

FRANCISCO VILLAR

# **LA TRANSICIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA**

**Del aislamiento a la influencia  
(1976-1996)**

Prólogo de  
Felipe González

Marcial Pons Historia

2016

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO, <i>por Felipe González</i> .....	13
INTRODUCCIÓN .....	19
CAPÍTULO I. LA HERENCIA DEL FRANQUISMO (13 DE DICIEMBRE DE 1975 A 1 DE JULIO DE 1976) .....	23
EL PRIMER GOBIERNO DE LA MONARQUÍA .....	23
LA POLÍTICA EXTERIOR .....	24
El «neo-aislamiento» .....	24
El espaldarazo de Washington .....	26
La reconciliación con el Vaticano .....	27
Europa. La «venta de la mercancía averiada» .....	29
Portugal. El «espíritu de Guarda» .....	30
Las consecuencias de los acuerdos sobre el Sáhara .....	31
CAPÍTULO II. LA NORMALIZACIÓN INCONCLUSA (JULIO DE 1976 A DICIEMBRE DE 1982) .....	35
LA ETAPA SUÁREZ-OREJA (1976-1980) .....	37
La Transición interna .....	37
La política exterior .....	38
<i>Los acuerdos con la Santa Sede</i> .....	39
<i>La universalización de las relaciones diplomáticas</i> .....	41
<i>El ingreso en el Consejo de Europa</i> .....	42
<i>Las Comunidades Europeas. El «giscardazo»</i> .....	44
<i>El sistema de seguridad occidental. La OTAN</i> .....	47

	<u>Pág.</u>
<i>Gibraltar. La Declaración de Lisboa</i> .....	50
<i>El Magreb</i> .....	53
<i>Los vecinos</i> .....	56
<i>Iberoamérica y el África subsahariana</i> .....	57
LA ETAPA CALVO-SOTELO-PÉREZ-LLORCA (1981-1982).....	59
El final de la Transición interna.....	59
La política exterior.....	61
<i>La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa</i> .....	63
<i>Las Comunidades Europeas. El principio del «deshielo»</i> .....	65
<i>El ingreso en la OTAN</i> .....	68
<i>El nuevo convenio con los Estados Unidos</i> .....	73
<i>Inacción o perfil bajo en otras cuestiones</i> .....	77
CAPÍTULO III. ESPAÑA EN SU SITIO (DICIEMBRE DE 1982 A DICIEMBRE DE 1988).....	81
LA ETAPA GONZÁLEZ-MORÁN (DICIEMBRE DE 1982 A JUNIO DE 1985). 85	
La consolidación democrática e institucional y la modernización socioeconómica.....	85
La política exterior.....	87
<i>El desbloqueo con Francia</i> .....	90
<i>El ingreso en la Comunidad Europea</i> .....	95
<i>La definición de la política de seguridad. El «decálogo»</i> .....	98
<i>Gibraltar. La Declaración de Bruselas</i> .....	104
<i>Portugal. El final de «as costas voltadas»</i> .....	108
<i>La conversión de las «políticas de sustitución» en políticas sustantivas y centrales</i> .....	110
El mundo árabe. El Magreb.....	111
Iberoamérica.....	116
La política multilateral.....	119
LA ETAPA GONZÁLEZ-FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, PRIMERA PARTE (JULIO DE 1985 A DICIEMBRE DE 1988).....	124
Crecimiento económico y desarrollo del Estado del bienestar. 124	
La política exterior.....	126
<i>Miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea</i> .....	129
<i>El establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel</i> .....	132

