

DOS HOMBRES PARA LA TRANSICIÓN EXTERNA: FERNANDO MORÁN Y FRANCISCO FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ*

Ángel Viñas

Universidad Complutense de Madrid

En la política exterior española de la era contemporánea pocos períodos habrán sido tan densos y determinantes como el que discurre, a lo largo de los años ochenta, desde finales de 1982, cuando el partido socialista (PSOE) accedió a la responsabilidad gubernamental. Fue un período, asimismo, de inmensas transformaciones en el escenario internacional que culminaron en el colapso de la confrontación Este-Oeste y, por ende, de la dinámica de bloques típica de la guerra fría. A su término, la posición internacional de España se había modificado completamente.

Desde la perspectiva de nuestros días, el período puede interpretarse —también— como la transición española en política exterior.

* El presente artículo está dedicado a Helen Boreland (hoy Boreland-Viñas), quien desde otra barrera siguió de cerca gran parte de la historia que en él se recuerda. El artículo se ha beneficiado de los comentarios de varios conocedores de la época. Públicamente debo, sin embargo, expresar mi agradecimiento al Dr. Francisco Bataller, crítico implacable, sagaz y certero, quien sugirió numerosas mejoras a un primer borrador de este trabajo. Los errores que subsistan, y por supuesto las interpretaciones, son de mi única responsabilidad.

Un problema esencial del contemporaneísta estriba en forjar distancia respecto a las cuestiones que investiga. Es un problema que se agudiza cuando los archivos no están abiertos y no ha transcurrido ese tiempo mínimo necesario para ganar perspectiva. En el caso presente, las vivencias personales pueden contribuir a distorsionar el análisis. No obstante he tratado de objetivar, en lo posible, el desarrollo argumental del texto. Mi admiración por la vocación doctrinal y conceptualizadora de Morán y por el tacticismo agudo de Fernández Ordóñez son los únicos prejuicios que confieso no haber podido superar.

La transición interna —no hay que olvidarlo— había dominado los años inmediatamente anteriores, con el punto de no retorno que supuso el fracaso de intento de golpe militar de febrero de 1981. En la transición externa, impulsada vigorosamente a partir de 1983, la línea seguida reflejaría —y potenciaría a su vez— el cambio interno¹.

Dos ministros, muy distintos entre sí, asumieron en aquellos años la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores: Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez². Ambos actuaron durante dos etapas que es posible diferenciar con cierta nitidez. El primero hubo de lidiar con una inmensa tarea de definición estratégica, que exigió un amplio esfuerzo pedagógico. El segundo hubo de abordar los desafíos, no menos trascendentales, de la traducción y consolidación operativas.

El presente artículo representa un pequeño intento por contribuir, desde la particular perspectiva de este número de *Historia Contemporánea*, a la exposición de ciertos rasgos de la política exterior de aquellos años que, indudablemente, tiene la suficiente riqueza como para alentar en el futuro un amplio debate historiográfico. Si se compara con algunos de los trabajos más recientes, se observarán fácilmente diferencias considerables³.

1. Una situación inicial singular

La transición externa fue desarrollándose a partir de una situación singular, caracterizada por una combinación específica de variables externas e internas ya irrepetibles.

¹ Conjuntamente con Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, antiguo director del Departamento internacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, he analizado las grandes líneas de esta política en la contribución «Diez años de política exterior del Gobierno socialista» en Alfonso Guerra y José-Félix Tezanos (eds.), *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista (1982-1992)*, Editorial Sistema, Madrid, 1992, págs 85-133. Una reconstrucción personal sobre la estrategia de política exterior durante la transición interna se encuentra en mi contribución «Aussenpolitik in der Uebergangphase» a Walther L. Bernecker y Carlos Collado Seidel (eds.), *Spanien nach Franco. Der Uebergang von der Diktatur zur Demokratie, 1975-1982*, R. Oldenbourg Verlag, Munich, 1993, pp. 212-230.

² En diciembre de 1982 Fernando Morán me hizo el honor de llevarme al Ministerio de Asuntos Exteriores como uno de sus asesores ejecutivos. El nuevo ministro contó con otros dos: Francisco José Mayáns, para temas de Gibraltar, y Helga Soto, para relaciones con los medios de comunicación. En julio de 1985, tras el cese de Morán, presenté inmediatamente mi dimisión a su sucesor. Fui confirmado en el mismo cargo, que desempeñé hasta finales de marzo de 1987, cuando me incorporé a los servicios de la Comisión Europea en Bruselas.

³ Por ejemplo, los ensayos recogidos en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo y Jonathan Story (eds.), *Democratic Spain. Reshaping External Relations in a Changing World*, Routledge, Londres, 1995.

Las variables externas estaban enraizadas en el contexto de lo que había dado en denominarse la «nueva» o la «segunda» guerra fría. Las repercusiones de la alarma generalizada ante el comportamiento soviético en Afganistán y ley marcial en Polonia tiñeron la política exterior seguida tras un vuelco político considerable, aunque de diverso color, por cuatro grandes países occidentales (Estados Unidos, Alemania, Francia y el Reino Unido). También Moscú estrenó, por primera vez en 18 años, un nuevo secretario general del PCUS, antiguo jefe de la KGB, Yuri Andropov, quien no tardó en lanzar una «ofensiva de paz», destinada a sembrar la discordia entre los aliados occidentales. El nuevo presidente norteamericano, Ronald Reagan, rápidamente se lanzó contra ella, en un arrebatado de retórica maniquea y con un duro forzamiento del rearme. En América Central, en África y en Asia, las tensiones inducidas adquirieron una tonalidad desusada. En Europa occidental, un movimiento pacifista de gran intensidad, aunque dividido y en general centrado en peculiaridades nacionales, acosó a los gobiernos durante el proceso que condujo al despliegue de sistemas Pershing y Cruise, como respuesta a los SS-20 soviéticos. El divorcio entre la calle y las autoridades se ahondó⁴.

En España, las variables internas tenían su propio peso. En 1982 el PSOE había constituido por primera vez en la historia el Gobierno del Estado. Sólo en la etapa republicana y en los años excepcionales de la guerra civil, cabía encontrar precedentes de ministros socialistas en Gabinetes que, sin embargo, siempre habían sido de coalición.

Cualesquiera que fuesen las interpretaciones que se dieran al vuelco de 1982 (las hubo, y las hay, en un amplio arco político e ideológico), algunas cosas parecían claras. Una nueva generación accedía al poder gubernamental bajo un signo muy diferente del que habían tenido quienes hasta entonces lo habían ocupado. Tal generación encarnaba unas profundas ansias de cambio político, institucional, cultural e incluso psicológico que habían ido desarrollándose con fuerza en la sociedad española durante la etapa final de la dictadura franquista y en los tumultuosos años de la transición interna. Finalmente, la gran derecha española, e incluso el centro derecha que había aflorado en los últimos años, habían pasado a ocupar un puesto de oposición minoritaria.

⁴ Véase el interesante tratamiento de Martin WALKER, *The Cold War. A History*, Henry Holt, Nueva York, 1993, cap.11. También Alfredo G.A. VALLADAO, *Les Mutations de l'ordre mondial. Géopolitique des grandes puissances 1980-1995*, La Découverte, París, 1994, pp. 16-17, 46-47.

El PSOE, que había salido de las catacumbas tan sólo en 1976-1977, había ido preparándose rápidamente para asumir responsabilidades de gobierno. La retórica y los planteamientos de la resistencia contra el franquismo habían ido dando paso, no sin dolores, a una reflexión más ajustada a las realidades españolas y del entorno. La evolución había sido más evidente en el plano interno, pero no era menos importante con respecto a la interacción deseada con el entorno internacional.

Por otro lado, la España de 1982, a la que se dirigiría la acción del nuevo Gobierno, aunque llevaba años abriéndose al exterior, seguía todavía demasiado condicionada por el relativo aislamiento en el que había permanecido durante los largos años de la dictadura. La larga introspección política, ideológica, institucional y cultural del franquismo había profundizado, potenciado y deformado una tendencia preexistente al ensimismamiento, derivada en parte del escaso protagonismo español en las grandes corrientes y crisis de la historia europea.

El pasado, en definitiva, como ha dicho un notable analista, «había recortado la exposición de las élites españolas a la experiencia internacional». Es más, había inducido una «disociación entre la defensa de Occidente y la defensa de los valores occidentales [que] estaba en el origen de los problemas que España debía superar para integrar la política exterior y de defensa en un modelo coherente y democráticamente aceptable»⁵.

En la perspectiva de la izquierda dominaba, en particular, una profunda desconfianza hacia los Estados Unidos y su proyección internacional. Se subrayaban sus ribetes hegemónicos y su papel en Iberoamérica. Este recelo alentaba tendencias neutralistas. Socialmente, la opinión pública más viva nutría un deseo, vago y difuso, pero no por ello menos extendido, de buscar vías diferentes de las heredadas y por

⁵ Véase Kenneth MAXWELL, «Spain-From Isolation to Influence», en Kenneth Maxwell (ed.), *Spanish Foreign and Defense Policy*, Westview Press, Boulder, 1991, p. 3. Naturalmente, la experiencia con Franco, «la espada más limpia de Europa» y «Centinela de Occidente», había favorecido esa disociación y, sobre todo, una profunda desconfianza hacia los Estados Unidos. A este tema se refirió el propio Felipe González en más de una ocasión, por ejemplo, en una importante conferencia en el Wilson Center, Washington D.C., el 27 de septiembre de 1985. España había tenido un régimen que despreciaba y pateaba los valores defendidos por Occidente. Ese mismo régimen, sin embargo, había recibido un importante apoyo de los Estados Unidos. No es de extrañar que muchos españoles divisaran en ellos a un país que no se había portado de la misma manera positiva, liberalizante y generosa que con respecto a otros pueblos, incluidos antiguos adversarios en la segunda guerra mundial. Felipe González: «A New International Role for a Modernizing Spain», en Robert P. Clark y Michael H. Haltzel (eds.), *Spain in the 1980s. The Democratic Transition and a New International Role*, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass., 1987.

las cuales prestar una aportación significativa a las grandes causas de la paz y de la solidaridad internacionales.

Dados estos referentes y la pasada retórica del propio PSOE, no sorprenderá que el nuevo Gobierno despertase ciertas inquietudes en el exterior, sobre todo en la perspectiva de la política de seguridad del período.

