> Villar, Francisco. *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*. Ed Marcial Pons. Colec. Historia, Madrid 2016, p. 87.

embajador en tres de las embajadas españolas más importantes: Marruecos, la Santa Sede y los EE.UU..<sup>3</sup>

Dezcallar pertenece a la misma generación de diplomáticos que Francisco Villar, Javier Rupérez e Inocencio Arias. Los cuatro se han retirado de la carrera en los últimos años y los cuatro han decidido compartir muchos de sus recuerdos tras retirarse del servicio activo. Son testimonios de primera mano de gran valor para llenar vacíos, defender decisiones, aclarar entuertos, contrastar versiones y corregir errores.

A Paco Villar tuve la suerte de conocerle y de seguirle en la Misión de España ante Naciones Unidas cuando llegué a mediados de los setenta de corresponsal de Informaciones a Nueva York.

Villar cierra el epílogo de sus reflexiones sobre la transición en un tono mucho menos neutro que el de Dezcallar:

***“Se puede afirmar que en vísperas de las elecciones generales de marzo de 2004... el panorama de la política exterior española era desolador. De los vecinos, las relaciones con Francia se encontraban bajo mínimos y con Marruecos al borde de la ruptura; en Europa, desde una posición excéntrica, se bloqueaba el proyecto de Constitución; la relación con Washington había perdido toda autonomía y se habían deteriorado las relaciones con varios países iberoamericanos, y la pérdida de influencia en Oriente Medio era, asimismo, evidente.***

***En otras palabras, el edificio construido con mucho esfuerzo, piedra a piedra, desde los inicios de la Transición en 1976 resultaba casi irreconocible. Los destrozos en casi todas las dimensiones de la política exterior eran más que palpables. El siguiente Gobierno tendría ante sí la difícil tarea de intentar, en la medida de lo posible, reconstruir lo dañado y recuperar lo perdido o abandonado, pero ésta es ya otra historia”.***<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Dezcallar, Jorge. *Valió la pena. Una vida entre diplomáticos y espías*. Edit Península. Colección Huellas. Barcelona 2015, p. 13.

<sup>4</sup> Villar, Francisco. Op. Cit, p. 257.

En el último capítulo de su libro, Rupérez reivindica el espíritu que hizo posible en 1991 la aparición del Partido Popular y de 1996 a 2004 **“uno de los mejores períodos gubernamentales, si no el mejor, que ha tenido la historia moderna y contemporánea española”**.<sup>5</sup> Si volvemos a Villar, entiendo que daría un aprobado-notable al primer mandato de Aznar y un suspenso sin recuperación posible, como acabamos de escuchar en sus propias palabras, al segundo mandato.

**“Nunca he llegado a comprender bien la obcecada obsesión antiatlántica que dominó el pensamiento de los socialistas españoles desde el fallecimiento del general Franco hasta el mismo momento, en octubre de 1982, cuando ganaron las elecciones parlamentarias por mayoría absoluta”**, escribe Rupérez en el ecuador de sus memorias, durante su breve estancia como embajador de España en la OTAN.

**“Tengo para mí, aunque no pueda ofrecer las correspondientes pruebas documentales, que fueron los primeros contactos mantenidos entre González como presidente del Gobierno español y el Canciller alemán Helmut Kohl, en fecha tan temprana como marzo de 1983, los que convencieron al español de la conveniencia de mantenerse en la OTAN, y del grave riesgo que entrañaría el abandonarla, precisamente cara a la evolución de las negociaciones para la entrada de España en el Mercado Común europeo. Aunque de poco sirviera proclamarlo, habíamos tenido razón los que siempre situamos a la OTAN y a la CEE en el mismo “paquete” de responsabilidades y derechos para una España que, en la reinstaurada democracia, tenía la obligación de reclamar para sí un papel completo en el marco europeo y occidental”**.<sup>6</sup>

**“Tampoco llegué a entender –añade- por qué Felipe González decidió convocar el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. En declaraciones muy posteriores al momento, cuando ya estaba**

---

<sup>5</sup> Rupérez, Javier. *La mirada sin ira. Memorias de política, diplomacia y vida en la España contemporánea*. Ed. Almuzara. Madrid 2016, p. 364.

