

El “giro mediterráneo” de España en un mundo en tránsito

Neila Hernández, José Luis

El “giro mediterráneo” de España en un mundo en tránsito
Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, núm. 19, 2019
Universidad de Alicante, España
Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=521565532003>
DOI: <https://doi.org/10.14198/PASADO2019.19.02>

Dossier monográfico

El “giro mediterráneo” de España en un mundo en tránsito

Spain’s “Mediterranean turn” in a changing world

José Luis Neila Hernández

Universidad Autónoma de Madrid, España

 <https://orcid.org/0000-0001-7598-9878>

Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, núm. 19, 2019

Universidad de Alicante, España

Recepción: 05 Junio 2019

Aprobación: 07 Noviembre 2019

DOI: <https://doi.org/10.14198/PASADO2019.19.02>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=521565532003>

Resumen: El Mediterráneo fue un eje determinante de la política exterior española desde comienzos del siglo XX, sin embargo, su vertiente mediterránea fue básicamente una política marroquí, con todos los componentes internacionales, coloniales y de seguridad. No sería hasta el tramo final del siglo –precisamente tras la normalización de la posición internacional de España desde sus anclajes atlánticos y europeos, entre 1982 y 1988, cuando realmente emergería una auténtica política mediterránea – el “giro mediterráneo” propiamente dicho. España ejerció como puente y como cabeza de puente desde su proyección hacia su frontera meridional, entonces también frontera geopolítica europea y atlántica. Asimismo, modelaría una política mediterránea con personalidad propia que cristalizó en el Proceso de Barcelona, y emprendió una ambiciosa rearticulación de la escala y las estrategias en sus relaciones con el Magreb.

Palabras clave: Historia de la política exterior de España, Historia del Mediterráneo, España actual.

Abstract: The Mediterranean has been an essential axis for Spain's foreign policy from the beginning of the 20th Century. However, Spanish Mediterranean policy was in fact predominantly Moroccan, with important international, colonial and security components. It was only at the end of the 20th century that an authentic Mediterranean Policy –the “Mediterranean turn” proper– emerged. This happened as a result of the standardization of Spain's international role, with both Atlantic and European anchorage between 1982 and 1986. Spain would then play an important role as bridge and bridgehead thanks to her Southern borders, then also European and Atlantic borders. Likewise, Spain was bound to shape a self-defined Mediterranean policy which crystallised in the so-called Barcelona Process and opened the way to an ambitious revision of the scale and the strategies in her relationship with the Maghreb.

Keywords: Spain's Foreign Policy History, Mediterranean History, Contemporary Spain.

La política mediterránea fue proyectándose como un vector prioritario de la política exterior española, una vez anclada la posición internacional de nuestro país en sus coordenadas europeas y occidentales y consumadas la formulación de la política exterior y de seguridad en clave democrática en la década de 1980. El Mediterráneo se convertiría, en opinión de Miguel Hernando de Larramendi, en uno “de los espacios para intentar jugar un papel activo tras décadas de aislamiento de los asuntos internacionales” (Hernando de Larramendi, 201: 310).

El Mediterráneo, afirma Susana Sueiro, fue durante gran parte de la centuria el eje prioritario de su proyección internacional, hasta el punto de que “la política mediterránea constituyó, de hecho, toda su

política exterior". Ciento es que lo fue en un sentido limitado pues el Mediterráneo que acaparó la atención de España se circunscribía a un área muy específica, la más próxima a sus costas meridionales: El Estrecho de Gibraltar y el Norte de África. Todo ello dentro de un eje geoestratégico: Canarias-Gibraltar-Baleares. "No existe una política global mediterránea", sería más apropiado referirnos –en palabras de la autora– a una "política marroqui", dado que sería la "cuestión de Marruecos la que domina de forma absolutamente abrumadora las relaciones de España con las potencias europeas de su entorno" (Sueiro, 2001: 185). En un sentido amplio, la política mediterránea se escenificaría a través de tres planos interrelacionados: la política exterior a tenor de la conexión mediterránea con el sistema internacional, la seguridad nacional, una cuestión central a tenor de la incertidumbre sembrada por la crisis de 1898 y, por último, la política colonial (Neila, 1997 y para una aproximación conceptual y analítica más profunda sobre el "giro mediterráneo" Neila, 2001).