Tales inquietudes se relacionaban en gran parte con la posibilidad de que los que en Washington pronto fueron calificados de «young nationalists» evolucionaran hacia decisiones discordantes con los intereses occidentales. El ingreso en la OTAN, durante el Gobierno Calvo-Sotelo, había encrespado al máximo la discusión política e ideológica española. El PSOE, que claramente se había opuesto al mismo, había acudido a las elecciones de 1982 con una postura calibrada, pero ambigua. Eran muchos en el interior los que deseaban —y muchos en el exterior los que temían— que el triunfo socialista pudiera constituir el primer paso para una eventual denuncia del Tratado del Atlántico Norte.

A mayor abundamiento, la renovación del convenio con los Estados Unidos, que había sido negociado y firmado (el 2 de julio de 1982) durante el Gobierno Calvo-Sotelo, estaba pendiente de ratificación parlamentaria, a la que deberían proceder unas Cortes de signo mayoritariamente socialista. Tampoco cabría olvidar, en la dinámica de la época, los todavía vívidos recuerdos de las declaraciones del secretario de Estado, general Alexander Haig, en los primeros momentos confusos del intento de golpe militar, año y medio antes, cuando señaló que se trataba tan sólo de un problema interno español.

Un factor adicional de gran importancia era que las relaciones con Francia estaban bajo mínimos, sin haberse repuesto todavía de lo que en España se había percibido ampliamente como parón a la ambición de entrada en la Comunidad Europea (el «giscardazo»). Aunque Mitterrand se encontraba ya en el poder, la renuencia francesa a cooperar más activamente en la lucha antiterrorista añadía leña al fuego.

Para abordar los desafíos externos era obvio que había que aprovechar al máximo el prestigio que la transición había despertado en el exterior y ponerlo al servicio del interés español, *redefinido por la mayoría política e ideológica* que accedía por primera vez al Gobierno. Ello implicaba una ardua labor de identificación de áreas de congruencia con los intereses que, en favor de la estabilidad y el robustecimiento de la joven democracia española, sustentaban nuestros interlocutores. Pero también era preciso combatir eficazmente las secuelas de la introversión de amplios sectores sociales.

En una palabra en la política exterior era necesario unir aprendizaje y acción, reflexión y pedagogía. Había que establecer nuevas líneas concretas de actuación en unos años en que importantes medios de comunicación y expertos e intelectuales afines a los grupos políticos desplazados someterían a una crítica acerba y permanente la labor gubernamental.

El Gabinete de 1982 podía encarar tales retos con confianza. El nuevo Presidente, Felipe González, tenía una visión clara del rumbo estratégico a seguir; se interesaba profundamente por el mundo exterior; contaba con un fuerte respaldo en la Internacional Socialista y estaba decidido a poner a España en el mapa.

La declaración de Felipe González ante el Congreso de los Diputados el 30 de noviembre de 1982 contenía la quintaesencia de sus aspiraciones en política exterior:

«El Gobierno emprenderá sin dilaciones la definición y puesta en práctica de una política exterior que refuerce el papel de España en el concierto internacional, afirme nuestra presencia en pie de igualdad allí donde los intereses nacionales estén en juego y permita a nuestro país contribuir activamente a las grandes causas de la paz y la distensión en el mundo (...) España no puede estar ausente de esa inmensa tarea colectiva, de la que depende literalmente la supervivencia y el progreso de la humanidad, si no como protagonista al menos como copartícipe en tan noble empeño».

El nuevo Presidente robusteció el aparato de política exterior que ya existía en La Moncloa y eligió como responsable de la diplomacia española a Fernando Morán, acompañado por Manuel Marín, como secretario de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas, y por Luis Yáñez-Barnuevo, como presidente del ICI.

2. Fernando Morán (1982-1985)

El nuevo ministro era un diplomático con casi treinta años de actividad profesional a sus espaldas y de arraigadas convicciones socialistas. Tales convicciones, que nunca había ocultado, no le habían llevado a contar en su palmarés con rutilantes destinos o grandes embajadas, a diferencia de muchos de sus compañeros de promoción y posteriores. Había sido miembro de la Comisión Ejecutiva del PSP y defendido la necesidad de apoyar una monarquía de amplia base popular como salida al régimen franquista. Contaba en su haber con una sólida labor intelectual y su exposición a las realidades exteriores (en

Iberoamérica, en Sudáfrica y en Europa occidental) le habían impulsado a una larga labor publicística, decantada en varias novelas y obras de ensayo.

En la transición había ocupado la Dirección General de África, Próximo y Medio Oriente en el primer Gobierno de la Monarquía, con Areilza de ministro. Después se había hecho cargo de la jefatura de estudios en materias históricas en la Escuela Diplomática. En el plano político, había seguido al profesor Tierno Galván cuando la fusión del PSP con el PSOE. Fue elegido senador por Asturias en 1978 y del Senado pasó al Congreso en 1982 como diputado por Jaén.

En el interín, había publicado un libro sobre las tendencias del sistema internacional y sus condicionantes, que contenía una visión sumamente crítica de la trayectoria de la política exterior española, tanto durante el franquismo como en el período ulterior. La obra culminaba en una propuesta de redefinición de la posición exterior española. Abogaba contra la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, prevenía contra el riesgo de satelización, llamaba la atención contra el peligro de romper los equilibrios globales, por lo que sugería continuar la relación con los Estados Unidos, aunque reformulándola, y reclamaba un esfuerzo para lograr márgenes de autonomía al servicio de una política exterior dinámica que se correspondiera con la vitalidad de la sociedad española.

En el tema, clave, de la orientación europeísta de España, Fernando Morán sometió a una aguda crítica los diversos momentos y las distintas pulsaciones políticas, intelectuales y sociales del europeísmo español. Si bien diferenció los distintos componentes ideológicos en ellas imperantes, sus conclusiones, desde una óptica de izquierda, eran de una especial nitidez: «Se trata de un europeísmo natural y fácil, cuyas funciones se decantan fundamentalmente (en el terreno internacional) en la potenciación de sus intereses y, en el plano interno nacional, en la voluntad de anclar el modelo político que se desea —y se sabe corresponde a la estructura de la propia cultura y sociedad— en un marco más amplio y, por lo tanto, más seguro».

Aunque por otras razones que le diferenciaban de los supuestos que habían orientado la estrategia de los Gobiernos de UCD, Morán argumentaba que la gran opción española estribaba en participar en el proceso de la construcción europea. «o quedarse en una posición incómoda e ineficaz, sin clara alineación en otro cualquier grupo; vinculados militarmente al sistema dirigido por los Estados Unidos —en la OTAN o con una vinculación bilateral— o en una posición de marginación de la que sería utópico pretender salir por una rebelión en solitario. La de-

cisión a favor de la integración en las Comunidades no es sóloamente recomendable, sino la única posible...»⁶.

La obra había consolidado la reputación del autor como teórico y analista, cualidades que había mostrado en numerosas intervenciones en el Senado sobre la política exterior de los Gobiernos de UCD.

Sin embargo la adhesión al Tratado del Atlántico Norte había torpedeado una parte esencial de sus propuestas, al crear un nuevo marco de referencia global para la política exterior y de seguridad española.

Morán no pertenecía al núcleo duro de la dirección del PSOE y en el Gobierno de 1982 era el ministro de más edad (56 años). Era, también, el único que había ocupado un puesto relativamente elevado en la Administración, aunque al nivel todavía modesto de Director General. De entre todos los «ministrables» para la cartera de Exteriores en la época era la persona que reunía las cualidades profesionales y políticas que mejor encajaban con las apremiantes necesidades del singular momento histórico por el que España empezaba a adentrarse.

En efecto, al nombrar a Morán, Felipe González emitía, entre otras, la señal de que el Ministerio de Asuntos Exteriores —crucial— iba a ser dirigido por un buen conocedor de su peculiar ambiente institucional y sociológico. Aún así el nuevo ministro concitaba en la carrera diplomática adhesiones profundas (los «moranitas») y muchos recelos.

En 1982 el Ministerio no había concluido todavía su necesaria renovación generacional. Numerosos diplomáticos que habían sido demasiado complacientes con la extinta dictadura estaban todavía en activo (aunque esencialmente en puestos en el extranjero). Una verdad a medias tranquilizaba muchas conciencias, pero dificultaba la readaptación intelectual: la política exterior del franquismo había sido, *también*, política de Estado porque se había encaminado a la defensa de los intereses, permanentes y específicos, de España (sin embargo, los más conservadores quizá eliminarían el adverbio subrayado). Un sólido espíritu de cuerpo apuntalaba el entramado institucional y reglamentario de la «carrera» por antonomasia⁷.

⁶ Fernando MORÁN, *Una política exterior para España*, Planeta, Barcelona, 1980, en especial pp. 21, 25, 119-120, 293, 302 y 326. El autor destacaba, en particular, que carecía del más mínimo sentido práctico la vuelta hacia un nacionalismo de izquierdas.

⁷ Es sorprendente la carencia de estudios sociológicos sobre la carrera diplomática española. Compárese esta situación no ya con la norteamericana sino con un referente más próximo, el británico. En la primavera de 1994 la BBC emitió un programa de varios capítulos sobre el Foreign Office y el servicio exterior que fueron expandidos posteriormente en un libro de agradable lectura: Ruth Dudley Edwards, *True Brits. Inside the Foreign Office*, BBC Books, Londres, 1994. El que TVE sometiera al cuerpo diplomático español a un

Morán tuvo que articular un equilibrio difícil. Por un lado, no era posible abordar la futura política exterior sino con los mismos hombres, aunque no necesariamente con todos y en los mismos puestos. Por otro, había que combatir la preocupación que despertaba la llegada del PSOE y no introducir una dinámica que acrecentara la desconfianza y, a la postre, redundara en una reducción del nivel de eficacia en el funcionamiento del aparato diplomático⁸.