<sup>6</sup> Ibid, p.202-203



***fuera de la Presidencia del Gobierno, él mismo ha llegado a reconocer como uno de los mayores errores de su vida el haberlo hecho”.***<sup>7</sup>

Creo que Villar, en su último libro, despeja algunas de sus dudas.

Como embajador en Washington del Gobierno Aznar de 2000 a 2004, Rupérez intervino en la preparación de la declaración conjunta que firmaron M. Albright y J. Piqué en Madrid el 11 de enero de 2001, y en la visita del nuevo presidente estadounidense, George Bush, a España el 12 de junio de ese mismo año, en la que le pidió una colaboración mucho más estrecha en la lucha contra el terrorismo de ETA. En esa visita, explica Rupérez, se establecieron las bases de una relación de proximidad y confianza entre Aznar y Bush que el 11-S transformaría en un compromiso de apoyo con gravísimas consecuencias internas y externas.

***“Aznar fue uno de los primeros líderes extranjeros en ser recibidos en la Casa Blanca tras los atentados y en la clasificación informal que los medios de comunicación (estadounidenses) hacían sobre la importancia relativa que los Estados Unidos concedían a sus aliados, Aznar aparece en esos momentos a la altura de franceses y alemanes, cuando las relaciones de Bush con Chirac y Schroeder todavía no se habían agriado a raíz de la invasión de Irak, y sólo unos centímetros por debajo del lugar ocupado por Tony Blair y la relación especial que une a los anglosajones a ambos lados del Atlántico”.***<sup>8</sup>

***“España –añade poco más adelante- se encontraba en una situación complicada y era Aznar el primero en reconocerlo. Teníamos establecida una sólida y fructífera relación con los Estados Unidos y la clave del futuro de esa relación, como de tantas otras, públicas y privadas, radicaba en la confianza que genera solidaridad. En los buenos y en los malos tiempos. No estaba en el propósito del presidente del Gobierno español alterar esa conducta, que tenía fundamentos prácticos y de principio. Además pertenecíamos en aquel momento, como miembro no permanente, al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y era de buena razón el que aportáramos nuestro apoyo en el foro internacional***

---

<sup>7</sup> Ibid, p. 224.

<sup>8</sup> Ibid, p. 297

***al amigo que se encontraba progresivamente aislado y en dificultad... En algún momento de sus conversaciones Bush le había recomendado a Aznar que no fuera demasiado lejos en su apoyo a la Casa Blanca, que ello le podría costar caro en la esfera doméstica y que él, Bush, y el pueblo americano, estaban más que agradecidos con el apoyo ya recibido***".<sup>9</sup>

Rupérez confiesa que siempre tuvo dudas –sobre la legalidad internacional, la planificación previa y la previsión de lo que podía ocurrir– que el paso de los años no ha hecho más que acrecentar, sobre si los Estados Unidos debieron actuar contra Irak como lo hicieron en 2003, pero ***“la duda no se extiende a lo que hizo España en la circunstancia, que fue mostrar su solidaridad con los Estados Unidos en momento de soledad y confusión***".<sup>10</sup>

La lectura que hace Rupérez, en las antípodas de la mayoría en la izquierda española, desde la embajada de Washington del 11-M y de las elecciones generales en España tres días después es que, ***“los terroristas querían desplazar del gobierno español a los que se habían solidarizado con los Estados Unidos en sus acciones contra el Afganistán de los talibanes y el Irak de Saddam Hussein y lo consiguieron***".<sup>11</sup>

De la retirada de las tropas de Irak por Rodríguez Zapatero a los pocos días de tomar posesión, Rupérez, que gestionó la visita relámpago de José Bono a Washington el 5 de abril de 2004, antes de ser confirmado como nuevo ministro español de Defensa, recoge las dos versiones y da por bueno que la Administración Bush tenía asumido, por las promesas en la campaña, que lo haría. Lo que nunca perdonaron Bush y sus asesores es que Bono, en aquella visita, prometió hacerlo de manera ordenada y anunciada, y no se respetó el compromiso.