El desarrollo de una auténtica política mediterránea no transcedería hasta las décadas de los ochenta y de los noventa al hilo del proceso de normalización de la política exterior y la incardinación europea y atlántica de España y del redescubrimiento del Mediterráneo. Nuevamente la seguridad ocuparía un lugar cenital en la formulación de la política mediterránea. Ésta se concebiría y se plasmaría en la práctica desde la lógica de la europeización de las políticas públicas, y en especial de la política exterior y de seguridad (Gillespie, 2000). Se incardinaría, por tanto, en una línea de acción que se remontaría a la Política Global Mediterránea –PGM–, puesta en marcha en 1972, continuada y rectificada con la Política Mediterránea Renovada –PMR– en 1990 y se consumaría con el Proceso de Barcelona en 1995, en la que España actuaría con un resuelto dinamismo (Feliu; Salomón, 2000). En suma, "España quiso dejar claro que era un país europeo en la región mediterránea y no un país mediterráneo en Europa" (Sueiro, 2001: 193).

En vísperas de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona en 1995 el secretario general de Política Exterior –Villar y Ortiz de Urbina– afirmaba en su comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados que los esfuerzos llevados a cabo por España para articular una política global hacia el Magreb y por inocular una conciencia sobre la gravedad de los asuntos de la cuenca en el plano de la seguridad en el seno de la CSCE-OSCE, la UEO y la OTAN permitían referirse, en su opinión, a un "giro mediterráneo" en el que España estaba desempeñando un papel vital (Comisión de Asuntos Exteriores, 1994).

El redescubrimiento del Mediterráneo a partir de la década de los noventa se plasmaría en la formulación de una política mediterránea, en la que si bien es cierto el Magreb ocupa un lugar central –por razones geohistóricas y los desafíos globales que se plasman en el Mediterráneo Occidental en términos centro-periferia– ésta se ha redimensionado desde sus connotaciones europeas y occidentales y por su globalidad al proyectarse sobre toda la cuenca.

Este interés por el Mediterráneo desde sus claves europeas y occidentales repercutiría en el interés de la opinión pública y de los propios medios académicos e intelectuales. Este despertar se plasmaría, asimismo, en el ámbito específico de Marruecos, eje tradicional de la literatura africanista, en una reformulación discursiva de la cuestión marroquí, en el que nuevas generaciones de investigadores irían introduciendo nuevos enfoques de investigación. Si bien es cierto que se produce una cierta revisión de la cuestión marroquí, continuarán persistiendo viejos desencuentros y fantasmas del pasado (Moga Romero, 2008).

Desde el plano interdisciplinar de los estudios sobre el mundo árabe y mediterráneo contemporáneos los cambios de la sociedad española y del propio marco internacional tendrían también profundas repercusiones en el panorama académico y el propio pulso de las instituciones y de la sociedad civil. El retorno del Mediterráneo vendría acompañado de una mayor atención por parte de la comunidad académica, como bien puede concluirse del excelente estudio de Miguel Hernando de Larramendi y Bárbara Azaola, hacia la política española en el área y el desarrollo de algunos puentes de conexión entre los medios académicos y profesionales (Hernando de Larramendi; Azaola, 2006; Neila, 2011).

El “giro mediterráneo” en la política exterior durante el periodo de los Gobiernos de Felipe González entre 1982 y 1996 se entrelazaría a través de una serie de claves que recorrerían la dimensión mediterránea de España en el curso del siglo XX: la condición semiperiférica de España y las pulsiones entre su deriva hacia el centro del sistema internacional y sus proyección periférica, particularmente hacia su ultramar mediterráneo; la condición fronteriza del mediterráneo que en la posguerra fría haría converger en la cuenca mediterránea la percepción de frontera de España y de las instituciones europeas y atlánticas a tenor de la fractura Norte-Sur; y el problema de la indigencia estratégica de España polarizada sobre el Mediterráneo y de modo más explícito sobre el eje Canarias-Gibraltar-Baleares. Claves esenciales para analizar el horizonte coyuntural en el que cristalizaría el “giro mediterráneo”.

1. La España democrática, el Mediterráneo y el sistema internacional

Con el inicio de la transición y el camino hacia la consolidación de la democracia en España, la andadura internacional de España, bajo los Gobiernos socialistas de Felipe González, transitaría en un doble *tempo*: de un lado, la plena homologación y normalización internacional acorde a los cambios de la sociedad española y su plena incorporación al sistema internacional de la Guerra Fría desde sus coordenadas europeas y atlánticas; y de otro, la participación en el debate y el diseño de un nuevo orden mundial tras el final de la Guerra Fría desde su posición central en el tablero internacional.