El ministro se rodeó de funcionarios que en la carrera eran considerados de tendencias progresistas (lo que, para muchos otros, no conllevaba necesariamente una apreciación positiva) y en quienes personalmente confiaba. Ello condujo a algunos cambios de destino que pudieron parecer un tanto sorprendentes. A pesar de los temores de muchos, los nombramientos de embajadores políticos se mantuvieron dentro de límites estrictos⁹. En capitales claves para la acción exterior española, el mensaje que las acreditaciones emitieron fue de absoluta tranquilidad. Diplomáticos de impecables credenciales conservadoras se vieron recompensados con embajadas de gran importancia. El caso de Washington fue señero, pero no el único. Más adelante no se produjo reforma sustancial de la trama institucional sobre la que asentaba la

escrutinio tan pormenorizado representaría, en mi opinión, una pequeña revolución cultural, tanto para la Administración como para los receptores de sus servicios. Una buena obra que conjuga la aplicación al caso español de diversos modelos teóricos y el análisis pormenorizado de aspectos políticos, institucionales y personales es la de Gerlinde Freia Niehus, *Aussenpolitik im Wandel. Die Aussenpolitik Spaniens von der Diktatur Francos zur parlamentarischen Demokratie*, Iberoamericana, Vervuert Verlag, Frankfurt, 1989, dos tomos.

⁸ Fernando MORÁN, *España en su sitio*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990, ha dejado cuenta de su actuación. Estas memorias, en las que se combina una lectura apasionante a veces y el detalle del diario apenas reelaborado, ilustran el afecto del ministro por numerosos funcionarios del cuerpo diplomático español y por esa casa, para un académico un tanto peculiar, que es el Ministerio de Asuntos Exteriores. Como el presente artículo se refiere sólo a los ministros, no contendrá ningún elogio a muchos de los cargos, altos y medios, y a los funcionarios con quienes tuve a honor trabajar en dicho Departamento. Aun así, sería profundamente injusto si no mencionara al menos a Carlos Fernández Espeso, director general de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme, para mí una de las grandes y entrañables figuras del período.

⁹ A riesgo de olvidar alguno, los puestos donde se nombraron embajadores no pertenecientes a la carrera diplomática fueron Amman, Bonn, Consejo de Europa, París, Roma y UNESCO. El número no aumentó mucho en años posteriores. En Roma se repitió la experiencia. Caracas, Lisboa, OCDE, San Salvador y Washington recibieron también en algún momento posterior tales embajadores. Por supuesto, los nombramientos no dependían tan sólo del ministro. Adicionalmente, salvo en dos ocasiones, todas las Direcciones Generales del Palacio de Santa Cruz fueron ocupadas por diplomáticos.

diplomacia española. El cese sorprendió al ministro cuando se disponía a estudiarla¹⁰.

Como ministro Morán supo combinar, en mi opinión, respeto a los principios y sentido práctico, preocupación por la doctrina y aplicación realista, conceptualización y adaptación. No conoceremos las impresiones que despertaba entre sus interlocutores más destacados en el exterior hasta que se abran archivos y se contrasten memorias¹¹. Ahora bien, sí está claro que fue capaz de desarrollar una relación excelente con algunos de sus colegas extranjeros en casos en los que la química personal tenía auténtica importancia política¹².

Un ámbito —al principio insospechado— en el cual el ministro hubo de poner a prueba sus cualidades personales fue el interno, especialmente si se tiene en cuenta la atroz campaña de burla, menosprecio y deslegitimación a la que se vio sometido¹³. Con todo, un análisis comparativo de los índices de popularidad o aprecio de los políticos de la época arroja conclusiones altamente positivas para Morán. La opi-

¹⁰ Sería interesante realizar un estudio comparativo de los cambios de estructura y funcionamiento en el Ministerio de Asuntos Exteriores con los experimentados por otros grandes Departamentos de la Administración central española. La comparación revelaría hasta qué punto los sucesivos gobiernos de Felipe González fueron cautelosos a la hora de modificar el aparato exterior.

¹¹ Algunas de las que han aparecido, por ejemplo las de Hans-DIETRICH GENSCHER, *Erinnerungen*, Siedler Verlag, Berlín, 1995, son desilusionantes en este aspecto. A pesar de los excelentes contactos entre los dos ministros, y de la preocupación alemana porque España pudiera entrar en una dinámica que llevase a la denuncia del Tratado del Atlántico Norte, Genscher no menciona a Morán y raras veces se refiere a temas españoles. Sir Geoffrey HOWE, *Conflict of Loyalty*, Pan Books, Londres, 1995, lo hace sólo una vez —elogiosamente—, como se indicará más adelante.

¹² Personalmente me consta ésto en el caso de Claude Cheysson, ministro de Relaciones Exteriores de Francia. La amistad Cheysson-Morán, hombres de gran preocupación intelectual y de amplia visión estratégica, tuvo efectos importantes, tal como narra el propio Morán en sus memorias, pp. 62-64. La química personal con su sucesor, Roland Dumas, facilitó a finales de marzo de 1985 el desbloqueo francés en la recta final de las negociaciones con la Comunidad. En febrero, Bettino Craxi, entonces presidente del Consejo de Ministros comunitario, había indicado a Mitterrand que si no había ampliación se produciría una crisis y los españoles votarían contra la OTAN. Véase Jacques ATTALI, *Verbatim, I, 1981-1986*, Fayard, París, 1993, p. 772.

¹³ En sus memorias, pp. 251-255, Morán se ha referido a esta campaña, insinuando que detrás de ella podrían haber estado ciertos servicios norteamericanos. Sea como fuere, mi opinión personal es que la campaña contra el ministro encontró campo abonado entre todos aquellos publicistas que se negaban a aceptar que pudiera haber una alternativa conceptual, y un desarrollo pragmático, a una política exterior de seguimiento cuasi-automático a intereses que no habían sido filtrados críticamente por los mecanismos, todavía inexperimentados, de la incipiente democracia española.

nión pública registró resultados opuestos a los perseguidos y su figura fue ganando puntos constantemente a lo largo del tiempo.

Según una encuesta realizada en abril de 1985, por ejemplo, Morán se había convertido en el ministro más popular y mejor valorado. Un 73% de los encuestados aprobaba su gestión y sólo un 9% la descalificaba. Su nota media, en una escala de 0 a 9, era de 6.8 puntos. En términos comparativos sólo Narcís Serra y Javier Solana pasaron, con Morán, el listón de la media. Un detalle sorprendente fue que los votantes socialistas, centristas y comunistas le concedieran puntuaciones muy similares. Incluso los votantes de la entonces Coalición Popular le votaron también positivamente, otorgándole la calificación más elevada de entre las que consentían a los restantes miembros del Gobierno¹⁴.

3. Hacia una definición estratégica

Uno de los puntos fuertes de Morán era su afán conceptualizador y didáctico. Se trataba de algo muy conveniente en aquellos tiempos de gran controversia interna. Fueron numerosísimas sus invocaciones al análisis y a la necesidad de conquistar y defender un margen de autonomía para una política exterior de matices, alejada de toda visión en claro oscuro y opuesta a toda tentación de militarización de su base conceptual. El ministro las desgranó en incontables entrevistas a los medios de comunicación, en múltiples comparecencias ante las Cámaras, y en centenares de contactos públicos y privados con decisores españoles y extranjeros, en España y fuera de España. Quizá no fueron de fácil recepción para una sociedad ansiosa de certidumbres como era la española de la época. ¿Saldría España, o no, de la OTAN? ¿Cuándo? ¿Entraríamos o no en la Comunidad Europea? ¿Cuándo? ¿En qué condiciones?

Al comienzo no había, claro está, respuestas precisas¹⁵. Existía, eso sí, un principio básico: la necesidad de maximizar los activos propios, a la vez que se minimizaban los pasivos. Era un ejercicio difícil. No había muchos que defendiesen, a priori, la necesidad de que las ideas motrices que habían sustentado la política exterior española se sometie-

¹⁴ En sus memorias, p. 243. Morán se refiere con modestia a la mejora de su imagen pública. Véase, para la encuesta, *Diario 16*, 10 de junio de 1985.

¹⁵ Pero en el exterior, obviamente, no se dormían. Cuando en la primavera de 1983 me desplazé a Bonn para estudiar el funcionamiento de la Oficina de Planeamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores alemán me encontré que mis amables interlocutores tenían ya horquillada la fecha del referéndum sobre la OTAN. Apenas si erraron en unos meses.

ran a un análisis en profundidad, siquiera para no dejarse arrastrar por automatismos y deslizamientos que ya no tenían razón de ser en la nueva etapa inaugurada por el cambio político interno. Desde este punto de vista, el tema esencial al que Morán dedicó mucho tiempo fue el de examinar hasta qué punto, y cómo, la transformación interior debía y podía trasladarse a una política exterior más activa, que rechazase las visiones maniqueas muy propias de la época y estuviera democráticamente fundamentada.

Como ministro, Morán buscó un margen de autonomía para su propia gestión, lo que a veces le llevó a entrar en un diálogo no exento de algunas dificultades con el presidente del Gobierno, cuya dirección estratégica siempre acató¹⁶. Muchos comentaristas en la época hicharon estas dificultades muy por encima de lo que, en mi opinión, realmente significaban. Felipe González no tuvo con Morán el mismo tipo de relación que más tarde desarrolló con su sucesor pero fue siempre una relación de respeto mutuo.

Naturalmente, la definición de dimensiones esenciales de la política exterior y de seguridad no era algo que pudiera realizarse sólomente desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. Afectaba a numerosas manifestaciones de la política gubernamental y debía coordinarse con otros Departamentos, bajo la tutela y responsabilidad última de la Presidencia.

La reflexión sobre el anclaje —con características propias— en los mecanismos básicos de la política de seguridad occidental fue evolucionando, a veces de forma no exenta de roces con el Ministerio de Defensa.

El ministro tenía una idea sumamente clara de cuáles podrían ser los rasgos básicos de esa definición y en la esencial relación con los Estados Unidos Morán siempre preconizó la adopción de una postura que redujese lo más posible el peso de las dependencias tradicionales¹⁷.

¹⁶ En sus memorias Morán se ha referido en numerosas ocasiones a los ejes conceptuales de su acción y a sus relaciones con Felipe González. Véanse, como botón de muestra, las pp. 20 y ss. Sin embargo, en unas palabras pronunciadas el 19 de julio de 1983 ante nuevos secretarios de Embajada, el ministro caracterizó el régimen político español como estrictamente parlamentario, «sin desviaciones de ningún tipo hacia el asambleísmo puro ni hacia el presidencialismo». También hacía una lectura del artículo 98 de la Constitución en el sentido de que dejaba al Presidente del Gobierno la coordinación y distribución de las tareas de los ministros, con total respeto a la responsabilidad política de cada uno. De aquí podía inferirse una posición de principio que, con independencia de su justeza doctrinal, chocaba con las realidades de la época.

