

UN «HOMBRE-PUENTE» EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: EL CASO DE MARCELINO OREJA

Charles T. Powell¹

A pesar de la complejidad creciente que reviste la acción exterior de un Estado moderno, los estudiosos de las relaciones internacionales no parecen dispuestos a abandonar la costumbre de identificar dicha acción con la figura de una personalidad política destacada, generalmente la del ministro de Asuntos Exteriores que la «protagonizó». Si bien dicha personalización resulta a menudo excesivamente reduccionista, posiblemente tenga mayor justificación cuando se trata de un Estado que atraviesa un momento histórico excepcional, en el cual se plantean simultáneamente y con inusitada intensidad retos de gran magnitud. La situación vivida en España a raíz de la muerte de Franco reunió sin duda éstas características, ya que el cambio de régimen político requirió —y a la vez hizo posible— una profunda transformación de la política exterior.

Existen numerosos motivos para personalizar dicho proceso en la figura de Marcelino Oreja Aguirre, a quien cabría definir como «hombre-puente» entre dos situaciones políticas distintas, y por lo tanto dos maneras de entender la política exterior española. En primer lugar, porque ocupó la cartera de Asuntos Exteriores entre julio de 1976 y septiembre de 1980, con lo cual su mandato al frente de la diplomacia española coincidió con la etapa más decisiva del proceso de transición política. En segundo lugar, porque el perfil político de Oreja, que ocu-

¹ Agradezco la ayuda prestada por Nuño Aguirre de Cárcer, Marcelino Oreja y José Joaquín Puig de la Bellacasa, así como por la profesora Rosa Pardo, en la elaboración del presente artículo, que se publicará en la revista *Historia Contemporánea*.

pó puestos de cierta relevancia —aunque no de primera fila— en el tardofranquismo puede considerarse prototípico de los reformistas que impulsaron el proceso de cambio político desde el poder a partir de 1975. Por último, cabe definir a Oreja como «hombre-puente» porque su evolución personal coincide en gran medida —tanto en el tiempo como en sus contenidos— con la de la diplomacia a la que sirvió.

Resulta a todas luces imposible comprender la trayectoria de Oreja sin tener en cuenta su relación con uno de los grandes protagonistas de la política exterior del franquismo, Fernando María Castiella, ministro de Asuntos Exteriores en la etapa 1957-69. En contra de lo que cabría esperar, la relación profesional entre ambos surgió de forma un tanto fortuita. Oreja, que había ingresado en la carrera diplomática en 1958, pidió destino en el gabinete del ministro en un momento en el que Castiella todavía estaba formando su equipo. El ministro había coincidido en su juventud con el padre del jovencísimo diplomático, Marcelino Oreja Elósegui, en torno a *El Debate*, periódico en el cual Castiella publicó algunos artículos sobre temas internacionales. Sin embargo, la decisión de incorporarle a su gabinete obedeció fundamentalmente a que Oreja había sido el número uno de su promoción. Poco después, en 1962, Castiella perdió al jefe de su gabinete, Gabriel Cañadas, al abandonar éste el palacio de Santa Cruz para ocupar la secretaría general técnica de Información y Turismo a las órdenes de Manuel Fraga. A raíz de ello, el ministro le ofreció el puesto a Oreja, que lo ocuparía hasta 1969. No tardaron mucho en incorporarse al gabinete otros dos diplomáticos jóvenes amigos de Oreja y vascos como él, como eran José Joaquín Puig de la Bellacasa y Antonio Oyarzábal.

A pesar de encontrarse a las órdenes de un hombre reservado y de carácter difícil, que siempre mantuvo las distancias con sus subordinados, incluidos los más próximos, para Oreja su larga etapa al frente del gabinete de Castiella supuso una experiencia formativa decisiva. Tanto es así que, a pesar de su notable vocación académica, que le podría haber llevado a ocupar una cátedra de Derecho Internacional público, jamás tuvo la tentación de abandonar el gabinete, por haber llegado muy pronto a la conclusión que nunca aprendería tanto en un destino diplomático o en una institución de carácter académico como podía hacerlo de la mano del ministro².

Ante todo, su etapa junto a Castiella permitió a Oreja comprobar que, dado el contexto internacional de los años sesenta, existía una pro-

² Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

funda contradicción entre el carácter autoritario del régimen de Franco y el deseo de llevar a la práctica una política exterior sólida y ambiciosa en defensa del interés nacional. A su entender, Castiella era plenamente consciente de dicha contradicción; de hecho, lo que más admiraba en él Oreja era precisamente el tesón con el que procuraba limitar las consecuencias no deseadas de dicha contradicción. En opinión de Oreja, su mentor actuaba impulsado por una visión profundamente historicista de la política exterior española, que le permitía distinguir entre los intereses del régimen político al que servía, y lo que él entendía como intereses «permanentes» de España. En otras palabras, para Castiella «lo importante era que se hiciera una buena política exterior para España; la naturaleza del régimen político en cuyo nombre se realizaba era una cuestión secundaria»³.