En su pormenorizado relato de sus años al frente de la Misión de España en la ONU, Inocencio Arias da una versión algo distinta.

---

<sup>9</sup> Ibid, p. 305-306

<sup>10</sup> Ibid, p. 313

<sup>11</sup> Ibid, p. 322

Según Arias, los españoles, en opinión de la Casa Blanca, no se coordinaron con los comandantes sobre el terreno y esa no es la forma en que los aliados deben tratarse, pero la reacción no hubiera sido la que fue de no ser por las manifestaciones del presidente Rodríguez Zapatero en Túnez el 9 de noviembre de 2004, en las que alentaba a los demás países de la coalición en Iraq a que abandonaran el país.

***“Eso fue un verdadero tsunami. Un sesudo diplomático estadounidense que ha pasado varios años en Madrid me comentó que tales palabras, en el círculo de Bush y tal vez para él mismo, fueron, como dicen ustedes los españoles, como si mentaran a la madre. En la salida de las tropas había una promesa electoral y probablemente una convicción, pero, me repetía, ¿por qué se metió su presidente en el jardín de decir que se marcharan los demás? En el momento en que la ONU había aprobado otra resolución bendiciendo la presencia de las tropas, cuando Francia, Alemania y Rusia parcheaban aceleradamente con Estados Unidos, sin promesa electoral que cumplir ni votos que ganar, ¿qué le impulsó gratuitamente a intentar revolucionarle el vestuario al amo del mundo? No lo entiendo. Bush debió de ver rojo.***

***Continuando con su análisis, lo de Túnez tuvo otro efecto inesperado. A bastantes americanos les recordó el tema de la bandera. Que el líder de la oposición no se levantara al paso de la enseña americana el 12 de octubre de 2003, algo descortés en cualquier latitud, era para el diplomático un acto preñado un tanto de ignorancia en relación a lo que la bandera significa en Estados Unidos”.***<sup>12</sup>

Igual que Rupérez, Arias niega el argumento de la legalidad internacional utilizado por el Gobierno Zapatero para justificar la retirada de las tropas españolas de Iraq.

***“Tal razonamiento no es correcto”, escribe. “Nuestro nuevo gobierno podía alegar un abanico de razones para retirar el contingente español... Razones válidas, pero políticas. Desde un punto de vista jurídico, nuestras tropas, cuando se produjeron las elecciones y el nuevo***

---

<sup>12</sup> Arias, Inocencio. Confesiones de un diplomático. Del 11-S al 11-M”. Ed. Planeta. Barelona 2006, p. 315-316.

**gobierno anunció su decisión, estaban perfectamente arropadas en Iraq”** por la resolución 1.511, aprobada por los quince miembros del Consejo, que, en su párrafo decimotercero, **“autoriza a la fuerza multinacional bajo un mando unificado a tomar todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad e Iraq”**.<sup>13</sup>

Cuando, en 2008, por interés personal del Rey Juan Carlos, Dezcallar, que se había refugiado en Repsol, toma posesión como nuevo embajador de España en Washington, tras su paso por el CNI, Rabat y la Santa Sede, se encontró con tres tipos de dificultades, que él mismo describe en estos términos:<sup>14</sup>

-lo primero es que **España no es para Estados Unidos ni un problema ni una prioridad, y eso nos sitúa, como a casi todos los países, en una tierra de nadie en la que es complicado que te vean y te hagan caso**. Muy diferente de lo que había vivido en Marruecos, donde –como la mayor parte de los embajadores españoles en Latinoamérica- se tuteaba y tenía hilo directo con casi todos los ministros del Gobierno y, en caso de necesidad, podía recurrir directamente al primer ministro o al jefe del Estado. Salvando las distancias, es una descripción que coincide con la de muchos embajadores españoles en países de América Latina. Algunos de ellos, como Rafael Estrella en su etapa de embajador en Buenos Aires, me permitieron comprobarlo de primera mano.