¹⁷ No quisiera dejar de mencionar mi convicción de que la actitud del embajador norteamericano de la época, Thomas O. Enders, fue profunda e innecesariamente contraproducente, quizá incluso desde el punto de vista de los propios intereses estadounidenses. Cuando en un

Esta inclinación no contribuyó demasiado a su popularidad en círculos conservadores y coloreó la visión que de él tuvieron, hasta el final, comentaristas españoles y extranjeros.

Morán se preocupó personalmente desde el comienzo de su gestión de que la relación con los Estados Unidos quedase desvinculada de cualquier forma pre-determinada de permanencia en la OTAN. Un protocolo adicional al convenio bilateral hispano-norteamericano y que se firmó el 24 de febrero de 1983 así lo garantizó. El protocolo reconocía que los dos Estados signatarios estaban acordes en afirmar que el convenio no prejuzgaba la cuestión de la integración española en la estructura militar de la OTAN.

El ministro recordó entonces que el Gobierno, tras haber detenido el proceso de integración militar en la OTAN, había dado comienzo a un estudio sobre la postura de seguridad de España.

La contribución personal de Morán a cómo traducir tal postura en el futuro se gestó en el primer semestre de 1984. En junio, el ministro elevó al presidente del Gobierno un informe de casi cuarenta folios que contenía sugerencias precisas sobre la posible forma de permanencia en la OTAN y la reducción de las instalaciones y facilidades que se habían acordado a los Estados Unidos en 1982¹⁸.

Este informe mostraría hasta qué punto muchas de las hipótesis que circulaban por los medios de comunicación españoles y extranjeros estaban erradas. Morán había llegado pronto a la conclusión de que a España no le convenía salir de la OTAN. Otra cosa era cómo definir la permanencia.

La aportación de Morán se amalgamó con otras en Presidencia y condujo directamente al famoso «decálogo» en materia de política de paz y de seguridad que Felipe González dio a conocer en el Congreso de los Diputados el 23 de octubre de 1984.

El «decálogo» estableció sin rodeos que, en opinión del Gobierno, España no debía denunciar el Tratado del Atlántico Norte ni incorpo-

almuerzo auspiciado por el Grupo 16 para cerrar un ciclo de conferencias sobre la política de seguridad española el embajador de los Estados Unidos ni siquiera se dignó saludar al ministro de Asuntos Exteriores de España, sentado a la misma mesa, no pude por menos de pensar que tener a Enders en Madrid era un auténtico lujo. Morán ha caracterizado la gestión de Enders con tono elegante, pero crítico, en sus memorias, pp. 248-251. En la necrológica que *The New York Times* (18 de marzo de 1996) le dedicaría, la imagen que se transmite de Enders es la de un conservador pragmático, un tanto arrogante, con una alta opinión de sí mismo y sin pelos en la lengua. No se recoge nada sobre su periodo en España.

¹⁸ MORÁN, *España, op. cit.*, pp. 270 y ss. Casi todos los puntos del «decálogo» fueron tratados, de una manera u otra, en el informe. Atribuir a Morán un «anti-otanismo» reflejo no resiste la contrastación con los hechos.

rarse a la estructura militar de la OTAN. Se reconoció el deseo de reducir la presencia militar norteamericana en territorio español. España continuaría desnuclearizada. No cabría excluir la firma del Tratado de No Proliferación nuclear (TNP) en el futuro. España examinaría su incorporación a la Unión Europea Occidental, una vez negociada la contracción militar estadounidense. Se fortalecería la contribución al desarme así como la red de convenios bilaterales con otros países europeos en materia de cooperación para la defensa. El nuevo status debería permitir avanzar hacia la solución del problema de Gibraltar. Finalmente el Gobierno aspiraba a alcanzar un consenso interno en política de defensa.

El «decálogo» era la culminación del proceso de reflexión emprendido. No dejaba lugar a dudas razonables sobre el cambio de postura ni tampoco sobre la europeización neta a que se tendía en la política exterior y de seguridad de España. El ministro se sintió perfectamente cómodo con los resultados.

Otro tema en el que la mano de Morán se advirtió inmediatamente fue el de Gibraltar, que llevó al Consejo de Ministros en una de las primeras reuniones del Gabinete. Como resultado, el 15 de diciembre de 1982 la verja se abrió unilateralmente, por parte española, sin contrapartida y por razones humanitarias. Desde el 10 de abril de 1980, fecha de la declaración de Lisboa, el tema no se había movido. Fernando Morán fue directamente responsable de que se abriera un boquete inicial en el cerco con el que la extinta dictadura había rodeado la Roca trece años atrás.

Gibraltar fue uno de los ejes esenciales de las preocupaciones de Morán, quien le dedicó una atención permanente y constante con imaginación, sentido prospectivo e insuperable empatía. El ministro aprovechó todos los avances en la posición internacional española (en conexión con las negociaciones de adhesión a la Comunidad, con la decisión de permanecer en la OTAN, con la mejora del tono en las relaciones hispano-británicas) para extraer de ellos elementos con los cuales enriquecer la postura española¹⁹. Su tenacidad se puso a prueba en innumerables contactos discretos que condujeron, finalmente, a la De-

¹⁹ En paralelo, el propio Sir Geoffrey HOWE, *op. cit.*, pp. 318 y 308, expondría ante la primera ministra británica el 9 de setiembre de 1983 que el Reino Unido debía aprovechar las negociaciones de adhesión a la Comunidad como vehículo para alcanzar un nuevo nivel en las relaciones con España, en las que la cuestión de Gibraltar no oscureciera todo lo demás. El tema era urgente porque, de no abordarse bien, podría lastrar el proceso de negociación en el contexto comunitario.

claración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984. En ella, por vez primera, el Reino Unido se mostró dispuesto explícitamente a tratar de la cuestión esencial para España, la de la soberanía. La apertura completa de la verja se produjo todavía bajo la gestión de Morán, en la medianoche del 4 de febrero de 1985. Simultáneamente, el ministro se reunió en Ginebra con su colega británico. Sir Geoffrey Howe, para discutir específicamente cómo desarrollar en la práctica la declaración de Bruselas²⁰. En contactos fuera de las reuniones formales, Morán hizo llegar a su interlocutor toda una serie de ideas que, al parecer, representaron cierta sorpresa para éste. Más tarde, dichas ideas fueron confirmadas por escrito.

Por desgracia, el tema de Gibraltar terminó empantanándose, aunque es preciso reconocer que ésto se produjo después del cese del ministro²¹.

La mano firme de Morán se advirtió también en dos actuaciones de índole estructural y en una de carácter mas bien coyuntural, aunque importante.

Las dos actuaciones se refieren a la reactivación, recalentamiento y consolidación en un nuevo plano de las relaciones con Francia, absolutamente vitales, y al establecimiento de las bases necesarias para mejorar las relaciones con Portugal. Su aportación coyuntural se manifestó en los esfuerzos para conseguir que terminara con éxito en 1983 la reunión de Madrid de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, que se arrastraba en un contexto internacional bastante sombrío. Todavía hoy el recuerdo de las tensiones en el verano y otoño de aquel año es estremecedor: como señala Walker, el anuncio del derribo soviético del avión coreano KAL-007, los ejercicios de la OTAN (Able Archer 83) y la invasión estadounidense de la pequeña isla de Grenada indujeron una sensación en el Kremlin de que la guerra se aproximaba. No fue un período fácil para muchos. Tampoco lo fue para el Gobierno español ni para su ministro de Asuntos Exteriores.

Morán siempre pensó que los intentos de lograr un margen de autonomía para España en política exterior requerían un esfuerzo constante.

²⁰ Sir Geoffrey HOWE, *ibid.*, p. 407, recordará que los avances que él deseaba se consiguieron gracias a la infatigable cooperación con Fernando Morán. Las relaciones bilaterales hispano-británicas mejoraron notablemente como consecuencia de las decisiones de febrero de 1985.

²¹ Sobre el problema específico de Gibraltar el estudio más reciente es el de Peter GOLD, *A Stone in Spain's Shoe. The Search for a Solution to the Problem of Gibraltar*, Liverpool University Press, 1994.

sin dejarse llevar por el atractivo —y la urgencia— de los anclajes centrales, y advirtió constantemente contra la aparente simplicidad de una estrategia que sólo se orientase a ellos, en descuido de otros problemas y de otras áreas. En la reflexión sobre la acción española en el Norte de África o en el despliegue de una nueva actitud ante Iberoamérica²². Morán sembró otras tantas semillas que darían fruto posteriormente.

El ministro supo introducir, en definitiva un estilo peculiar de combinación de planteamientos de *Realpolitik* con la defensa, acerada, de ciertos principios básicos y de una visión previa de cómo hacer avanzar los intereses españoles en el contexto internacional. Naturalmente, la dosificación precisa de los elementos que intervienen en tal combinación es lo que diferencia al mero profesional, al más o menos probo funcionario, del hombre con visión política y estratégica. En el Ministerio de Asuntos Exteriores, la sabiduría burocrática tradicional, tributaria en parte de la herencia de la dictadura, no había abonado demasiado bien el terreno para que fructificase tal combinación *bajo un ministro de izquierdas*. A Morán le costó tiempo y esfuerzo hacer comprender su política y su estilo propio y personal.

Los planteamientos de Morán no dejaron de irritar. Algunos compañeros de Gabinete clamaron contra su enfoque, que sólo podía producir resultados en el medio y largo plazo. El temor que siempre mantuvo Morán a que la política exterior se dejara llevar por la acumulación de deslizamientos no dejó de ser válido dadas las posturas de otros miembros del Gobierno, mucho menos interesados en las posibilidades reales de despliegue de una acción orientada por la busca de un margen de autonomía. Algunos de los planteamientos de Miguel Boyer, entonces todopoderoso ministro de Economía y Hacienda, me parecieron no tener cuenta de los espacios que aspiraba a crear Morán.

²² Era el período, no lo olvidemos, de la obsesión de la Administración Reagan sobre América Central. Como país candidato a la adhesión, además de desarrollar una política propia en la subregión y de apoyo a los esfuerzos de paz del Grupo de Contadora, España participó activamente en el comienzo del desarrollo de una postura activa de la Comunidad Europea en lo que terminaría conociéndose como el diálogo de San José. Al igual que en el caso de otros países comunitarios (muy singularmente Francia) ello produjo ciertos roces con Washington. De aquí algunos analistas han inferido que el cese del ministro, «de orientación marxista» (sic), resultó de las divergencias con Felipe González, más moderado y menos estridentemente antinorteamericano que Morán. Es una manera, como cualquier otra, pero no inocente, de deformar la historia. Véanse Eric Solsten y Sandra W. Meditz (eds.), *Spain. A Country Study*, Area Handbook Series, Federal Research Division, Library of Congress, Government Printing Office, Washington D.C., 1990, pp. 268-269.