El ocaso del Régimen del general Franco devendría en plena distensión entre las superpotencias. No obstante, el Mediterráneo se vería sacudido

por los cambios sobrevenidos en Libia con el advenimiento al poder de Gadaffi en septiembre de 1969 y la presencia soviética en Libia y Argelia, la guerra árabe-israelí de 1973 –la guerra del Yom Kipur– y los procesos de transición a la democracia que se escalonarían en la Europa Mediterránea y meridional –Grecia, Portugal y España–. El Mediterráneo, no obstante, seguiría siendo a lo largo de la Guerra Fría un escenario secundario, en cuanto a la percepción de la seguridad de Europa (Fuente Cobo, 2007), pese a su importancia creciente para la protección del flanco sur de la Alianza Atlántica.

Desde un punto de vista comparativo y atendiendo a la dimensión internacional de los procesos de transición, Charles T. Powell, insiste en las peculiaridades y paralelismos entre las transiciones emprendidas por Grecia, Portugal y España desde los años setenta. En dichos países se constata una “relación directa entre la importancia de los factores exógenos en la crisis del régimen autoritario previa a la democratización y el protagonismo de la política exterior durante los primeros momentos de la transición”. En Grecia, los coroneles que tomaron el poder en 1967 provocaron una crisis que se saldaría con la invasión de Chipre por parte de Turquía en julio de 1974. La expectativa de un conflicto bélico a gran escala con Ankara repercutiría sobre la situación interna y el giro hacia la democracia. En Portugal, el golpe protagonizado por las Fuerzas Armadas el 25 de abril de 1974 ponía fin a la guerra colonial que en buena medida había incentivado el golpe, impulsando el proceso de descolonización y la transición política en la metrópoli. En España, la crisis del Sáhara desempeñó, en opinión del autor, un papel menos relevante en la crisis del Régimen, pero “no debemos subestimar la importancia el conflicto del Sáhara, que pudo complicar gravemente el inicio del proceso democratizador” (Powell, 2000: 415-416).

El bajo perfil del acomodo internacional de España en 1975 no era sino el reflejo de unas relaciones internacionales que no estaban plenamente normalizadas y de una política exterior y de seguridad insuficientemente definidas. La transición a la democracia habilitaría unas precondiciones a tenor de las cuales no sólo se superarían los lastres de la herencia internacional del franquismo sino que se reformularían sobre nuevas bases y conceptos las relaciones internacionales de España. Un camino transitado desde la zozobra de la distensión a finales de la década de 1970 y la agudización de las tensiones sistémicas de la Guerra Fría en el curso de la década siguiente.

La radical alteración del sistema internacional entre 1989 y 1991, a tenor de las Revoluciones de 1989 en Europa Central y Oriental y la implosión de la Unión Soviética, consumarían el colapso del mundo de la Guerra Fría y la apertura del debate y la precipitación de expectativas e incertidumbres en torno a la concepción y el diseño del nuevo orden mundial.

El final de la Guerra Fría tuvo incuestionables consecuencias en la transformación de la estructura y la naturaleza del orden internacional, primordialmente en el plano geopolítico, pero estos cambios estructurales no pueden disociarse de otros procesos de cambio de similar gravedad

como las transformaciones en la estructura económica mundial a partir de la crisis de los setenta y los cambios en el capitalismo y su soporte intelectual e ideológico en el liberalismo y el mercado, así como sus etiquetas conceptuales como la gobernabilidad y la gobernanza. Más aún, desde el plano intelectual y de la geocultura la socialización de la posmodernidad como síntoma de agotamiento de un paradigma, en términos khunianos, emplaza a la reflexión en los núcleos académicos y de conocimiento sobre la crisis de la Modernidad.

El final del sistema internacional de la Guerra Fría daría lugar a un debate político y la reflexión teórica sobre la articulación de un nuevo orden. En la inmediata posguerra fría, en un clima político embriagado por el optimismo y el liderazgo norteamericano y los valores asociados al Destino Manifiesto, se fue alimentando el espejismo de un nuevo orden internacional. Los acontecimientos son ilustrativos en este sentido: en diciembre de 1989, en la cumbre de París, diecisésis naciones de la Alianza Atlántica y otras seis del Pacto de Varsovia firmaron la Declaración de la Nueva Europa que ponía fin a la Guerra Fría; en noviembre de 1991 la Alianza Atlántica aprobaba un nuevo Concepto Estratégico basado en la cooperación de los antiguos enemigos; y en diciembre de aquel mismo año se firmaba el Tratado de Maastricht que daría lugar al nacimiento de la Unión Europea, por citar algunos acontecimientos ilustrativos. En España, el clima de distensión se haría visible en el Plan Estratégico Conjunto de 1990, en el que se hacía hincapié en el desarme y el propio ministro de Defensa Narcís Serra exponía ante el Congreso las directrices para la articulación de una doctrina defensiva apoyada en la distensión y el diálogo (Comisión de Defensa, 1990).