	<u>Pág.</u>
<i>El referéndum sobre la permanencia en la OTAN</i> .....	137
<i>El desarrollo del «decálogo»</i> .....	142
<i>El Convenio para la Defensa con los Estados Unidos</i> .....	147
<i>La obstrucción gibraltareña</i> .....	156
<b>CAPÍTULO IV. PAÍS INFLUYENTE (ENERO DE 1989 A MARZO DE 1996)</b> .....	<b>159</b>
<b>LA ETAPA GONZÁLEZ - FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, SEGUNDA PARTE (ENERO DE 1989 A JUNIO DE 1992)</b> .....	<b>164</b>
El recalentamiento de la economía y la reorganización de la derecha.....	164
La política exterior.....	167
<i>Hacia la Unión Europea</i> .....	169
La presidencia de la Comunidad Europea (enero-junio de 1989).....	169
Las Conferencias Intergubernamentales.....	172
El Tratado de Maastricht.....	175
<i>El fin de la Guerra Fría y la nueva Europa</i> .....	178
<i>La política iberoamericana</i> .....	184
<i>El Magreb y el Mediterráneo</i> .....	188
<i>Oriente Medio</i> .....	194
La crisis y la guerra del Golfo.....	194
La Conferencia de Paz de Madrid.....	199
<i>Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas</i> .....	203
<i>La cooperación al desarrollo</i> .....	207
<b>LA ETAPA GONZÁLEZ-SOLANA (JUNIO DE 1992 A DICIEMBRE DE 1995).</b>	<b>211</b>
La crisis económica y el declive del PSOE.....	211
La política exterior.....	215
<i>Más cohesión, «más Europa»</i> .....	219
<i>La «arquitectura europea de seguridad». La presidencia de la Unión Europea Occidental</i> .....	224
<i>Los conflictos de la antigua Yugoslavia</i> .....	227
<i>Las dimensiones tradicionales</i> .....	234
<i>Miembro no permanente del Consejo de Seguridad</i> .....	239
<i>La presidencia de la Unión Europea</i> .....	243
El programa.....	244

	<u>Pág.</u>
El informe del «Grupo Westendorp».....	245
La Conferencia Euromediterránea de Barcelona .....	247
Las relaciones transatlánticas .....	249
El Consejo Europeo de Madrid .....	251
EPÍLOGO.....	253
BIBLIOGRAFÍA .....	259
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	265

## PRÓLOGO

El pasado 28 de octubre terminé de releer el libro de Francisco Villar, *La Transición exterior de España*. Con el sugestivo subtítulo *Del aislamiento a la influencia (1976- 1996)*.

Un amigo me recordó en un correo electrónico que se cumplían treinta y tres años del triunfo electoral que para el autor marcó el fin de la Transición interior, tras los Gobiernos de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, diferenciándola de lo que él llama Transición exterior de España que alarga hasta el final de la década de los ochenta.

Prologar un libro es interesar al lector por su contenido. Animarlo a introducirse en la obra intentando mostrarle que merece la pena el esfuerzo.

Debo confesar que me cuesta prologar este libro, aunque me comprometí en el primer minuto en que me lo sugirió Paco Villar, convencido *a priori* de que el autor aportaría una visión seria y experimentada de la evolución de la política exterior de España.

Pero no porque haya cambiado de opinión tras su lectura, más bien todo lo contrario, sino porque me cuesta resistir la tentación de dialogar con su relato. Porque más allá del género que queramos atribuir a una obra, éste se podría calificar como un relato de una experiencia vivida, que no quiere ser memoria, aunque nos retrotrae en la nuestra a una historia muy reciente del devenir de España.

El lector puede comprender este estado de ánimo cuando lea el texto, porque me involucra directamente en muchos —casi todos—

los acontecimientos que sirven de base a su análisis. Esta afirmación vale para todo el periodo que va desde el comienzo de la presidencia del Gobierno de Adolfo Suárez hasta el final de mi mandato. Ello constituye el reconocimiento de la actitud dialogante de Suárez y su equipo, especialmente en materia de política exterior.

Para mí, como presidente del Gobierno desde diciembre de 1982 a mayo de 1996, la política exterior fue una prioridad insoslayable, completamente ligada a la política interior. Como dice el propio autor, no se puede comprender la una sin la otra.