Conviene tener presente que el hecho de ser consciente de la contradicción anteriormente citada no hizo de Castiella un «liberal reprimido», como se autodefiniría a principios de los años setenta otra figura destacada del régimen. El ministro nunca creyó en la democracia parlamentaria como una fórmula posible ni deseable para España, y siempre se mostró poco amigo de los partidos políticos. Sin embargo, aunque plenamente leal a Franco, su lealtad no estaba reñida con una cierta independencia de criterio. Oreja recuerda, por ejemplo, que en 1963 su gabinete dedicó muchas horas a reunir materiales, en su mayoría extranjeros, que pudiesen proporcionarle a Castiella argumentos con los que oponerse a la ejecución de Grimau cuando ésta se debatiese en consejo de ministros.⁴ Al ministro no le molestó que Oreja colaborase en 1965 con el entonces embajador ante la Santa Sede, Antonio Garrigues, en la redacción de un borrador de Ley Orgánica del Estado de carácter tímidamente aperturista, que por desgracia no prosperó. Y tampoco hizo comentario alguno cuando su jefe de gabinete le anunció su intención de acudir a la boda de José María Gil Robles y Gil Delgado en Biarritz, aun sabiendo que acudirían numerosas personalidades contrarias al régimen⁵.

³ En un discurso pronunciado en 1977 en honor de Castiella en el Ayuntamiento de San Roque, Oreja afirmaría que «El Estado español ha carecido de una auténtica política exterior en los dos últimos siglos de su historia. Tuvo relaciones con el exterior ...» pero «... en términos generales careció de una doctrina y de un plan, de la voluntad eficaz de tratar de significar en el mundo un factor activo y de influencia. Castiella supone una excepción».

⁴ Sin embargo, a Castiella le irritó la petición de clemencia del Papa Montini, por entender que podía resultar contraproducente.

⁵ Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

A pesar de su escasa fe democrática, Castiella se mostró partidario de una cierta liberalización del régimen, y muy especialmente en los ámbitos de la libertad religiosa y de prensa, por entender que ello podía favorecer sus objetivos en el exterior. También apoyó la liberalización y apertura económicas iniciadas con el Plan de Estabilización de 1959, como demostraría su famosa carta de febrero de 1962 —en cuya redacción participó activamente Oreja— solicitando para España «una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración» en la Comunidad Europea. En éste terreno llevaron siempre la iniciativa los ministros económicos próximos al Opus Dei, cuyas iniciativas apoyaba Castiella con la esperanza de que ellos, a su vez, no torpedearan sus esfuerzos en pro de una mayor libertad religiosa.

En lo que a la política exterior de Castiellas se refiere, Oreja parece compartir en gran medida el análisis de Fernando Morán, para quien sus iniciativas en relación con Iberoamérica y el Mundo Árabe no fueron sino «políticas de sustitución», nacidas de la imposibilidad de jugar un papel destacado en Europa, debido fundamentalmente a la naturaleza autoritaria del régimen.⁶ Por otro lado, dicha diplomacia permitió a Castiella cosechar algunos éxitos —más bien simbólicos, bien es cierto— en el contencioso gibraltareño. En opinión de Oreja, su mentor fue un sincero defensor de los procesos de descolonización, y no sólo debido a Gibraltar, como en ocasiones se ha sostenido, sino por entender que la era colonial tocaba a su fin. De hecho, fue precisamente su firmeza a la hora de defender la descolonización del Ifni, de Guinea e incluso del Sahara Occidental lo que le granjearía la enemistad creciente de Luis Carrero Blanco, responsable último de su cese en 1969.

Oreja también fue testigo privilegiado de la resistencia de Castiella a perpetuar los desequilibrios existentes en la relación bilateral con los EE.UU., de la que fue inicialmente plenamente partidario. En 1963, el ministro logró mejorar en cierta medida los términos del acuerdo original de 1953, pero con el tiempo vino a exigir una rectificación más profunda. Este cambio de postura estuvo motivado, al menos en parte, por el escaso apoyo mostrado por los EE.UU. en el contencioso gibraltareño.

Encontrándose ambos en Washington en septiembre de 1968 con motivo de las negociaciones para la segunda renovación del acuerdo, un Castiella angustiado despertó a Oreja a primera hora de la mañana para comunicarle urgentemente su negativa a aceptar la oferta de sus anfitriones y su deseo de que regresara a Madrid para informar perso-

⁶ Sobre las «políticas franquistas de sustitución» ver Fernando MORÁN, *Una política exterior para España*, pp. 18-20.

nalmente a Franco de su postura. La imagen de Castiella en bata y zapatillas, afirmando enérgicamente que «hay que romper con los Estados Unidos», quedó grabada en la memoria de su jefe de gabinete para siempre. El ministro le hizo ver que la ausencia de contrapartidas reales revelaba la verdadera actitud de los norteamericanos, que pretendían tan sólo aprovecharse de la situación geográfica de España. Una vez en Madrid, Oreja se dirigió directamente a El Pardo, donde conoció por vez primera a Franco, a quien fue presentado como «hijo de un mártir de la Cruzada».⁷ Inesperadamente, el joven diplomático fue conminado a exponer el punto de vista de su superior ante la Junta de Defensa Nacional, que casualmente se reunía ese mismo día. En el debate que se produjo a continuación, Franco tan sólo intervino en una ocasión, para preguntar: «¿Qué pasaría en caso de ataque a España desde Argelia?» Por su parte, Oreja pudo comprobar el impacto que tuvieron en el ánimo de Franco los argumentos de Muñoz Grandes y Carrero Blanco, para quienes la relación con Washington era sagrada. A pesar de todo, el jefe del Estado aceptó la propuesta de Castiella de prolongar dos años el período de consulta para poder seguir negociando.⁸