Los resultados globales no fueron desdeñables. En el eje de la negociación con la Comunidad fueron registrándose, progresivamente, avances importantes. Nunca estuvo en cuestión el que España entrase. Lo que se debatía era el cómo y el cuándo²³. A pesar de que todavía hoy se discuten las condiciones de aceptación del *acquis communautaire*, mi impresión es que el resultado fue óptimo, habida cuenta del cuadro político y estratégico exterior de 1985.

A principios de julio de aquel año, apenas transcurridas tres semanas de la solemne firma del Acta de Adhesión a la Comunidad Europea, Morán salió, con otros compañeros de Gabinete, incluido Boyer, en la primera remodelación ministerial realizada por Felipe González. El propio afectado ha revelado que se enteró por el Presidente de la República Federal de Alemania, Richard von Weizsäcker, en la residencia del embajador alemán en Madrid²⁴.

El porqué del cese dio pábulo a numerosas interpretaciones. Ciertos medios de comunicación extranjeros especularon que, de cara al futuro referéndum sobre la OTAN, el Presidente del Gobierno deseaba contar con un ministro que pudiera encararlo con credibilidad. Algunos destacaron una presunta carencia de buenas relaciones entre el ministro y Felipe González. Otros se hicieron eco de las afirmaciones de este último: con la entrada en la Comunidad se había abierto un nuevo capítulo en la política exterior española y él deseaba contar con otro hombre²⁵. *The Guardian*, en particular, consideró brillante la gestión de Morán, —«hombre tristón» («lugubrious»)—, en lo que se refería a la negociación con la Comunidad y a la transformación de las relaciones con el Reino Unido, gracias a la desactivación del problema de Gibraltar. El editorial no fue parco en elogios: ambos logros, alcanzados en un período de tiempo relativamente corto, hacían

²³ La determinación de este cómo y cuándo no fue una mera prolongación de la negociación seguida hasta 1982. Manuel Marín y el nuevo presidente ejecutivo del Consejo Coordinador y secretario general de la Secretaría de Estado (la Trinidad), Carlos Westendorp, introdujeron cambios sustantivos en la forma en cómo debía abordarse el ejercicio.

²⁴ MORÁN. *España, op. cit.* pp. 493-496.

²⁵ *The Times*, 4 y 5 de julio; *The Guardian*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 de julio; *The New York Times*, *The Washington Post*, 5 de julio; *The New York Times*, 6 de julio. *El País*, 5 de julio de 1985, reprodujo la contestación de Felipe González a una pregunta sobre el cese: «El ministro Morán durante una época fue fuertemente criticado, injustamente criticado en mi opinión. (...) Ahora está recibiendo elogios. Ha cubierto una función y lo ha hecho bien, pero he estimado conveniente una sustitución. El ministro ha coincidido en la política exterior con el diseño que se ha hecho desde la Presidencia del Gobierno y ha estado dispuesto y estaría en este momento a ejecutar la política exterior con lealtad».

de Morán el ministro español de Asuntos Exteriores más exitoso del siglo²⁶.

Muchos comentaristas españoles se expresaron en términos análogos a los extranjeros. Se señaló que el relevo no era el de un ministro gastado²⁷. Sin embargo, también se elevaron voces en contra. José Mario Armero indicó, agudamente, que Morán «es un hombre que sabe adecuarse perfectamente a la realidad, como lo ha demostrado en los dos años y medio largos de gestión (...) Está acostumbrado a ser leal con sus superiores y con el Gobierno». En consecuencia, en mi opinión con razón, Armero no creía en la importancia del tema OTAN para explicar el cese²⁸.

En aquellos momentos, un 68% de los españoles consultados consideró negativo el cese de Morán²⁹. Mucha gente lloró en su despedida del Ministerio.

4. Francisco Fernández Ordóñez (1985-1992)

El sucesor tenía un perfil y unas cualidades muy diferentes. No era un profesional de las relaciones exteriores. Tampoco contaba con experiencia alguna de política exterior española. Sí era, por el contrario, un auténtico peso pesado de la política interior³⁰.

²⁶ «Spain's night of the long knives», *The Guardian*, 5 de julio de 1985. El editorialista interpretaba el cese de Morán como el cambio más importante para el exterior y lo atribuía a la necesidad de González de poner al frente de la diplomacia española a una figura pro-OTAN.

²⁷ «La caída de Morán», *Diario 16*, 4 de julio de 1985.

²⁸ Véase José Mario ARMERO «Fernando Morán, un hombre importante», *Diario 16*, 5 de julio. Excelentes retratos del ex-ministro aparecieron en las crónicas de José V. COLCHERO, *Ya*, y Pedro CALVO HERNANDO, *Diario 16*, 4 de julio y, sobre todo, en Eduardo CHAMORRO, «Fernando Morán: entre Europa y el deshauicio», *Cambio 16*, 15 de julio. Una ácida reflexión fue la de Alberto Miguez en *ABC*, 4 de julio de 1985.

²⁹ *Diario 16*, 8 de julio de 1985.

³⁰ Fiscal de origen y funcionario del Cuerpo de Técnicos Fiscales del Estado, su carrera había discurrido en áreas económicas: Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda, Subsecretario de Economía Financiera y Presidente del INI. En el revuelo que en el otoño de 1974 provocó el cese como ministro de Información y Turismo de Pío Cabanillas, rompió con el franquismo en un sonado discurso en el que estuve presente. Ya con UCD, había sido ministro de Hacienda y de Justicia. Fundó después un micropartido (Acción Democrática) con el que participó en las elecciones de 1982, integrado en las listas del PSOE. Posteriormente había sido nombrado Presidente del Banco Exterior de España. Existe una biografía sobre el mismo que no me ha sido posible consultar al escribir estas líneas en Nueva York.

Fernández Ordóñez llegaba precedido de una reputación rotunda, aunque de signo equívoco. Para algunos, excelente. Para otros, detestable. El nuevo ministro, que siempre reclamó para sí el haber mantenido una orientación ideológica de carácter socialdemócrata, disponía en su haber de éxitos notables ligados a la reforma fiscal y a la ley del divorcio, aspectos en los que sus adversarios más encarnizados habían figurado entre la oposición conservadora y muchos de sus correligionarios en UCD. Tradicionalmente había mantenido excelentes contactos con el mundo de la comunicación. Durante los últimos años del franquismo, la incipiente prensa crítica se había acostumbrado a ver en él a uno de sus mejores aliados. El presidente del Gobierno en el que Fernández Ordóñez actuó como ministro de Justicia ha dejado de él un retrato en el que el humor y la galanura del estilo no logran ocultar un punto de acidez que quizá el autor no deseara dejar de transmitir³¹.

En cualquier caso, Fernández Ordóñez era un hombre complejo que, cuando quería, desplegaba una simpatía extraordinaria. Se trataba de un político sumamente rodado y llegaba al Ministerio casi con la misma edad que su predecesor.

Inevitablemente, la sustitución de un diplomático profesional ya muy conocido y con una visión perfectamente definida sobre el sistema internacional y la posición de España en el mismo, por alguien que se acercaba por primera vez a los temas candentes de la política exterior de la época suponía una apuesta.

En mi opinión con tal apuesta Felipe González emitía, entre otras, una señal: la de que a mitad de 1985 quería marcar muy de cerca la acción exterior.

Había, ciertamente, algunas razones para ello y que estaban vinculadas con la traducción y consolidación operativas de la estrategia ya definida.

En el caso de la Comunidad Europea, la adhesión implicaba que en el futuro ningún sector de la actividad española dejaría de verse afectado. El Ministerio de Asuntos Exteriores iba a situarse en la punta de lanza de un proceso nuevo. Colocar en él a un peso pesado de la política interior, y que ya había pasado por la cartera de Economía y Hacienda, tenía sentido.

Otro tema por abordar era el desarrollo del «decálogo». El presidente del Gobierno había ofrecido una alternativa a la denuncia del Tratado del Atlántico Norte (que pasaba por la realización del referén-

³¹ Véase Leopoldo CALVO-SOTELO, *Memoria viva de la transición*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990, pp. 205-208, donde se menciona «la incontinencia verbal y proverbial» de Fernández Ordóñez. El autor termina indicando: «No he podido guardarle rencor».

dum). Si el pueblo español aprobaba la permanencia de España en la OTAN, habría que negociar entonces las modalidades de participación. Aunque en este tema el ministro de Defensa Narcís Serra tenía una responsabilidad primordial, la diplomacia española no podía abdicar las suyas.

Ambas dimensiones implicaban la necesidad de abordar arbitrajes sin cuento. Con su densísima experiencia de política interna, Fernández Ordóñez, pragmático, posibilista y encantador de serpientes nato, presentaba una nueva cara, complementaria de la de Morán, para la estrategia de política exterior inspirada por el Presidente³².

El ministro, por temperamento y disposición, se sentía en condiciones para llevar a cabo tal tarea. Hombre de gran intuición, seguro de sí mismo, a veces con una punta de osado, elevaba a la categoría de principio la fé en los réditos que cabía obtener de un reforzamiento del trato personal³³.

Hay una consideración adicional e inexcusable. A mitad de 1985, la estrategia de política exterior incluía una reducción de la presencia militar norteamericana en España. Morán, sin duda, hubiera podido llevarla a cabo pero parecía fuera de toda duda que despertaba grandes recelos en Washington³⁴. Alguien que no lo hiciera, podría tal vez ponerla en práctica con menores costes de oportunidad. Para bien o para mal, Fernández Ordóñez no generaba tal tipo de sentimientos, antes al contrario.

Si las interpretaciones que anteceden son correctas, el cambio tenía que ocurrir más o menos cuando ocurrió, en el momento de triunfo de Morán con la firma del Acta de Adhesión a la Comunidad Europea. De haberse retrasado, su sustitución se hubiera hecho mucho más difícil.

³² La prensa extranjera destacó hasta la saciedad el «atlantismo» y la actitud «pro-norteamericana» del nuevo ministro junto con su capacidad para sobrevivir políticamente.