La desaparición del “conflicto ideológico –afirman Ricardo Méndez y Silvia Marcu– parecían abrir mayores posibilidades para avanzar hacia un *nuevo orden* mundial más cooperativo, pacífico y seguro, con un reforzamiento del arbitraje ejercido por las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas” (Méndez; Marcu, 2003: 111), una paulatina apertura de las fronteras al comercio y los intercambios, así como la difusión de la democracia y la economía de mercado.

En suma, el mundo en el que se desenvuelve la acción internacional de España y sobre el que se proyectan sus prioridades de seguridad estaría dominado, como bien precisa Rafael Calduch, por la globalización, la transición estructural –la progresiva transformación de la bipolaridad política y militar, la universalización del capitalismo y la creciente interacción cultural entre las distintas sociedades– y la aceleración de los procesos de cambio (Calduch, 2009). La estructura de poder es, en consecuencia, mucho más compleja y poliédrica.

Los cambios y el acomodo de España a estos cambios se tejería, por tanto, desde la externalidad de dichos procesos en los que España se encuentra plenamente inmersa, como consecuencia de su plena incardinación en el sistema internacional. La dinámica de europeización de las políticas públicas sería el eje fundamental a través del cual se irían tejiendo las estrategias e incorporando los medios de adaptación

a los desafíos de un mundo en profundo cambio. Transformaciones que tendrían especial repercusión sobre la concepción de la seguridad y que para España resultarían de primordial importancia a tenor del protagonismo del Mediterráneo como escenario de fractura y demarcación fronteriza centro-periférica.

2. El “giro mediterráneo” y la articulación de una nueva política exterior y de seguridad

Definida la política exterior y de seguridad en la segunda mitad de los años ochenta a tenor de la plena incardinación de España en sus anclajes europeos y atlánticos, sobre estas bases se forjaría el consenso en materia de política exterior y de seguridad^[1]. Un delicado proceso en el que la dimensión mediterránea de España –en especial el contencioso de Gibraltar, las ciudades de Ceuta y Melilla y en general la frontera meridional– ocuparía un lugar central en los planteamientos geopolíticos.

La política exterior de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático, y en especial los presididos por Adolfo Suárez (1976-1981), gravitó en torno a la búsqueda de unas nuevas coordenadas en sintonía con el desafío democratizador. Si bien es cierto que comenzó a pincelarse el nuevo proyecto de política exterior y de seguridad, sus directrices no se llegarían a definir con precisión hasta el advenimiento del Partido Socialista Obrero Español en 1982, cuyo giro realista y posibilista acabaría por incardinarse plenamente a España en Europa y Occidente.

El consenso sobre la política exterior había sido uno de los mitos más persistentes de la Transición, sin embargo Fernando Rodrigo argumenta que sería más apropiado referirse a “pacto tácito”, que “permítia avanzar únicamente en aquellos temas de política exterior que no crearan división entre las principales fuerzas políticas empeñadas en la ardua tarea de establecer las líneas maestras de nuestro sistema democrático” (Rodrigo, 1995).

El alambicado proceso de inserción euro-atlántica traduciría, de algún modo, la complejidad de la Transición y las dificultades derivadas de la indefinición de la política exterior en temas decisivos. Europa y la incorporación al proceso de integración europea se erigieron en el objetivo prioritario de la España de la Transición. Frente a la mayor convergencia de las fuerzas políticas hacia Europa, la posición de España en el sistema offensivo occidental sería un tema extremadamente delicado ante la opinión pública y en el debate político entre las fuerzas parlamentarias.

Desde la perspectiva atlántica, precisa Florentino Portero, el mayor interés de la Alianza Atlántica residía en el territorio mismo y en su posición geográfica, es decir, el activo geoestratégico. Asimismo, la Alianza valoraba la incorporación de las Fuerzas Armadas españolas. A esta valoración puramente geoestratégica se le podría sumar otra de corte político, pues con el ingreso de España en la Alianza “se controlarían las tendencias neutralistas, muy arraigadas en los partidos de izquierda” (Portero, 2000: 475-477).

Desde el prisma español es evidente que en el plano militar España anhelaba lograr un mando y el control del Eje Canarias-Estrecho-Baleares. Pero desde un punto de vista político la incorporación de España a la Alianza Atlántica resultaba un tema muy polémico y profundamente ideologizado.