No mucho tiempo después, en una conversación presenciada por Oreja, Franco le comentaría a Castiella que «no se puede estar abriendo tantos frentes a la vez», en alusión a su actitud ante el futuro de las bases norteamericanas, Gibraltar, y la descolonización del Sahara. No le sorprendió, por lo tanto, que en octubre de 1969 Franco y Carrero Blanco aprovecharan la crisis provocada por el caso Matesa para forzar la salida de Castiella, que nada tuvo que ver en el mismo, apartándole por completo de la vida política. Lo que nunca pudo prever fue la marginación política a la que fueron sometidos los colaboradores más estrechos del ex-ministro por los nuevos amos de la situación. Oreja hubiese deseado preparar una cátedra de derecho internacional siguiendo como profesor en la Escuela Diplomática, pero el nuevo titular de Asuntos Exteriores, Gregorio López Bravo, movido por el subsecretario, Gonzalo Fernández de la Mora, se lo prohibió terminantemente, y a cambio le ofreció el consulado que quisiera, con la promesa de que «ya forzaré el reglamento si hace falta».⁹ En vista de la situación, Oreja pi-

⁷ Tras ser recluso en la Casa del Pueblo de Mondragón durante las huelgas de octubre de 1934, Marcelino Oreja Elósegui fue obligado a salir en dirección al monte Campazar, donde fue acibillado a tiros por sus captores. Nacido el 13 de febrero de 1935, Oreja fue, por lo tanto, hijo póstumo.

⁸ Testimonio de Marcelino Oreja al autor. Antonio MARQUINA BARRIO, *España en la política de seguridad occidental*, pp. 810-15.

⁹ Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

dió la excedencia, aceptando poco después la dirección del departamento de relaciones internacionales del Banco de España.

Al igual que en el caso de otros muchos jóvenes políticos de talante aperturista que habían ocupado cargos de cierta importancia en la Administración, en el de Oreja la toma del poder por parte de Carrero Blanco y sus hombres, confirmada en 1973 con el nombramiento del almirante como presidente del gobierno, no hizo sino convencerle de la esterilidad de las fórmulas continuistas. De ahí que aceptara presentarse a la elección como consejero nacional del Movimiento por Guipúzcoa en 1971, a petición de un grupo de vascos defensores de los derechos forales, con el propósito de contribuir a una evolución de las instituciones «desde dentro». Contra todo pronóstico, y tras recorrer todos los pueblos y ciudades de la provincia, Oreja derrotó al candidato oficial, convirtiéndose automáticamente en procurador en Cortes. Tanto allí como en el propio Consejo Nacional, apoyó con tesón los esfuerzos aperturistas de una pequeña minoría, defendiendo la posibilidad de un asociacionismo político al margen de las estructuras del Movimiento. Oreja también contribuyó a esta causa «desde fuera», y más concretamente a través de los artículos de *Tácito*, grupo de opinión reformista en cuya creación jugó un papel destacado¹⁰.

Oreja tuvo ocasión de llevar a la práctica algunas de sus ideas reformistas, y muy especialmente en el ámbito de la libertad de prensa, al convertirse en subsecretario de Información y Turismo a las órdenes de Pío Cabanillas en enero de 1974. Sin embargo, ya en marzo tuvo la tentación de dimitir con motivo del «caso Añoberos», que le reafirmó en la necesidad de lograr cuanto antes la separación de la Iglesia y el Estado, asunto sobre el cual escribió varios artículos para *Tácito*. Su continuidad en el cargo volvió a peligrar en la primavera, al pedir su cese el ministro de la presidencia, Antonio Carro, con motivo de una conferencia suya sobre el regionalismo, pero Cabanillas no dudó en acudir en su ayuda. Tampoco dudó Oreja en presentar su dimisión a raíz del cese de su ministro en octubre de 1974, provocado al parecer por la publicación de una entrevista con Felipe González en el *Correo de Andalucía*.

Fiel al espíritu de la ACNP, organización en la que militó desde su juventud, Oreja procuró siempre ejercer su influencia al más alto nivel.

¹⁰ Sobre el papel de Oreja y otros diplomáticos en el grupo *Tácito*, ver mi artículo «La derecha reformista ante la crisis del régimen y la transición a la democracia: el caso de *Tácito*», en Guillermo Gortázar (ed), *Nación y Estado en la España liberal*. Oreja participó asimismo en el «grupo Nuñez de Balboa», formado por consejeros nacionales y procuradores reformistas.

Visitante asiduo del palacio de la Zarzuela desde principios de los años sesenta, la presencia del propagandista Jacobo Cano al frente de la secretaría de Don Juan Carlos —nombrado a sugerencia del propio Oreja— no hizo sino consolidar su influencia. Al producirse la muerte de Cano en 1972, éste fue sustituido por otro íntimo amigo suyo, Puig de la Bellacasa. Aunque Puig sólo permaneció en la Zarzuela durante la etapa 1974-76, el futuro ministro siempre tuvo acceso directo a Don Juan Carlos¹¹.