³³ La actitud de Fernández Ordóñez, cada vez que quería entrar en buena relación con un interlocutor extranjero, se reflejaba en una invitación sintomática: «Just call me Paco!». Según la leyenda, la empleó por primera vez al presentarse a sus colegas comunitarios y la siguió utilizando con éxito en numerosas misiones por todo el mundo: necrológica en *The New York Times*, 8 de agosto de 1992.

³⁴ La contrastación documental de esta hipótesis dependerá de la apertura de los archivos de Washington. Yo no creo que Enders presentara una visión atractiva de Morán y de su política. En cualquier caso, quizá sea sintomático que el entonces secretario de Estado norteamericano no mencione para nada sus contactos con Morán y que se refiera sólo dos veces —y de pasada— a España. A mayor abundamiento la primera contiene una versión un tanto inverosímil de su entrevista con Felipe González en diciembre de 1982. Véase George P. Shultz, *Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1993, pp. 150-151.

5. Traducción y consolidación operativas: rasgos fundamentales

La acción exterior española, bajo el nuevo ministro, se atuvo ante todo a la traducción operativa de ciertas pautas ya establecidas.

En primer lugar había que prepararse para absorber el impacto del acceso a la Comunidad.

El presidente del Gobierno había aconsejado a Morán que las reformas en el Ministerio las dejara para después de la firma del Acta de Adhesión. Fernández Ordóñez tuvo que poner en práctica de inmediato algunos retoques imprescindibles³⁵.

La participación en los mecanismos de la cooperación política europea y la digestión de un volumen inmenso de nueva información requerían adaptaciones funcionales. Ciertas áreas de la acción exterior, como por ejemplo la política de cooperación, que habían estado muy subdesarrolladas clamaban por un nuevo tratamiento.

Con todo, la tarea esencial estribaba en la necesidad de plantear correctamente y defender con eficacia en Bruselas los intereses españoles, forjando alianzas cambiantes según los problemas en discusión. Funcionarios competentes, *partenaires* irreprochables pero negociadores duros³⁶, poco a poco labraron una visión española del acontecer comunitario, inserta en el marco de una política de profundización de la construcción europea³⁷. En la etapa de la presidencia española del Con-

³⁵ Real Decreto de 28 de agosto de 1985 sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores. De importancia especial resultó la creación de una nueva Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica y una Secretaría General de Política Exterior, con el rango de Subsecretaría. Quienes se hicieron cargo sucesivamente de ellas (Luis Yáñez-Barnuevo en la primera y Máximo Cajal y Francisco Villar sucesivamente en la segunda) prestaron una contribución especial al despliegue en tales áreas. Pocos meses después, el equipo de la Trinidad experimentó cambios sustanciales. Marín se fue a Bruselas como miembro de la Comisión Europea. Westendorp fue nombrado embajador representante permanente. Su sucesor era un hombre que no sólo conocía al dedillo la política comunitaria sino también la política económica y comercial española: Pedro Solbes.

³⁶ Véanse Jacqueline Nonon y Michel Clamen. *L'Europe au pluriel*, Dunod, París, 1993, cap. 7.

³⁷ En este sentido, el discurso de Felipe González ante el Colegio de Europa el 28 de octubre de 1985, poco después de su intervención en Washington D.C., en el Wilson Center, ilustra, convincentemente, la coherencia de su visión y planteamientos estratégicos, tanto sobre el pasado español como sobre lo que sería preciso hacer en el futuro. En lo que se refiere al pasado: «Siglo y medio de hipernacionalismo, de hiperproteccionismo, sólo ha provocado aislamiento político y tendencias autoritarias, retraso económico y ensimismamiento». En lo que se refiere al futuro: «España está dispuesta a avanzar hasta donde se quiera avanzar y con todos los que quieran avanzar, planteándose como meta la unión europea». En lo que se refiere a cómo hacerlo: gracias a «una agilización de los mecanismos de decisión del Consejo».

sejo de Ministros de la Comunidad, durante la primera mitad de 1989, y en las negociaciones que condujeron al Tratado de Maastricht, Fernández Ordóñez supo dejar huella de su encanto personal al cohesionar la defensa de los intereses españoles con los comunitarios.

En segundo lugar, había que abordar el tema del referéndum sobre la OTAN. Fernández Ordóñez contribuyó considerablemente a tranquilizar los ánimos en el exterior³⁸. La tarea no fue fácil porque el brusco recalentamiento de las pasiones políticas indujo a la oposición conservadora a recomendar la abstención. Fueron muchos los observadores extranjeros que llegaron a pensar que, con una parte de la izquierda en contra, el Gobierno no estaría en condiciones de ganar la consulta. No fue así, con gran alivio de nuestros nuevos socios, y —cabe imaginar— de los Estados Unidos. La fecha del referéndum, 12 de marzo de 1986, marcó un claro hito político y abrió la puerta a la negociación de las modalidades específicas de permanencia de España en la OTAN.

Algunas de las medidas derivadas del «decálogo» no planteaban problemas en las relaciones hispano-norteamericanas³⁹. Otras, sí. Un nuevo embajador, procedente del tumultuoso Beirut y con un apretado currículum, Reginald Bartholomew, sustituyó a Enders.

Las negociaciones con los Estados Unidos fueron duras. Los norteamericanos tuvieron cierta dificultad en aceptar la postura y los objetivos españoles⁴⁰ que, ciertamente, eran innovadores en relación con la experiencia de rondas precedentes. Se quería terminar con la tónica de una relación que, a pesar de los retoques, seguía profundamente marcada por los convenios de 1953 y que nunca se había logrado invertir del

mediante un uso más frecuente de la mayoría simple o cualificada», reforzando la capacidad ejecutiva y las facultades de gestión de la Comisión, concediendo mayor protagonismo al Parlamento Europeo, intensificando la coordinación de la política exterior para llegar «tan lejos como se pueda llegar, e incluyendo también las materias de seguridad y de defensa». Tal discurso anticipó posiciones —las indicadas y otras— que Fernández Ordóñez y Solbes defenderían a lo largo de los siguientes años.

³⁸ En el interior, por el contrario, Fernández-Ordóñez mantuvo una actitud más bien pasiva.

³⁹ Por ejemplo, la adhesión española al Tratado de No Proliferación Nuclear, que se produjo en noviembre de 1987. Fue una auténtica revolución desde el punto de vista de la actitud tradicional, que he reconstruido en «España y el TNP: un recorrido histórico», en Jozef GOLDBLAT y Ángel VIÑAS, *La no proliferación de armas nucleares*, FEPR, Madrid, 1985, pp. 65-80.

⁴⁰ La visión que, en parte, iluminaba la postura española está expuesta en mi contribución «España-Estados Unidos: la perspectiva de 1987» al libro colectivo *Bases y reducciones. Las negociaciones España-EEUU*, INCI, Madrid, 1987, pp. 59-67. En el Wilson Center, Felipe González adujo entre los elementos que debían tenerse en cuenta para readaptar el convenio la entrada de España en la Comunidad y la previsible permanencia en la Alianza Atlántica.

todo⁴¹. Fernández Ordóñez tuvo que poner en juego toda su habilidad para salvar una multitud de escollos difíciles⁴². La nueva atmósfera de relajamiento en las tensiones entre los dos bloques que fue poniéndose poco a poco de manifiesto tras el acceso de Mijail Gorbachev al poder a comienzos de 1985 favoreció, indudablemente, el proceso de negociación.

El 1 de diciembre de 1988 se firmó el nuevo acuerdo de cooperación con los Estados Unidos que implicaba una reducción sustantiva de la implantación militar en España. Las tesis centrales españolas, impecablemente argumentadas y defendidas, fueron aceptadas. Sin duda, para algunos círculos norteamericanos el resultado fue una píldora difícil de tragar. Para España no se trató tan sólo de una operación simbólica, que denotaba la voluntad de romper con la herencia de un pasado autoritario⁴³. Se trataba de dar un giro auténticamente capital⁴⁴.

La traducción del «decálogo» continuó sin pausa. A mitad de noviembre del mismo año, Fernández Ordóñez firmó el protocolo de ad-

⁴¹ El alcance y extensión de las facilidades entonces concedidas fueron expuestos, por primera vez en la literatura, en Ángel VIÑAS, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Grijalbo, Barcelona, 1981, que pude documentar gracias al apoyo de Marcelino Oreja y José-Joaquín Puig de la Bellacasa, ministro y subsecretario de Asuntos Exteriores en la época, quienes me permitieron consultar los archivos del Departamento (en cambio, el subsecretario de Defensa, almirante Ángel Liberal Lucini, me negó por escrito el acceso a los del Alto Estado Mayor, a pesar de que su ministro lo había autorizado verbalmente).

Quizá tenga interés consignar que la publicación oficial de documentos de política exterior norteamericanos *Foreign Relations of the United States* no recogió ni el acuerdo técnico secreto ni la nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo ni los cuatro documentos técnicos anejos al primero, firmados en setiembre de 1953. En el volumen VI, parte 2, referido a los años 1952-54, sólo se indica (nota del editor, p. 1961) que todos estos documentos permanecieron secretos. Un ejemplo destacado, pues, de mayor transparencia informativa por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores que por el Departamento de Estado. La referencia a los recortes de soberanía fue utilizada públicamente por Felipe González, por ejemplo en el Wilson Center.

⁴² El ministro informó extensamente a las Cortes de los avances en la negociación, de las dificultades y de los *desiderata* del Gobierno. Véanse, a título de ejemplo, sus intervenciones ante las Comisiones de Asuntos Exteriores del Senado el 26 de febrero de 1988 y del Congreso el 21 de abril de 1987 y el 8 de marzo de 1988.

⁴³ El componente simbólico lo acentúa Geoffrey PRIDHAM, «The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective», en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1995, pp. 176-177.

⁴⁴ Carlos ALONSO ZALDÍVAR, Manuel CASTELLS y otros, *España fin de siglo*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, pp. 209-213.

hesión de España a la Unión Europea Occidental (UEO) y aprovechó la ocasión para caracterizar el nuevo acuerdo con los Estados Unidos: un paso que auguraba una relación estable entre dos países soberanos y democráticos igualmente comprometidos con la seguridad europea y occidental. Así fue en realidad. Las relaciones hispano-norteamericanas entraron en una fase en la que las aristas fueron desapareciendo.