**En Washington mi principal escollo –reconoce Dezcallar- era el acceso, y la asimetría era total. Mi colega americano en Madrid, Alan Solomont, tenía el número del teléfono móvil del Rey, mientras que yo sudaba tinta para que me recibieran los secretarios (ministros) del Gobierno de Obama.**

No he tenido ocasión de preguntárselo directamente, pero Dezcallar posiblemente pagó las consecuencias del distanciamiento sufrido por el Gobierno de Zapatero.

---

<sup>13</sup> Ibid, p. 289-290

<sup>14</sup> Dezcallar, Jorge. Op. cit, p 417 y ss.

**-el segundo problema tenía que ver con la dimensión del país y con la escasez de medios para abarcarlo... A medida que la crisis se agravaba, el Ministerio disponía de menos dinero y racaneaba con las comisiones de servicio, y confieso que los últimos desplazamientos los pagué de mi bolsillo... Comprendo las restricciones impuestas por la crisis, que a tanta gente ha dejado sin empleo en España, pero no facilitaban mi trabajo.**

**-mi tercer y principal problema fue el deterioro de nuestra imagen como consecuencia de la crisis. Cuando llegué a Washington, España era todavía el país que había causado la admiración del mundo con su Transición política, sus profundos cambios sociales y culturales, su espectacular despegue económico y sus modernas infraestructuras, pero luego se fue convirtiendo poco a poco en un Estado que se encontraba al borde del precipicio y que por su tamaño podía arrastrar hasta el abismo al resto de Europa. De ser modelo, nos habíamos convertido en una preocupación, en un país que cuando salía en los medios de comunicación lo hacía por la crisis, por las estratosféricas cifras de paro, por los frecuentes casos de corrupción que incluso afectaban a la Casa Real, por las tensiones soberanistas... Un cambio de imagen muy fuerte sólo aliviado por algunos éxitos deportivos..."**

Rebobinemos y volvamos a dos de los mejores momentos de la política exterior en la transición que he elegido como ejemplos para esta charla: el fin de la anomalía que suponía la ausencia de relaciones con Israel y la conferencia diplomática más importante organizada por España desde que se inició la transición.<sup>15</sup> (¡Y ha organizado unas cuantas!)

A alguno le sorprenderá que haya elegido el establecimiento de relaciones con Israel. Lo he hecho porque me parece un ejemplo de manual del trabajo diplomático bien hecho, en el que, como sucede en todos los momentos importantes, interferían intereses y fuerzas –internas y externas- contrapuestas, muy alejadas. Se había intentado sin éxito repetidas veces desde José María de Areilza, en el propio equipo de Felipe González había tres grupos –el favorable, con Múgica a la cabeza, el

---

<sup>15</sup> Los datos principales en que se basan estos ejemplos proceden de las memorias citadas de Jorge Dezcallar.

neutro, representado por Borrell y Julio Feo, y los decididamente en contra, que incluía a Pablo Castellano, a Fernando Morán y a Emilio Menéndez del Valle, entre otros muchos.

Ideología aparte, que influía sin duda, la preocupación principal de Morán era evitar represalias de los países árabes y, quizás exagerando nuestras posibilidades, condicionar la decisión con alguna concesión israelí a los palestinos, una idea que –como señala Dezcallar en sus memorias– desesperaba por poco realista a su antecesor en la dirección de África y Oriente Medio, Manolo Sassot.