Dada su relación con el príncipe y su trayectoria reformista durante los últimos años del franquismo, Oreja tenía motivos fundados para aspirar a un cargo político de cierta relevancia tras la muerte de Franco. Curiosamente, ello pudo haberse producido gracias a Castiella, que fue uno de los candidatos del Rey para ocupar la presidencia del gobierno en sustitución de Carlos Arias Navarro. Al final, su incorporación a las tareas del gobierno se produciría a través de otro vasco, íntimo amigo de su padre, como era el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, conde de Motrico.¹² Arias Navarro había pedido a Areilza que le buscara un ministro de Información, y Motrico pensó de inmediato en Oreja, pero éste prefirió trabajar a sus órdenes con el rango de subsecretario, decisión que sin duda halagó al ministro.

Oreja participó muy activamente en la elaboración del programa del primer ministro de Asuntos Exteriores de la monarquía. El profesor Roberto Mesa, que mantuvo una larga conversación con él en enero de 1976, ha resumido así sus objetivos: «incorporar España a la vida internacional, sin las limitaciones que había supuesto el franquismo; establecimiento de unas relaciones diplomáticas universalizadas y adhesión total al mecanismo político y económico de Europa occidental. Todo ello, avalado por el cambio en la percepción que tradicionalmente tenían todos los países, próximos y lejanos, de nuestra realidad: la España franquista era sustituida por un Estado democrático, bajo la forma de Monarquía parlamentaria, cumplidor de sus compromisos internacionales y celoso defensor de la doctrina y de la práctica de los derechos humanos»¹³.

¹¹ En octubre de 1975, Oreja declararía a la cadena alemana ZDF: «Conozco al príncipe desde hace muchos años y soy consciente de que él será precisamente quien pueda conducir el cambio en este momento tan transcendental en la historia de España».

¹² En las elecciones a Cortes de 1933, Areilza había participado activamente en la campaña del tradicionalista Oreja Elósegui, que fue reelegido por Vizcaya. José María de AREILZA, *A lo largo del siglo*, pp. 48-50.

¹³ Mesa abandonó el ministerio con la convicción de que «la Subsecretaría albergaba al auténtico responsable de nuestra política exterior que no era, en modo alguno, José María de Areilza ...» Roberto MESA, «La normalización exterior de España», en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición Política y Consolidación Democrática. España (1975-1986)*, pp. 144-5.

Areilza y Oreja pretendían ante todo que el inicio del reinado de Don Juan Carlos y del proceso democratizador que éste deseaba impulsar tuviese un fiel reflejo en todos los ámbitos de la política exterior española. Así, en relación con los EE.UU., se quiso hacer ver a Washington que ya no servía una mera renovación del acuerdo de 1970, como había previsto inicialmente Henry Kissinger, sino que se pretendía elevar el estatus del mismo a nivel de tratado, lo cual requeriría la aprobación del Senado norteamericano. Este propósito se logró en gran medida mediante el nuevo tratado de Amistad y Cooperación y la visita de los Reyes a EE.UU. en junio de 1976. De forma parecida, a la Comunidad Europea se le informó que ya no interesaba la mera adaptación del acuerdo preferencial de 1970 para tener en cuenta la ampliación de 1973, puesto que lo que pretendía España era la plena adhesión en igualdad de condiciones.

Mientras Areilza se ocupaba de la alta política, Oreja se enfrentaba a los problemas más inmediatos, y muy especialmente los planteados por «los de las babuchas», como gustaba decir Motrico. En opinión del subsecretario, los Acuerdos de Madrid de noviembre de 1975 sobre el Sáhara eran «un disparate», porque suponían de hecho la entrega del territorio a Marruecos y Mauritania sin tener en cuenta los deseos de la población, pero ya no quedaba sino «salvar los muebles» mediante una retirada ordenada, tarea a la que dedicaría no pocas horas¹⁴.

Al producirse el cese de Arias en julio de 1976, Areilza supuso que sería llamado a sucederle, en cuyo caso habría nombrado a Oreja ministro de la Presidencia, y a Garrigues, ministro de Asuntos Exteriores. Oreja almorzó a solas con Motrico el día que se cerró la terna de la que saldría elegido Adolfo Suárez, y fue testigo directo de la profunda decepción que le produjo descubrir que no había sido incluido en la misma. Dada la estrecha relación entre ambos, Areilza no pensó que Oreja fuese llamado a ocupar un cargo de relevancia, hasta el punto de recomendarle que aceptara la embajada de España en Viena. Al recibir la llamada del Rey poco después, Oreja supuso que se le requería para convencer a Areilza de que debía permanecer al frente de la diplomacia española. Cuando descubrió que en realidad Don Juan Carlos deseaba ofrecerle a él dicho puesto, Oreja se quedó «estremecido»¹⁵.

Oreja tan solo había coincidido con Suárez en una ocasión, al acudir a despedir a los Reyes cuando viajaron a los EE.UU., y nunca pensó que le llamara para ocupar una cartera a sus órdenes. Sin embargo, en

¹⁴ Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

¹⁵ Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

su primera entrevista a solas, Suárez no solo se mostró absolutamente decidido a impulsar un ambicioso proceso de democratización, sino que le hizo ver que muchos de los nuevos ministros «son más amigos tuyos que míos». Por otro lado, era evidente que el presidente del gobierno contaba con el pleno respaldo del monarca, cuyos planes para el futuro conocía sobradamente Oreja¹⁶.