Con el inicio de la década de los ochenta tendría lugar la apertura del debate sobre las grandes cuestiones pendientes de la política exterior. Frente a las tesis defendidas por Leopoldo Calvo Sotelo, desde su discurso de investidura, se opondrían los argumentos del PSOE y del PCE. Ambas formaciones interpretarían la decisión de Lepolodo Calvo Sotelo como un acto “precipitado y desleal”, que pretendía hurtar a la opinión pública española el gran debate nacional que se venía anunciado desde 1977.

En el XXIX Congreso del POSE celebrado en octubre de 1981, se anunciaba que se pediría al pueblo que decidiera en un referéndum, si España debía ingresar o no en la Alianza. Los argumentos utilizados por la izquierda, en particular los socialistas, eran de índole muy diversa:

Con carácter general se denunció la política exterior de Estados Unidos, calificando a la Alianza de instrumento del imperialismo norteamericano (...) Se insistió en que la entrada de España representaría un desequilibrio del balance de fuerzas entre ambos bloques, aumentando por consiguiente la tensión internacional y animando quizás a la Unión Soviética a ampliar el Pacto de Varsovia. Desde una perspectiva nacional, se destacó que Ceuta y Melilla quedaban fuera del Tratado, que la Alianza no asumía los escenarios donde España tenía amenazas reales, una alusión al Magreb, y que el riesgo de sufrir un ataque nuclear aumentaba. Frente a la propuesta centrista defendían el mantenimiento de la relación bilateral con Estados Unidos (Portero, 2000: 488).

En octubre de 1982 se iniciaba el periodo de las legislaturas socialistas. El capítulo más delicado y comprometido de la gestión socialista en aquella década fue la definición de la política de paz y seguridad al dirimir el futuro de España ante la Alianza Atlántica. Concebida en su formulación y ejecución desde un espíritu pragmático, la política de paz y de seguridad se cimentó sobre tres pilares: la Alianza Atlántica, Europa Occidental y los vínculos bilaterales con Estados Unidos. En unas declaraciones de Felipe González al diario *El País* realizadas el 17 de noviembre de 1985 argumentaba porqué había decidido pasar de la “ética de las ideas a la de las responsabilidades” (Calvo Sotelo, 2005: 70).

El giro posibilista del PSOE modificó los márgenes sobre los que el nuevo Gobierno diseñó su estrategia atlantista como parte de su proyecto global de política exterior y de seguridad. Como le sucediera a la UCD, el Gobierno socialista tuvo que afrontar su particular travesía por el desierto resolviendo la contradicción entre su vocación europea y sus tendencias neutralistas, que tenían sus raíces en el propio franquismo, de un lado, y en la literatura radical de aquella joven generación. Como la UCD el Gobierno de Felipe González asimiló la importancia que tenía la permanencia en la Alianza para promover la transformación y modernización de las Fuerzas Armadas, como instrumento de presión en la negociación con las Comunidades Europeas y, por último, como baza negociadora con los Estados Unidos.

En el estadio previo a la convocatoria del referéndum el Ejecutivo se embarcó en la elaboración y difusión de su proyecto político, plasmado en el famoso “Decálogo para la seguridad de España” en 1984. El ingreso de España en las Comunidades Europeas afianzó la estrategia atlantista ante la decisiva cita del referéndum, celebrado el 12 de marzo de 1986. Este periplo se cerraría en 1988 mediante la firma del Protocolo de Adhesión de España a la Unión Europea Occidental y la rúbrica de un nuevo Convenio de Defensa con Estados Unidos, análogo a los firmados con otros aliados europeos. Tras un largo devenir España –en palabras de Fernando Morán– estaba por fin “en su sitio” (Morán, 1990).

Superado el Rubicón del referéndum se iniciaba un proceso diplomático en el seno de la Alianza con el fin de perfilar el modelo de participación de España con el fin de lograr “el máximo grado de integración sin vulnerar lo establecido en el referéndum”. La diplomacia española recurría al precedente francés para resolver la relación con la estructura integrada de la Alianza Atlántica.

Desde estas bases se tejería la europeización de la política mediterránea y la adaptación a los profundos cambios que devendrían en el ámbito internacional como consecuencia del final de la Guerra Fría. En este sentido ¿de qué modo y desde qué planteamientos se iría fraguando la política mediterránea y la búsqueda de respuestas ante las incertidumbres en la cuenca mediterránea?

La valoración de los medios e instrumentos y del utilaje conceptual de la política exterior y de seguridad de España a lo largo de estos años y en especial en el mundo de la posguerra fría, así como la proyección de los mismos en la agenda de su política mediterránea, hace imprescindible, en nuestra opinión, plantear aunque sea de forma somera una aproximación genérica a los cambios en la noción de la seguridad y el protagonismo del Mediterráneo en la agenda internacional como espacio de frontera y fractura, pero también como escenario de interacción regional.