Dicho esto, y resistiendo esa tentación de dialogar con el relato, el libro que tienen en sus manos parte de la idea de que la Transición interior termina en la elecciones de 1982 y la exterior continúa hasta el final del año 1988, cuando Villar considera que España había llegado a estar «en su sitio».

Puede parecer extraña esta diferenciación entre dos procesos de transición de la dictadura a la democracia estrechamente unidos, pero es fácil de comprender.

La dimensión interna de la Transición afecta a los españoles en el espacio público que compartimos, en el ámbito de nuestra soberanía. Teníamos que decidir nuestro marco de convivencia, enfrentar las amenazas a la libertad, realizar elecciones democráticas en todos los niveles y «reconciliarnos con nosotros mismos», transformando un ordenamiento jurídico propio de una dictadura en otro de garantías democráticas protegidas por una Constitución.

Es cierto que esos parámetros los alcanzamos en esa etapa previa a las elecciones de 1982, y que en ese momento los ciudadanos españoles hicieron uso de las libertades que sentían como asentadas para producir la alternancia en el poder. Para no confundirse hay que añadir que las reformas necesarias para avanzar en la consolidación de la democracia, en la modernización de España y en la creación de una sociedad del bienestar se hicieron en esa etapa que comienza en diciembre de 1982. Pero la Transición interior estaba hecha.

Todavía hay una razón más para comprender la diferencia entre estas dos transiciones: la agobiante necesidad de concentrar el máximo de esfuerzos en superar obstáculos y amenazas para hacer sobrevivir a la naciente conquista de las libertades.

En la dimensión exterior de la política, la tarea de superar el franquismo, intentar normalizar nuestra ubicación en el mundo

## INTRODUCCIÓN

Hace algo más de veinte años Kenneth Maxwell y Steven Spiegel publicaron un librito titulado *The New Spain. From Isolation to Influence*<sup>1</sup>. Me he permitido adoptar el mismo subtítulo porque, en mi opinión, define con bastante exactitud tanto los puntos de partida y de llegada como el hilo conductor de esta narración.

En las páginas que siguen es mi propósito, en efecto, relatar de la manera más sintética y al mismo tiempo más completa posible el proceso de la Transición exterior de España. Dicho de otra manera, intento describir el camino recorrido por España desde la situación de aislamiento en que la habían sumido las últimas acciones del agonizante régimen franquista, pasando por su progresiva normalización internacional, hasta la consecución de una significativa influencia en la Europa y en el mundo en cambio de los años noventa del siglo xx. O, en palabras de Maxwell y Spiegel, la transformación de España de «un paria internacional en un protagonista en el escenario europeo y mundial».

La Transición exterior, al igual que la interna, a la que acompañó y sin la cual no hubiera sido posible, se inició en 1976 pero se prolongó unos cuantos años más. Si la Transición interna puede

---

<sup>1</sup> Kenneth MAXWELL y Steven SPIEGEL, *The New Spain. From Isolation to Influence*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1994.



darse por concluida en el otoño de 1982, cuando se produjo la primera alternancia política, accedió al Gobierno (un Gobierno monocolor) un partido de izquierdas y prácticamente desaparecieron las amenazas a la democracia, en mi opinión, la Transición exterior no concluyó hasta diciembre de 1988, es decir, seis años después. En ese momento, culminada la normalización internacional e incorporada como miembro de pleno derecho a la Comunidad Europea, a la Unión Europea Occidental, a la Alianza Atlántica y al Consejo de Europa, no cabía ya duda alguna de que al fin España estaba «en su sitio».

A partir de 1989, año en el que se ha dicho que comenzó una nueva transición —esta vez en Europa—, a raíz de los trascendentales cambios sobrevenidos en la parte central y oriental del continente y del final de la Guerra Fría, España estaba además bien situada para ejercer su creciente influencia no sólo en Europa, en el marco de la Comunidad Europea (pronto Unión Europea), sino también en escenarios como el iberoamericano o el mediterráneo o en las Naciones Unidas.