Como ministro de Asuntos Exteriores, Oreja pronto descubrió que para el presidente del gobierno la política exterior no era una cuestión prioritaria, actitud en cierta medida justificada dados los retos internos que planteaba el proceso democratizador. (Por otro lado, Suárez parecía prestar más atención a las conversaciones telefónicas que a las intervenciones que se producían en torno a la mesa del consejo de ministros). En cambio, el ministro observó que el Rey, a quien veía semanalmente, seguía muy de cerca los acontecimientos internacionales¹⁷.

La primera satisfacción experimentada por Oreja como ministro fue sin duda la firma en julio de 1976 de un acuerdo entre el estado español y la Santa Sede mediante el cual el primero renunciaba al derecho de presentación de obispos y la segunda hacía lo propio con el fuero eclesiástico. Este acuerdo supuso el inicio de un proceso que desembocaría en la separación de la Iglesia y el Estado, objetivo al que Oreja otorgaba especial importancia dada su filiación democristiana.

Oreja confiaba que el proceso democratizador en ciernes permitiese replantear la acción exterior española, superando de una vez por todas los obstáculos y prejuicios a los que se había enfrentado Castiella en la década anterior. Se trataba ante todo de conquistar el pleno reconocimiento de la joven monarquía por parte de las democracias occidentales, y que éstas levantasen finalmente los vetos —de carácter tanto explícito como implícito— que habían excluido a España de las principales instituciones occidentales.

El ministro se ocupó prioritariamente de que las medidas adoptadas por el gobierno Suárez con el propósito de impulsar el cambio político tuviesen un reflejo inmediato en el exterior. De ahí, por ejemplo, el interés con que preparó su intervención ante la XXXI Asamblea General

¹⁶ Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

¹⁷ Testimonio de Marcelino Oreja al autor. A raíz de la entrevista antes mencionada, Mesa tuvo la «intuición» de que «la elaboración de la política exterior, primero con Oreja en la subsecretaría de Exteriores y después como titular de la cartera, se materializaba entre la sede del Ministerio y el Palacio de la Zarzuela». MESA, *op. cit.*, p. 145. El propio Oreja ha reconocido el «relevante papel jugado por los Reyes de España durante la época en la que tuve responsabilidades de Gobierno». José Mario ARMERO, *Política exterior de España en democracia*, p. 15.

de la ONU en septiembre de 1976, en la que afirmó la voluntad de su gobierno de «hacer del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales pieza clave de su política interior y exterior», y su afán por suscribir los Pactos sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados en abril de 1977. A pesar de que los partidos políticos eran todavía ilegales, ya entonces Oreja se hizo acompañar por varios representantes de la oposición democrática, con el propósito de exteriorizar no solo la voluntad democratizadora del gobierno, sino también el hecho de que el regreso a la normalidad internacional era un objetivo compartido por todas las fuerzas políticas¹⁸.

La democratización de la vida política española permitió a Oreja impulsar la normalización de relaciones con Estados con los que España, debido a los orígenes y naturaleza del régimen franquista, apenas había mantenido contacto.¹⁹ En este terreno cabe señalar el establecimiento de relaciones diplomáticas con los países de la órbita soviética, y muy especialmente con la propia URSS. Oreja también atribuyó un alto valor simbólico al establecimiento de relaciones —en marzo de 1977— con México, país que se había significado en su apoyo a los exiliados políticos republicanos, y que se había negado sistemáticamente a reconocer a Franco. Esta postura era similar a la de Israel, que nunca perdonó a Franco la ayuda recibida por la Alemania nazi y la Italia fascista durante la Guerra Civil. Al igual que su antecesor en el cargo, Oreja fue siempre partidario de la normalización de relaciones con Israel, que no se llevó a cabo durante su mandato debido al temor a irritar a los países árabes productores de petróleo, así como a la necesidad de contar con sólidos apoyos en la OUA a la hora de rebatir las tesis argelinas sobre la «africanidad» de las Canarias.²⁰ Este sería preci-

¹⁸ Incluso un crítico implacable de la gestión de UCD como el socialista Emilio Menéndez del Valle ha reconocido que «fue el ministro de la transición que mejor supo relacionarse con los medios de comunicación y con los partidos de la oposición». Emilio Menéndez del Valle, Política exterior y transición democrática, en José Feliz Tezanos, Ramon Cotarelo y Andres de Blas (eds.), *La transición democrática española*, p. 742.

¹⁹ Buena prueba de la importancia que Oreja otorga a ésta dimensión de su actuación como ministro es el hecho de que su curriculum vitae oficial afirma que «durante su mandato, España estableció relaciones diplomáticas con 19 países». Comisión Europea, 1996.

²⁰ Durante varios meses, Oreja aprovechó los fines de semana para visitar a los jefes de Estado de diecinueve países africanos con el propósito de reafirmar la españolidad de las Canarias. Gracias en buena medida a estas gestiones, la reunión de jefes de Estado africanos en Jartum en 1978 concluyó con un no reconocimiento del MPAIAC como movimiento de liberación. Oreja tenía previsto dimitir si la OUA reconocía al partido de Antonio Cubillo.

samente uno de los objetivos que Oreja más lamentaría no haber podido cumplir durante su etapa ministerial²¹.