Los cambios e incertidumbres que caracterizarían el mundo de la posguerra fría ilustraban con toda su amplitud, desde la perspectiva de la seguridad, que la naturaleza de éste venía definida por su multidimensionalidad y globalidad (Barbé, 1995). Las esferas de lo nacional y lo internacional se confunden, de modo que hay que descartar, tal y como afirma Celestino del Arenal, la idea caduca de que:

(...) la seguridad es exclusivamente una función del poder nacional o de la fuerza militar y económica. En la búsqueda de soluciones al problema de la inseguridad, los Estados deben afrontar con mayor frecuencia circunstancias fuera de su control, como crisis económicas estructurales y tendencias económicas, demográficas, ambientales y financieras a las que sólo puede darse solución mediante acciones comunes y solidarias (Arenal, 1993: 87).

Tras la Guerra Fría se ha ido produciendo una desmilitarización de la agenda en torno a la seguridad, la cual presenta un perfil global donde tendrían cabida no sólo a las problemáticas diplomáticas, militares y geoestratégicas, sino también económicas, culturales y políticas.

El Mediterráneo adquiriría un marcado protagonismo en la posguerra fría, al erigirse en uno de los escenarios que con mayor densidad y nitidez

expresaría las líneas de tensión y de fractura estructurales en la arena internacional. El Mediterráneo, afirman Ricardo Méndez y Silvia Marcu, es desde los años noventa escenario de conflictos heredados de la Guerra Fría y del proceso de descolonización, pero también de tensiones que responderían al nuevo escenario geopolítico (Méndez; Marcu, 2003).

La fractura entre el Norte y el Sur, afirma Paloma González del Miño, es una “constante en la sociedad internacional contemporánea, pero es en el espacio mediterráneo donde posiblemente los efectos de esta polarización se muestren más visibles” (González del Miño, 2005, 79-80). Una fractura que se manifiesta en un complejo elenco de disparidades que, como advierte Paul Balta, se manifiestan en el plano demográfico, socioeconómico, política y cultural (Balta, 2005).

Desde los años noventa el Mediterráneo y la noción de frontera, que permanentemente ha acompañado a España en el curso del siglo, convergería con la percepción y la delimitación de las nuevas fronteras desde las instancias europeas y atlánticas. Se ha convertido, afirma Ignacio Fuente Cobo, en una de las “áreas preferentes de atención para las organizaciones de seguridad y defensa regionales y para los Estados europeos de la orilla norte del Mediterráneo” (Fuente Cobo, 2007; 11).

El marco euromediterráneo sería especialmente sensible a la inestabilidad e incertidumbre que generaría el final de la Guerra Fría. Desde la década de los noventa emergería, en palabras de Elvira Sánchez Mateos, una “nueva agenda de seguridad” en la región euromediterránea en la que se incluirían “factores medioambientales, económicos, sociales y de política interna –migraciones, contaminación, violaciones de los derechos humanos– junto con las amenazas militares a la seguridad”. El propio “concepto de seguridad se transforma así en la búsqueda de certidumbre por las sociedades y los Estados en la conservación de su integridad económica, territorial y cultural, junto a otros bienes y valores (Sánchez Mateo, 2002: 20-21; Álvarez Verdugo, 2004).

Los nuevos anclajes euro-atlánticos de España, desde la década de los ochenta, determinarían su proyección exterior hacia los escenarios periféricos en el mundo mediterráneo-africano e Iberoamérica ante los cuales no se presentaría como un interlocutor aislado sino que lo haría desde su nueva identidad europea y occidental.

Este redescubrimiento de la política mediterránea desde España sobrevendría al calor de nuevos factores internacionales en dicho marco: la creciente presión inmigratoria procedente del Sur del Mediterráneo; la inestabilidad de los países del Magreb y Oriente Próximo, así como la amenaza del islamismo radical, y la incapacidad de España para ofrecer respuestas unilaterales a esos desafíos de modo que se tendería a europeizar la política mediterránea; y la emergencia en toda su magnitud tras la Guerra Fría de la falla Norte-Sur escenificada en el flanco sur de Europa.