El ministro dejó muy claro ante la UEO lo que, en la percepción del Gobierno español, significaba la puesta en práctica del «decálogo»: el comienzo de una nueva etapa en la política exterior de España, en condiciones de incorporación plena a todas las instituciones vinculadas a la vez con la construcción europea y la seguridad del continente. Era la concreción final del giro por el que, desde 1982, González, Morán y muchos otros habían suspirado: la neta europeización de la política de seguridad española.

Los anclajes en la CE, en la OTAN y en la UEO cerraron, definitivamente, la larga etapa histórica del aislamiento español. Con ellos España perfiló, operativamente, su nuevo modelo de política de seguridad. También llevó a buen puerto el proceso de transición en política exterior y, por fortuna, en un período en el que avanzaba la distensión entre los bloques. A mediados de 1988 el proceso de reformas iniciado por Gorbachev había alcanzado su punto culminante. La visita del presidente Reagan a Moscú, en mayo, pareció apuntar hacia una nueva época.

Para España, el remate de la transición externa venía a punto. Con la caída del muro de Berlín y, finalmente, el colapso de los frentes de la guerra fría una oleada de optimismo envolvió a Europa. El estar bien situado en ésta se convirtió, de pronto, en una baza muy importante.

España pudo participar en la nueva dinámica desde una posición cómoda. Es más, en dos grandes dimensiones adicionales la labor de Fernández Ordóñez dejó huellas importantes: la intensificación de la política hacia Iberoamérica y la acción de cara al mundo árabe, incluido el conflicto del Oriente Medio.

En el caso de Iberoamérica la política se basó en la estrecha interpenetración de dos ejes: el directo español y el indirecto, a través de la Comunidad Europea⁴⁵. El ministro no perdió de vista que la postura de

⁴⁵ A mí me tocó vivir de cerca esta última en la que Claude Cheysson fue sustituido por Abel Matutes y éste, más tarde, por Manuel Marín. Ambos le proporcionaron una aceleración sin precedentes. Al comienzo del diálogo de San José, Genscher había comentado a Morán, según recuerda éste en sus memorias, p. 368, que esperaba ver el día en que las Comisarías para el desarrollo y los contactos con el Tercer Mundo estuviesen dirigidos por españoles o

política exterior en la Comunidad dependía no sólo de la acción hacia esta última sino también de lo que se hiciese fuera de ella.

Este principio se vio puesto a prueba en relación con el mundo árabe, sobresaltado por el conflicto del Golfo en la segunda mitad de 1990 y primeros meses de 1991. La participación de España, vía UEO y mediante autorizaciones de sobrevuelo y utilización de instalaciones españolas a la aviación norteamericana, hizo aflorar reacciones negativas en la opinión pública. Sin embargo, Fernández Ordóñez se atuvo exquisitamente a las exigencias de la comunidad internacional en cumplimiento de una serie, bastante larga, de resoluciones del Consejo de Seguridad.

Más importante que el efecto limitado de tales reacciones fue el impacto global: España mantuvo su crédito incólume con los aliados, con los israelíes y con el mundo árabe.

En paralelo, el ministro vio realizado su propio crédito. Poco más tarde, la preparación de la primera ronda de la conferencia de paz árabo-israelí sobre el conflicto del Oriente Medio puso a prueba tal evolución.

Sirios e israelíes coincidieron, con cierta sorpresa norteamericana, en elegir Madrid como sede del comienzo del proceso de paz, después de descartar diversas alternativas. El secretario de Estado norteamericano no tuvo más remedio que llamar por teléfono a su amigo, Paco Ordóñez (sic), para rogarle con toda urgencia que España actuase de anfitrión⁴⁶. Así ocurrió, en octubre de 1991, con gran satisfacción de todas partes interesadas.

Paralelamente, la presencia española en los grandes organismos multilaterales se hizo más densa y las fuerzas armadas españolas, que desde la guerra civil no habían actuado fuera de territorios controlados por España, (salvo en la campaña nazi contra la Unión Soviética), empezaron a desplegarse en misiones de paz de las Naciones Unidas o en operaciones amparadas por el Consejo de Seguridad.

Quizá uno de los ámbitos en los que la diplomacia de Felipe González y Francisco Fernández Ordóñez más contribuyó a realzar la postura exterior española se encuentre, no obstante, en el apoyo intenso y sin fallas que ambos prestaron a la unificación alemana.

portugueses. Fue el caso con Marín, quien llegó a simultanearlas durante algunos años hasta que, tras la última ampliación de la Unión Europea, la Comisión las separó entre él y Joao de Deus Pinheiro esencialmente.

⁴⁶ Véase James A. BAKER, III, *The Politics of Diplomacy. Revolution, War & Peace, 1989-1992*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1995, pp. 510-513.

El presidente del Gobierno español fue, por ejemplo, el primer estadista en telefonar a Helmut Kohl, nada más caer el muro de Berlín, para informarle de lo mucho que España se alegraba por lo sucedido. El canciller alemán podía contar con él cuando se tratase de buscar una solución europea a los problemas que se plantearían. Había que actuar conjuntamente y España confiaba mucho en Kohl. El brazo derecho de éste, Horst Teltschik, que ha relatado la llamada, indicaría simplemente que no cabía ser más escueto y más caluroso. De hecho, Felipe González y Jacques Delors fueron los primeros grandes políticos europeos en apoyar la integración entre las dos Alemanias en el marco comunitario. El primero lo demostró, una vez más, con ocasión de una reunión extraordinaria del Consejo europeo que se celebró en París a la semana de la apertura del muro. Quisiera dejar constancia aquí que la intuición y los planteamientos del presidente González, iniciados en fecha tan temprana, no variaron un ápice en los tumultuosos años que siguieron. Fue un contraste esencial con la actitud de que hicieron gala otros estadistas, incluido Mitterrand.

En aquellos momentos, mientras Inglaterra y los Países Bajos adoptaron una postura fría ante la posibilidad de unificación y Grecia y Portugal plantearon el tema de las implicaciones financieras, sobre todo con respecto a los programas mediterráneos, España (junto con Bélgica y Luxemburgo) mostró una gran simpatía por los acontecimientos que tenían lugar en Alemania⁴⁷.

No es de extrañar, por ello, que Genscher —«puenteado» en ocasiones por Kohl en aquellas semanas febriles— recuerde en sus memorias lo mucho que Alemania debe a Felipe González y al «amigo Ordóñez»⁴⁸.

El ministro abanderó también, desde fecha temprana, la creación de un espacio euro-mediterráneo. Durante la presidencia italiana del Consejo de ministros comunitario, Fernández Ordóñez y su colega italiano promovieron la idea de una conferencia de seguridad y cooperación en el Mediterráneo (CSCM), que tomase elementos de la CSCE y los adaptara a las peculiaridades de la región.

⁴⁷ Véanse Horst TELTSCHIK, *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Siedler Verlag, Berlín, 1991, pp. 29 y 38 (hay traducción española); Barbara Lippert y otros, *German Unification and EC Integration*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993, p. 13; Philip ZELIKOW y Condoleezza RICE, *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Harvard University Press, 1995, pp. 96-97 y 113; y Margaret THATCHER, *The Downing Street Years*, Harper Collins, Nueva York, 1993, p. 759 (hay traducción española).

⁴⁸ GENSCHER, *Erinnerungen*, op. cit. pp. 371 y 741.

El futuro espacio debería apoyarse en una declaración de principios, un «Acta Mediterránea», al igual que la CSCE se había basado en el Acta de Helsinki.

Los temas de seguridad, de cooperación y de valores humanos deberían tratarse de manera amplia de forma que el diálogo entre los pueblos y las culturas de las dos orillas del Mediterráneo pudiera establecerse y estimularse sobre bases sólidas⁴⁹.

La noción fue progresando lentamente, no sin dificultades, y desembocó, por último, en la conferencia euro-mediterránea que tuvo lugar en Barcelona a finales de noviembre de 1995. Fue éste uno de los grandes triunfos de la segunda presidencia española del Consejo de la nueva Unión Europea.

Fernández Ordóñez estuvo durante todos estos años en candelero. Sus tradicionales buenas relaciones con los medios de comunicación y, finalmente, su estrechísimo contacto con el Presidente del Gobierno ayudaron en mucho. El ministro, al dejar de jugar en el tablero de la política nacional o de la política de partido, se convirtió —como ha señalado un agudo analista— en un «felipista sin fisuras».

Su valoración popular fue mejorando sin parar. Si en 1986, según una encuesta del CIS, un 30% de la población entrevistada enjuiciaba su labor como buena o muy buena, el porcentaje se incrementó hasta casi el 50% en 1991 y hasta un 60,5% en 1992. Cuando las encuestas se hicieron no entre la población general sino entre líderes, la calificación fue aún más elevada: en 1991 el 89% de este grupo la consideró buena o muy buena. En 1992, ya era un 91,2%. De aquí que hubiera podido afirmarse en la época que un «consenso tan sólido es difícil que se repita en el futuro inmediato en otra figura política»⁵⁰.

Lo que el ministro no logró, a pesar de haber sido responsable de la cartera de Hacienda, fue conseguir para el Ministerio de Asuntos Exteriores, y su acción, una base sólida y saneada. El Departamento no dejó de luchar contra insuficiencias presupuestarias, organizativas, materiales y personales muy graves⁵¹. Los años ochenta terminaron con un

⁴⁹ Véase FRANCISCO FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, «The Mediterranean-Devising a Security Structure», *Nato Review*, octubre de 1990, pp. 7-11.

⁵⁰ Véase SALUSTIANO DEL CAMPO, *Informe INCIPE 1992. La opinión pública española y la política exterior*, Tecnos, INCIPE, Madrid, 1991, p. 47.

⁵¹ Esto no significa negar los grandes esfuerzos para modernizar y reequipar el Ministerio y numerosas embajadas, instalando por ejemplo sistemas modernos de comunicaciones seguras. Sin embargo la crítica que puede —y debe— hacerse a los Gobiernos de la época es que no supieron o no quisieron poner en sintonía la política exterior con un soporte presupuestario y personal mucho mejor dotado. Es una de las herencias que costará trabajo remediar en los futuros años de convergencia, pero no por ello sigue siendo, en mi opinión, menos necesaria.

condicionamiento esencial: la carencia de medios y de funcionarios indujo, con frecuencia, actuaciones de imagen, o de prestigio, cuando lo que ya se requería era otro tipo de planteamientos.