El objetivo prioritario de la política exterior de Oreja fue sin duda el ingreso de España en la Comunidad Europea. Desde el punto de vista económico, la confusión creada en torno a la adaptación del acuerdo preferencial de 1970 a la ampliación comunitaria de 1973 hacía aconsejable un planteamiento radicalmente nuevo, que solo un gobierno democrático podía impulsar. Desde una perspectiva política, Oreja entendía que democratización y europeización eran fenómenos complementarios, y que la transición no podría darse por concluida hasta que España no estuviese plenamente homologada con las demás potencias democráticas europeas, lo cual sólo se conseguiría mediante el ingreso en la CE. De ahí su insistencia en presentar la solicitud española a las pocas semanas de celebrarse las primeras elecciones, el 28 de julio de 1977. (A partir de febrero de 1978, con el nombramiento de Leopoldo Calvo Sotelo como Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Oreja perdería cierto protagonismo en éste terreno). Ello también explica el interés del ministro por lograr cuanto antes el ingreso de España en el Consejo de Europa, que tuvo lugar en noviembre de ese mismo año, a pesar de no haberse aprobado todavía la nueva constitución democrática.²² A diferencia de la OTAN, el Consejo de Europa y la CE tenían en común el hecho de no aceptar entre sus miembros a estados no democráticos, así como el de haber seguido muy de cerca el proceso democratizador español a través de sus respectivas asambleas parlamentarias, lo cual explica en cierta medida el alto valor simbólico que se le otorgó a la presentación de ambas solicitudes²³.

Oreja fue siempre partidario de la plena inserción de España en el bloque occidental, lo cual a su entender exigía no solo el ingreso en la

²¹ Testimonio de Marcelino Oreja al autor. En opinión de Armero, Oreja era partidario del establecimiento de relaciones con Israel, «pero prevaleció en él su carácter de funcionario sobre el de político y hombre imaginativo». ARMERO, *op. cit.*, p. 62. Sin embargo, el hecho de que dichas relaciones no se estableciesen hasta 1986 parece sugerir que existían obstáculos de cierta envergadura.

²² Ver el testimonio del entonces embajador de España ante el Consejo de Europa, en José Luis MESSÍA, *Por palabra de honor*.

²³ Sobre el papel de la CE y el Consejo de Europa en la transición a la democracia, ver mi artículo «La dimensión exterior de la transición», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18, mayo-agosto 1994. El propio Oreja ha escrito que «nuestra adhesión al Consejo de Europa figuraba en 1977 entre las prioridades del Gobierno, pues nos permitía insertarnos en el grupo de países de Europa occidental con una facilidad que no nos proporcionaba la Comunidad ...» ARMERO, *op. cit.*, p. 14.

CE sino también la adhesión a la Alianza Atlántica. El ministro nunca estuvo plenamente satisfecho con el tratado hispano-norteamericano de 1976 (que expiraba en 1981), y creía conveniente sustituir la relación bilateral con Washington con una relación multilateral con las grandes democracias occidentales, lo cual solamente podía conseguirse en el marco de la OTAN. Por otro lado, en su opinión la presencia de España en la OTAN —en la que ya participaban Grecia y Portugal— podía contribuir a acelerar las negociaciones para el ingreso en la CE, así como a facilitar un acuerdo con el Reino Unido sobre Gibraltar²⁴.

Si Oreja se mostró inicialmente cauto —e incluso titubeante— en relación con la OTAN, ello se debió fundamentalmente al contexto político doméstico en el cual pretendió desarrollar su acción exterior. Durante la etapa 1976-78, los gobiernos de Suárez tuvieron como objetivo prioritario la implantación de un sistema político democrático, objetivo que se plasmaría en la nueva Constitución de 1978. Como resultado de ello, surgió un cierto «consenso negativo» en torno a la política exterior, mediante el cual solo se potenciaban las iniciativas unánimemente compartidas por las principales fuerzas políticas, mientras que aquellas que resultaban controvertidas —y muy especialmente el posible ingreso de España en la OTAN— se posponían indefinidamente²⁵.

A pesar de ello, Oreja hizo lo posible por aproximarse a la OTAN sin levantar excesivas suspicacias. Así, el mismo día que acudió a Bruselas para entregar la solicitud de adhesión a la CE, se reunió con Joseph Luns, el secretario general de la OTAN. El nombramiento de Nuño Aguirre de Cárcer, un firme partidario de la opción atlantista, como embajador de España en Bruselas, donde tiene su sede la OTAN, refleja la misma intención. Por otro lado, en la declaración programática del gobierno surgido de las elecciones de 1977, se hacía referencia a «la apertura de un debate por los representantes del pueblo legítimamente elegidos con vistas a examinar la posible inserción de España en el Tratado del Atlántico Norte».