España, como acertadamente afirma Susana Sueiro, ha jugado un papel muy destacado en la toma de conciencia europea en torno a la existencia de una amenaza procedente del sur del Mediterráneo y la conveniencia de afrontarla no sólo por la vía política y estratégica sino mediante la

promoción del desarrollo económico, social y político de los países de la ribera sur. En suma:

La idea es que es inútil hacer de Europa una fortaleza, que es imposible aislarla de ese inestable sur del Mediterráneo estableciendo un cordón sanitario; que el fenómeno migratorio es imparable si no se buscan soluciones a largo plazo que reduzcan las desigualdades y los desequilibrios entre las dos riberas. Una ribera norte donde hay una entidad estructurada, compacta, la Unión Europea, que contrasta vivamente con el fracaso de la estructuración o integración regional de la orilla meridional (Sueiro, 2001: 197-198) [2].

El papel dinamizador de España respecto a la europeización de su política mediterránea y de estímulo a la toma de conciencia europea y atlántica sobre el Mediterráneo desde el inicio de la década de 1990 se pondría de relieve a tenor de su activo papel al introducir nuevos temas de debate en la agenda europea y atlántica como: la interdependencia N-S, la propia noción de “colchón de intereses”, la proyección del modelo europeo hacia el Mediterráneo o la promoción de iniciativas como la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo. El protagonismo de España, en opinión de Richard Gillespie, se vería favorecido por: la flexibilidad española para impulsar la multilateralización de la política mediterránea, la habilidad diplomática para buscar complicidades en el seno de la Unión Europea para reequilibrar la atención entre el Este y el Sur y, asimismo, la retracción de Francia hacia el Mediterráneo y su polarización hacia Europa Central y Oriental (Gillespie, 2011).

La percepción y la concepción de la seguridad hacia los escenarios periféricos, y especialmente el Mediterráneo como área de interés preferente en términos de seguridad, ha dado lugar a una activa política en diversos foros multilaterales europeos y atlánticos –la Alianza Atlántica, la Unión Europea Occidental y la Unión Europea–.

En el plano euroatlántico, la Alianza Atlántica comenzaría a prestar mayor atención al flanco sur desde 1994, fruto de la persistencia de Italia, Francia y España ante su preocupación por la polarización del interés de la Alianza hacia los países de Europa Central y Oriental en detrimento de los problemas de los vecinos del sur. En el marco de las instituciones europeas la Unión Europea Occidental se convertiría en uno de los foros pioneros en la reflexión y la búsqueda de vías de trabajo para afrontar los problemas de la seguridad en el Mediterráneo. Pero serían, finalmente y pese a sus limitaciones, las políticas emprendidas en el seno de la Unión Europea las que tendrían mayor transcendencia en el marco del Mediterráneo. Las iniciativas para profundizar en la política mediterránea europea fueron muy diversas desde principios de la década de los noventa. Entre ellas la asumida por Francia en 1990 al promover el Foro Mediterráneo o “Proceso 4+5” que se orientaría hacia el Mediterráneo Occidental englobando a los países ribereños –Francia, Italia, España y Portugal, a los que luego se sumaría Malta, desde el lado europeo y Marruecos, Mauritania, Túnez, Argelia y Libia, los países del Magreb– y que se diluiría en breve a tenor del colapso de la Unión del Magreb Árabe –UMA–, los acontecimientos políticos de Argelia y las

sanciones internacionales a Libia por el atentado de Lockerby. Recelosas del protagonismo francés, España e Italia tenderían a potenciar una perspectiva más global de la política mediterránea, más pan-mediterránea, incluyendo toda la cuenca, por medio de una iniciativa en septiembre de aquel mismo año para celebrar la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo –CSCM–, directamente inspirada en la experiencia de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa –CSCE–^[3].

Un camino que conduciría a la iniciativa más ambiciosa y global de la celebración de la Conferencia Euromediterránea en Barcelona en noviembre de 1995, que daría lugar al llamado Proceso de Barcelona. La iniciativa española, uno de los logros más destacados de la diplomacia española en la década junto a la Conferencia de Paz de Madrid sobre Oriente Próximo, mostraba –como bien apunta Susana Sueiro– la superación de:

(...) su restringida visión histórica del Mediterráneo como su frontera meridional (o sea, básicamente sus relaciones con Marruecos), España quiso ampliar el tradicional foco exclusivo de su acción mediterránea para adoptar un enfoque global, precisamente a fin de tratar de convencer a los países miembros de la Unión Europea –y de otros foros multilaterales donde está presente, como la OTAN, la UEO o la CSCE (luego OSCE)– de que el Mediterráneo es un área de vital importancia estratégica para toda Europa y no sólo para sus miembros meridionales (...) España centró todo el peso de la política mediterránea en conseguir de Bruselas apoyo financiero para el desarrollo de la ribera meridional del Mediterráneo, pero, al mismo tiempo, siguió haciendo todo lo posible por defender su posición de privilegio duramente ganada en el seno de la Unión Europea frente a los países terceros mediterráneos (Sueiro, 2001: 199).