Así, por ejemplo, la novedosa política de cooperación internacional para el desarrollo se vio cortocircuitada⁵². La penetración en áreas tradicionalmente alejadas de las preocupaciones de la diplomacia española no se impulsó en la medida adecuada. Ante los nuevos frentes que se abrían en los grandes centros de decisión en los que ya se había integrado plenamente España, el despliegue de medios continuó siendo irrisorio.

Estas carencias fueron tanto más agudas cuanto que, al final de la etapa de Fernández Ordóñez, la renovación generacional del Ministerio de Asuntos Exteriores ya se había producido. Las figuras más comprometidas con la diplomacia franquista que aún quedaban al principio de los años ochenta habían ido desapareciendo. Dado que las nuevas promociones no se distinguían mucho de las que accedían a otros cuerpos de la Administración, una política de mejores dotaciones hubiera, en mi opinión, potenciado el papel de la política exterior como caja de resonancia y ampliación de las transformaciones internas y, por supuesto, hubiera estado más a la altura de las ambiciones externas.

Tampoco abordó Fernández Ordóñez la reforma del servicio exterior: sectores conservadores del Ministerio lo habrán puesto, sin duda, en su haber. Otros, por el contrario, se sintieron defraudados.

En ese clima general, Fernández Ordóñez, aquejado de una grave enfermedad, falleció en Madrid el 7 de agosto de 1992. Había presentado su dimisión a finales de junio y le había sucedido Javier Solana, para entonces uno de los escasos ministros que había formado parte ininterrumpidamente del Gobierno desde 1982.

Según *The New York Times*, de lo que más se había enorgullecido Fernández Ordóñez era del papel que le había tocado ejercer a España en las conversaciones de paz sobre el Oriente Medio en octubre anterior. El gran rotativo norteamericano también se hacía eco de que la opinión pública española le reconocía el mérito «de haber puesto a España en el mapa de la moderna política internacional».

⁵² Así, por ejemplo, aunque los fondos destinados a la cooperación fueron aumentados, en el bienio 1993/1994, España dedicaba a esa actividad sólo el 0,28% del PNB. Por detrás de ella se encontraban únicamente Irlanda, Nueva Zelanda y los Estados Unidos y, por delante, los restantes países (17) del Comité de Ayuda al Desarrollo. Véase OCDE, *Development Cooperation Report 1995*, París, 1996, tabla IV.I. Ahora bien, la situación de partida había sido prácticamente de cero.

Francisco Fernández Ordóñez estuvo al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores durante siete años. Con ello se aupó al tercer puesto en la escala de duración de los responsables de la diplomacia española durante el siglo XX (después de Castiella y Martín Artajo). Pero es el único que lo hizo bajo un régimen democrático.

Sin embargo, a pesar de toda la experiencia que adquirió en tal cartera, es triste recordar que, salvo alguna que otra excepción, no legó planteamientos doctrinales de importancia o que pudieran afrontar el paso de los años. Su agudo tacticismo y su pragmatismo a toda prueba quizá se revelen en el futuro (es demasiado pronto todavía hoy como para afirmarlo con rotundidad) como contrapesos a la popularidad de que en vida disfrutó.

Finalmente Fernández Ordóñez fue el ministro que más hizo por edulcorar la realización de un cambio fundamental en la tradicional conexión de la política de seguridad española con respecto a los Estados Unidos. Habida cuenta de los sentimientos pro-norteamericanos que siempre se le atribuyeron, su papel fue complementario de aquel por el que tanto se criticó a Morán desde sectores conservadores.

6. Conclusiones

Si la transición interior es, en gran medida, equiparable con la institucionalización democrática, la transición externa implicaba desarrollar una acción que anclara a España sólidamente en su contexto geográfico, político, cultural y social en condiciones asumibles democráticamente por la gran mayoría de los ciudadanos españoles.

A finales de los años ochenta, España ya había dejado de ser una excepción en el concierto europeo y occidental. Sus instituciones eran similares a las de los países de su ámbito, incluyendo mecanismos flexibles de concertación social y de resolución de conflictos. Su introversión económica, política y cultural había desaparecido en la práctica. Era un miembro respetado de la comunidad internacional y estaba presente en la inmensa mayoría de las redes en las que se preparaban decisiones sobre los temas que la afectaban. España actuaba, para entonces, con convicción y eficacia, ya se tratara de la OTAN (para cuya secretaría general, a finales de 1995, fue nombrado Javier Solana) o de la nueva Unión Europea.

En el caso de la Unión, el papel español fue de gran importancia para definir los parámetros de su profundización y democratización futuras, en busca de eficacia y de respaldo entre los ciudadanos. Carlos

Westendorp, que había sucedido a Solbes al frente de la Trinidad, presidió el Grupo de Reflexión que debía iniciar los preparativos de la Conferencia Intergubernamental de 1996 (y sucedió a Solana como ministro de Asuntos Exteriores). Marcelino Oreja se encargaba de las responsabilidades institucionales en la Comisión Europea. Abel Matutes ocupaba el puesto de Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad en el Parlamento Europeo.

Las relaciones con los países vecinos en Europa (Alemania, Francia, Italia y Portugal) o en el Norte de África (Marruecos) funcionaban sobre bases sólidas y novedosas. El problema de Gibraltar seguía enconado, esencialmente por la falta de voluntad británica, y no había sido posible avanzar en el tema de la soberanía; sin embargo, las relaciones anglo-españolas habían mejorado considerablemente sin que la disputa en torno al Peñón entorpeciera su fluidez.

Finalmente España se convirtió en uno de los motores que más activamente propulsaron el nuevo acercamiento entre la Unión y los Estados Unidos, que desembocó en la Declaración Trasatlántica de Madrid, de diciembre de 1995, y en su correspondiente plan de acción.

Nada de ésto hubiera sido posible sin las opciones estratégicas, y el desarrollo táctico y operativo, que se habían producido en los años precedentes.

Morán, con su doctrina, y Fernández Ordóñez, con su praxis, vieron consolidado su papel como artífices ministeriales de la transición externa. Ambos, cada uno con sus ideas y estilo propios, tradujeron una orientación estratégica que impulsó en último término el mismo presidente del Gobierno. Quizá esta imbricación es lo que explique, a pesar de todas las inseguridades e incertidumbres por las que hubo que atravesar, los elevados niveles de coherencia de la acción exterior durante los sucesivos Gobiernos socialistas.

Con el paso del tiempo también fueron aflorando otros planteamientos entre ambos ministros. Morán continuó su carrera diplomática como representante permanente de España ante las Naciones Unidas en Nueva York. Posteriormente, fue elegido miembro del Parlamento europeo y ha desarrollado, hasta la fecha, una notoria acción política en el PSOE y en la propia España, alineado en general con la tendencia de Izquierda Socialista. Fernández Ordóñez se circunscribió los temas de su cartera.

Por encima de estas y otras diferencias hay lazos adicionales que unen la labor de los dos ministros. Aquí me limitaré a destacar uno que tiene una importancia esencial para los historiadores de la contempora-

neidad española. Morán inició, y su sucesor continuó, una generosa política de apertura de los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores en la que el plazo máximo de cierre es de 25 años (salvo que medie una autorización de consulta para épocas más recientes). Esto significa que, en el momento de redactar estas líneas, los investigadores ya pueden escudriñar los documentos de 1971. Dentro de muy pocos años, será posible iluminar la política exterior de la etapa franquista. Morán y Fernández Ordóñez, con clarividencia y respeto por el pasado, aportaron una contribución importante a la posibilidad de que los españoles podamos reconstruir una parcela sumamente significativa de nuestra historia reciente⁵³. No vendrá mal esta oportunidad, en una época en que cierta amnesia y los intentos desesperados de algunos publicistas contribuyen al intento de rescatar los pretendidos logros, internos y externos, de la dictadura franquista.

A comienzos de los años ochenta, la política exterior todavía no era en España materia de consenso. No existía política de seguridad propiamente dicha, aunque sí condicionantes que distorsionaban la seguridad española. A medida que iba avanzando la década, España fue consiguiendo ámbitos de autonomía y afianzándose como sujeto real de decisiones en la escena internacional, sobre la base de una amplia aceptación popular. A comienzos de los años noventa ya se había generado un clima de consenso interno en torno a los grandes planteamientos de la política exterior española. Apoyadas sobre una base democrática sólida, y una valoración general positiva, las grandes pautas de la estrategia externa habían pasado a enriquecer el acervo de los temas de Estado.

Naturalmente, los problemas cambian. Los hombres, y las políticas, también. Con el desplome de los frentes de la guerra fría y el paso a un mundo multipolar, el acontecer internacional se ha hecho más complejo y viscoso. Como ha señalado certeramente un autor francés, en esa viscosidad cada país «se mueve de pies y manos para volver a encontrar por la mañana el mismo lugar que ocupaba la víspera, ese pequeño espacio de soberanía que tiene que arrancar a la asfixia de su alrededor. Salvaguardar un día y otro ese margen de autonomía contra adversarios, aliados, terceros e incluso los propios ciudadanos es el trabajo de Penélope de una diplomacia global, que juega sobre todos los dispositi-

⁵³ La preparación de la primera Orden Ministerial sobre la apertura de archivos chocó con un obstáculo. El alto cargo que tenía que tramitarla se opuso a ella alegando que, de llevarse a la práctica, «todo el mundo podría enterarse de lo que habían pensado y hecho nuestros compañeros años atrás». Cuando, por otras razones, fue sustituido, el obstáculo desapareció.

vos públicos y privados adecuados para contrarrestar el flujo incesante de agresiones, anexiones y subordinaciones de todo tipo»⁵⁴.

Los próximos años, con sus desafíos, mostrarán hasta qué punto la sociedad y las élites españolas habrán sabido extraer enseñanzas de la experiencia, evocada en trazo grueso, en las páginas anteriores a través de dos de las figuras que dirigieron el Ministerio de Asuntos Exteriores. Morán, con su buen hacer y sus planteamientos doctrinales, mostró cómo podían cohonestarse principios e intereses, reflexión y acción. Fernández Ordóñez acentuó los aspectos tácticos. Ambos empujaron un proceso colectivo, social, de búsqueda y encuentro de una segunda transición española: la que condujo al actual posicionamiento de España en el mundo.

Manuscrito terminado a principios de abril de 1996.

⁵⁴ Véase Régis DEBRAY, *La Puissance et les rêves*, Gallimard París, 1984, p. 134.