Sin embargo, el ministro no definiría públicamente su postura hasta marzo de 1978, en un importante discurso ante el Senado, en el que aportó argumentos concretos a favor del ingreso en la Alianza, que supondría «la participación en una entidad política y no sólo estratégica, de enorme importancia [...] Nuestra participación reforzaría la seguri-

²⁴ Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

²⁵ Sobre este debate, ver Fernando RODRIGO, «La inserción de España en la política de seguridad occidental», en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, pp. 79-82.

dad nacional [...] Participaríamos en el gran sistema estratégico a escala regional y a escala mundial con la oportunidad de expresar y hacer valer nuestros intereses. Nos aportaría importantes incentivos y oportunidades para mejorar la defensa nacional en general y nuestras Fuerzas Armadas en particular [...] La incorporación de España no altera la balanza estratégica que existe en el momento actual, no es, por consiguiente, desestabilizadora. Y en cuanto al peso político, ya se sabe de qué lado de la balanza estamos y hemos estado.»²⁶

Lo que Oreja nunca pudo reconocer públicamente durante su mandato era que Suárez no compartía su estrategia atlantista. El presidente del gobierno temía que un desacuerdo profundo en el ámbito de la política exterior pusiese en peligro el frágil consenso constituyente. Por otro lado, el escepticismo de Suárez encontraba cierto eco en otros ministros del gobierno, así como en amplios sectores de su partido, como demostraría el debate suscitado en torno a la ponencia de política exterior aprobada por el I Congreso Nacional de UCD en octubre de 1978.²⁷ Ello obligó a Oreja a adoptar una postura temporizadora, no siempre bien comprendida por propios y extraños²⁸.

A partir de las elecciones de marzo de 1979 —en las que resultó elegido al Congreso por Guipúzcoa— Oreja fue cada vez más consciente de la necesidad de tomar una decisión en relación con la OTAN, asunto que, por sorprendente que parezca, nunca había podido discutir a fondo con Suárez.²⁹ En vista del impasse, y con motivo de la moción de censura presentada por el PSOE en mayo de 1980 en el Congreso, el ministro preparó a Suárez un breve texto sobre política exterior en el que se defendía el ingreso en la OTAN, que este último no tuvo ocasión de utilizar. Un mes después, en unas declaraciones a *El País* que habrían de hacerse famosas, el ministro de Asuntos Exteriores afirmarí sin ambages que su Gobierno era «totalmente favorable a la pronta incor-

²⁶ Ver Esther BARBÉ, *España y la OTAN*, pp. 132-9.

²⁷ El borrador de la ponencia preparado por Javier Rupérez, Secretario de Relaciones Internacionales de UCD, proponía la celebración de un debate parlamentario sobre la OTAN antes de finales de 1978, a lo cual Oreja objetaría que «no parece prudente adelantar una fecha [...] lógicamente habrá que esperar al final del debate constitucional, al referéndum y a las elecciones municipales». Javier RUPÉREZ, *España en la OTAN*, pp. 53-5, 71.

²⁸ En enero de 1979, en el curso de una visita a Moscú, el propio Oreja contribuyó a la confusión reinante al suscitar la posibilidad de convocar un referéndum sobre el ingreso en la OTAN.

²⁹ En cambio, en sus frecuentes visitas a la Zarzuela —de las que Suárez comenzaba a recelar— Oreja había discutido ampliamente estas cuestiones con el monarca, que siempre se mostró «muy partidario de la OTAN». Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

poración de España a la Alianza Atlántica», cuestión que a su entender no exigía la celebración de un referéndum, y que debía plantearse en 1981 para que pudiese cerrarse «antes de las elecciones de 1983».³⁰

Antes de su publicación, Oreja había enviado estas declaraciones a Suárez, pero éste no hizo comentario alguno. Sin embargo, en el transcurso del siguiente consejo de ministros, el presidente —que realmente ya no los presidía, puesto que paseaba sin cesar— transmitió a Oreja su malestar por las mismas, alegando no comprender su afán por quemar etapas. Tres meses después, Oreja fue sustituido como ministro de Asuntos Exteriores por José Pedro Pérez Llorca, decisión que muchos observadores relacionaron con estas declaraciones.³¹ El propio interesado, sin embargo, siempre ha negado que existiese relación alguna, y ha preferido atribuir su cese a las luchas fratricidas entre los «barones» de la UCD³².

Las discrepancias entre Oreja y Suárez en relación con la OTAN no eran sino el reflejo de un desencuentro más amplio, que explica en gran medida las contradicciones que muchos creyeron detectar en la acción exterior de la UCD.³³ Mientras el primero se esforzaba por perfilar una política exterior que fuese «europea, democrática y occidental», el segundo visitaba a Fidel Castro (en septiembre de 1978) y alentaba la participación de España, como potencia observadora, en la VI Cumbre de los Países no Alineados celebrada en La Habana (en septiembre de 1979).³⁴ Oreja, que se negó a acudir a la cumbre por coherencia per-

³⁰ Oreja citaba dos condiciones previas a la solicitud de adhesión a la Alianza Atlántica: «la garantía de que proseguiré el proceso de integración de España a la CEE y que esté en marcha la negociación hispano-británica y en vías de solución el traspaso de la soberanía de Gibraltar». *El País*, 15 de junio de 1980.

³¹ Sin embargo, tanto Pérez-Llorca (en *ABC*, 8 de septiembre de 1981) como Rupérez han afirmado que en las últimas semanas de su mandato, Suárez se mostró partidario del ingreso en la OTAN. RUPÉREZ, *op. cit.*, 16-7.

³² En un primer momento, Suárez le comunicó que deseaba que permaneciese en el cargo, pero a los pocos días le informó que, debido tanto a la presión ejercida por el PSOE como a que Calvo Sotelo y Fernández-Ordóñez ambicionaban su puesto, le era imposible mantenerle en el mismo. A modo de recompensa, el presidente le ofreció la presidencia del Consejo de Estado y las embajadas de Londres y la ONU, que Oreja rechazó, para convertirse poco después en delegado del gobierno en el País Vasco, un puesto algo más incómodo que los anteriores. Testimonio de Marcelino Oreja al autor.