Los preparativos en serio no empezaron hasta el día después de la sustitución de Morán por Fernández Ordóñez al frente de Exteriores y tres factores decisivos en su éxito fueron:

- la presión exterior, vía Holanda sobre todo, de Israel aprovechando la necesidad española del apoyo de los 10 miembros que entonces formaban las Comunidades Europeas para cerrar nuestras negociaciones de ingreso;

- la amistad entre González y el primer ministro israelí, Shimon Peres, tras numerosos encuentros en la Internacional Socialista y la decidida voluntad de González de superar aquel anacronismo;

- el meticuloso trabajo preparatorio del equipo de Santa Cruz para trabajar con paciencia, uno a uno, a todos nuestros aliados árabes para convencerlos de que el establecimiento de relaciones con Israel, lejos de ser una afrenta, suponía ganarse un aliado dispuesto a defender mejor los intereses árabes.

Como la gota de agua que termina horadando la roca más dura, se fueron debilitando las objeciones y, manejando bien las pocas cartas o compensaciones posibles, como la elevación del rango de la representación palestina en Madrid.

El Rey, como en las demás encrucijadas de la transición, ayudó. La discrecionalidad funcionó perfectamente casi hasta el final, se evitó el temido boicot árabe y el despliegue de seguridad activado en Madrid y en

todas nuestras sedes en el mundo árabe (SERDEI), con Moncloa, Interior y el CESID en estrecha colaboración para reducir el riesgo de atentados a partir de un día D, fue un laboratorio magnífico para desafíos posteriores mucho más importantes, como la Expo, los JJOO, la Conferencia de Madrid y el 11-S.

Desgraciadamente no se mantuvo y desarrolló como debería para prever algo como el 11-M.

La Conferencia de Paz sobre Oriente Medio del 91, que he elegido como el tercer mejor momento de la política exterior española de la transición, no hubiera sido posible sin el anterior, pero, sobre todo, no hubiera sido posible sin el fin de la guerra fría, la debilidad soviética, la guerra del golfo, la intifada y la vulnerabilidad de Israel ante las nuevas tecnologías militares.

A la pregunta de por qué en Madrid Baker explicó en Jerusalén que había “razones de carácter político, histórico y cultural”, raíces profundas de las tres culturas, buenas relaciones con todas las partes del conflicto (imposible de no haber reconocido a Israel cinco años antes), un comportamiento leal en la guerra de Kuwait y una política clara hacia el conflicto de Oriente Medio, plasmada en la Declaración de Madrid del 27 de junio de 1989 y respetada por todos.

Otra vez el Rey –su excelente relación con Bush padre, con Gorbachov y con las monarquías árabes- facilitó las cosas y un secretario general de la ONU hispano como Javier Pérez de Cuellar ayudó todo lo que pudo. El respeto que Felipe González, ya en su tercer mandato y con gran experiencia, se había ganado fue determinante.

Como los otros dos ejemplos, fue una operación de Estado en la que se movilizaron todos los recursos diplomáticos y de seguridad al servicio de una causa que nos superaba y superaba a cualquiera de los participantes: la paz que siempre pareció imposible y sigue siéndolo 25 años después.

Como anfitriones discretos, activos y eficaces, fue un éxito facilitado por tres factores:

- Poca improvisación y muchísimo trabajo de docenas de departamentos, empresas e instituciones
- Un apoyo total de la sociedad española
- Un respaldo material y humano, bien coordinado con el equipo español, en el que estaba Paco Villar, de los EE.UU.

La lista de problemas que hubo que resolver es digna de una película de enredo, con algún toque dramático, pero se logró el objetivo: reunir por primera vez a todas las partes alrededor de una misma mesa para intentar acordar las bases de la paz.

España cumplió con creces lo que se esperaba de ella y así se nos reconoció. Oslo, aunque se malograra en poco tiempo, no habría sido posible sin Madrid. Y los problemas –formales y personales, de nombres y de estatuas, de sillas y de mesas, pistolas, tiempos y orden de intervenciones, identificaciones, celos y continuación del proceso – que hubo que resolver fueron el mejor curso acelerado para ascender al grado de potencia regional con todo merecimiento.

---

El Escorial. 30 de junio de 2016