El final de este camino ascendente, aunque largo y no exento de obstáculos, dificultades y dilaciones, que condujo del aislamiento (casi total) a la influencia (siempre relativa, pero muy notable) podría situarse, en mi opinión, en diciembre de 1995, momento en el que tuvieron lugar dos hechos muy significativos: la conclusión de la exitosa presidencia semestral española de la Unión Europea y la elección del ministro español de Asuntos Exteriores, Javier Solana, como secretario general de la OTAN.

Existen innumerables estudios sobre la Transición española centrados en los cambios internos, en la transformación de un régimen dictatorial, represor de las libertades y derechos fundamentales y fuertemente centralista, en un sistema democrático, pluralista y muy descentralizado, así como en la espectacular modernización socioeconómica y cultural del país. En ellos no suelen faltar las referencias al proceso de normalización internacional de España, estrechamente interrelacionado con estos cambios. No son, sin embargo, tan abundantes los trabajos dedicados específicamente a la vertiente exterior de la Transición y los que hay, algunos excelentes, tratan por lo general de aspectos parciales, sectoriales o limitados en el tiempo. Mi propósito es precisamente el de intentar llenar este vacío ofreciendo un relato lo más completo posible de la Transición

exterior, en todas sus etapas, precedida cada una de ellas de una breve referencia al contexto interno del momento.

Debo hacer algunas aclaraciones previas. En este trabajo he utilizado en buena medida tanto las memorias que nos han dejado algunos de los principales protagonistas de la política exterior de ese período (me parecen fundamentales las de los exministros Oreja y Morán y las de los embajadores Bassols, Cajal y Reventós) como una selección de los trabajos, de carácter más bien académico, que aparecen citados en la bibliografía. Sin embargo, en mayor medida, me he basado en las notas y apuntes personales que he conservado de aquellos años. Su relectura ha reavivado los recuerdos de mis experiencias profesionales, que inevitablemente tamizan la percepción de las otras fuentes utilizadas. No en vano tuve la suerte y el privilegio de ser testigo o partícipe en muchas de las empresas y batallas que aquí se narran, en especial durante los trece años largos en que formé parte del equipo de dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores (o desempeñé las funciones de embajador en las Naciones Unidas) con los ministros Morán, Fernández Ordóñez, Solana y Westendorp. Lo anterior no es óbice para que este trabajo no tenga en absoluto el carácter de unas memorias.

Finalmente, he de precisar que tampoco he tratado de describir toda la política exterior española del período objeto de estudio (1976-1996), ya que deliberadamente han quedado excluidas cuestiones que, si bien pudieron tener su importancia coyuntural, fueron marginales desde el punto de vista de la Transición exterior.

Hechas estas aclaraciones, espero que se comprenda mejor la naturaleza —reconozco que un tanto híbrida— de este trabajo y que el lector pueda disculpar algunas de sus limitaciones e imperfecciones. Confío asimismo en que, si no se pierde de vista el punto de partida y el de llegada de lo que aquí se cuenta, se disculpe el tono, que a veces podría parecer excesivamente laudatorio, del relato.

Deseo manifestar mi más sincero y profundo agradecimiento al presidente Felipe González por su generosidad al aceptar escribir el excelente prólogo que encabeza esta obra. Asimismo quiero dejar constancia de mi reconocimiento a aquellas personas muy próximas, mi mujer Maribel Escudero, Elías Díaz, Eudaldo Mirapeix, Luis Sempere, Carlos Miranda, Mercedes Rico y mi amigo y estrecho colaborador de tantos años Carles Casajuana, que me animaron a

escribirla y tuvieron la paciencia de leer el borrador y de hacerme valiosas sugerencias. Mi agradecimiento a Carlos Pascual, presidente de Marcial Pons Historia, quien desde el primer momento acogió con simpatía e interés este trabajo; a su Consejo Editorial, que recomendó su publicación, y a Mariana Salvador, que se encargó de la producción. No podía faltar tampoco mi gran agradecimiento a Paloma Estella Sagrado, que de manera impecable y eficaz transcribió mi manuscrito al ordenador.