³³ Ver Celestino DEL ARENAL, «La posición exterior de España», en Cotarelo, *op. cit.*, pp. 397-8.

³⁴ Durante la Cumbre, Castro se permitió afirmar que la presencia de España abría la esperanza de que Madrid pudiese «desarrollar relaciones amistosas y útiles con todos los pueblos del mundo sin dejarse arrastrar a la alianza ofensiva de la OTAN», observación a la que Oreja respondió con una dura nota de protesta.

sonal, se vio obligado a defender la decisión de Suárez con el sorprendente argumento de que España había participado en ella por haberse celebrado en un país iberoamericano, a la vez que desmentía que el gobierno hubiese sucumbido a una supuesta tentación neutralista o «tercermundista»³⁵.

En opinión de algunos autores, el propio Oreja fue responsable en cierta medida de dicha confusión, debido, entre otras cuestiones, a su empeño por celebrar en España la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), cuya reunión preparatoria —cruel paradoja— se celebró en Madrid el día después de su cese. Oreja ha negado siempre que dicho objetivo —que pretendía ante todo elevar el perfil internacional de España— fuese incompatible con su estrategia atlantista, pero son numerosos los autores que lo han relacionado con la indecisión del gobierno en relación con la OTAN³⁶.

Algunos especialistas han atribuido ciertos aspectos de la política exterior de Oreja a una supuesta herencia Castiellista. En opinión de Francisco Aldecoa, bajo Oreja «se retoman los planteamientos básicos de la política internacional nacionalista inaugurada por Castiella», superándose así el impasse de los años 1969-74.³⁷ Evidentemente, existen algunos elementos de continuidad entre la etapa 1957-69 y los años 1976-80. Entre ellos, podrían destacarse algunos esencialmente retóricos, como por ejemplo el concepto de España como «puente» entre Europa e Iberoamérica, idea que ya estuvo presente en la carta de 1962 de Castiella a la CE. Sin embargo, también cabría subrayar el carácter democrático de los discursos del Rey en sus visitas a Iberoamérica —elaborados en el Ministerio de Asuntos Exteriores— que en nada recuerdan a la etapa anterior.

Otros autores han querido ver cierta continuidad en la actitud hacia Gibraltar, hasta el punto de afirmar que Oreja «había oído la opinión [de Castiella] sobre este tema muchas veces», y «posiblemente tenía una idea excesivamente nacionalista para poder solucionar el problema», lo cual se reflejaba en su negativa a discutir una posible apertura

³⁵ Algunos observadores atribuyeron las tendencias neutralistas o anti-occidentales de Suárez a la influencia de ciertos «fontaneros» de la Moncloa, y muy especialmente al diplomático Alberto Aza, enemigo declarado de la opción atlántica.

³⁶ Ver, por ejemplo, Antonio MARQUINA, «Spanish Foreign and Defense Policy since Democratization», en Kenneth Maxwell (ed.), *Spanish Foreign and Defense Policy*, p. 25.

³⁷ FRANCISCO ALDECOA, «La transición y la redefinición de la política exterior española», en Rafael Calduch (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, p. 161. Aldecoa afirma incluso que «en la década de los sesenta [...] se había desarrollado una política internacional que había incorporado plenamente a España en la Sociedad Internacional».

de la verja.³⁸ Sin embargo, Oreja fue capaz de impulsar la Declaración de Lisboa de abril de 1980, mediante la cual el Reino Unido aceptó «iniciar negociaciones a fin de solucionar todas las diferencias sobre Gibraltar» —incluida, según la interpretación española, la cuestión de la soberanía— a cambio del restablecimiento de comunicaciones directas en la región, algo de lo cual habría sido incapaz Castiella³⁹.

Sin negar la existencia de ciertos elementos de continuidad, no parece acertado caracterizar la etapa de Oreja al frente de la diplomacia española de «Castiellismo sin Castiella».⁴⁰ Como demuestra el discurso pronunciado por este último en 1976 al ingresar en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, su visión del papel de España en el mundo guardaba escasa relación con lo que luego sería la actuación de su antiguo director de gabinete.⁴¹ Y ello debido fundamentalmente a que Oreja entendía la política exterior española como parte de un proyecto político más amplio, de carácter esencialmente interno, como era el de la transición de un sistema político autoritario a otro democrático.

³⁸ ARMERO, *op. cit.*, p. 54, 68.

³⁹ Por otro lado, como observaría el propio Oreja en 1989, «la posterior apertura sin compensaciones de la verja y la aventura de la utilización conjunta de un aeródromo en tierra española ocupada —pendiente además del pláacet del Parlamento local— no han contribuido, hasta ahora, a que Gran Bretaña cambie un ápice sus posiciones». ARMERO, *op. cit.*, pp. 13-4.

⁴⁰ En 1980 Morán todavía consideraba a Oreja un mero «ejecutor castiellista». MORÁN, *op. cit.*, p. 17.

⁴¹ En el discurso, Castiella se referiría a España como «una gran nación neutral»; en su contestación, Areilza se mostraría en desacuerdo con algunos de sus planteamientos, y muy especialmente con su visión catastrofista del Tratado hispano-norteamericano de 1976. Ver Fernando María CASTIELLA, *Una batalla diplomática*, passim.