La Conferencia de Barcelona sancionaba la nueva dimensión global de la política mediterránea. Se pretendía convertir la cuenca mediterránea en una zona de cooperación, paz, seguridad y bienestar, e impulsar la idea de un partenariado –o tratados de asociación– en el Mediterráneo. En Barcelona se darían cita, además de los Estados miembros de la Unión Europea, doce países mediterráneos no miembros –Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Israel, la Autoridad Nacional Palestina, Jordania, Siria, Líbano, Turquía, Chipre y Malta–.

El documento final de la Conferencia se articuló en torno a tres pilares, inspirados en el sistema de cestas del proceso de Helsinki: la colaboración política y de seguridad; la colaboración económica y financiera; y la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano. El eje central sobre el que gravitaría el Proceso de Barcelona sería el de la colaboración económica y financiera (Feliu; Salomón, 2000)^[4], del que emanaría un importante paquete de ayudas financieras gestionadas por el programa MEDA, pero cuya concepción derivaba de la premisas de la seguridad y la búsqueda de la estabilidad en el Mediterráneo. La concepción de la seguridad, en su complejidad y integridad, obedecería una visión eminentemente liberal, pues se partía del a priori de que el Proceso de Barcelona estimularía una “dinámica virtuosa”. Se trataría en suma, desde el agudo análisis de Bichara Khader –director del Centro de Estudios

e Investigaciones sobre el Mundo Árabe Contemporáneo de la Universidad Católica de Lovaina– de:

(...) la receta liberal en su versión más ortodoxa de mercados desregulados, que supuestamente aumentarían la atracción del espacio mediterráneo para los inversores locales e internacionales, privados y públicos, lo cual debería favorecer la competencia de la región, el crecimiento y, en última instancia, la reducción de la presión migratoria y el debilitamiento de la “oposición islamista” y de las “agitaciones sociales”; es decir, la estabilidad en el espacio mediterráneo.

Este escenario optimista de una estabilidad por la “economía” se conjugaba, desde el punto de vista europeo, con otro escenario, igual de optimista y casi angelical, de una estabilidad por la democracia y la paz. Aquí la hipótesis postulaba que el desarrollo económico, inducido por la apertura de los mercados y su exposición a la competencia internacional, la captación de inversiones extranjeras y la privatización, acabaría por ampliar las “clases medias”, vectores de las transformaciones democráticas (Khader, 2005: 18); y Jerch, 2007).

Pese a la continuidad del proceso en sucesivas conferencias euromediterráneas –Malta (1997), Stuttgart (1999), Marsella (2000) y Valencia (2002)–, la inestabilidad de la cuenca mediterránea, en particular el problema árabe-israelí, y las dificultades de entendimiento entre las dos orillas erosionarían la fluidez y la eficacia de los objetivos del Proceso de Barcelona.

Los obstáculos para el desarrollo del Proceso de Barcelona han sido de muy variada naturaleza, además de las propiamente derivadas del conflicto árabe-israelí. El problema fundamental –recuerda Susana Sueiro– es de estructura. Los “términos de intercambio no son justos desde el momento en que los países del norte imponen condiciones, muy ventajosas para ellos”. La “retórica del discurso de los políticos y estadistas de la UE sobre la necesidad urgente de una política mediterránea de cooperación contrasta con la *realpolitik*, en la que prevalecen los intereses nacionales” (Sueiro, 2001, 200). España es un ejemplo vivo de la ambigüedad de la política mediterránea de la UE promoviendo el desarrollo de una ambiciosa política global hacia el Mediterráneo, pero reacia a hacer concesiones a los países de la ribera sur si éstas afectaban a sus intereses nacionales. Richard Gillespie subraya la doble percepción de que es objeto España desde sus vecinos del Sur, de un lado como “puente” entre el Norte y el Sur y, de otro, como cabeza de puente del Oeste o de la Unión Europea en aquel cercano Sur (Gillespie, 2000).

No obstante, las iniciativas tanto gubernamentales como las emanadas de la sociedad civil a partir y el contexto del Proceso de Barcelona tenderían a proseguir en la vía de tender puentes y canales de conocimiento que permitieran sortear y superar las barreras y diluir los prejuicios existentes en las relaciones entre las comunidades mediterráneas. En este sentido, iniciativas como el Comité Averroes –en el ámbito concreto de las relaciones hispano-marroquíes–, las actividades académicas concitando la participación de investigadores y de responsables de la gestión de las políticas públicas, amén de otros círculos concernidos de los asuntos mediterráneos como las promovidas desde el CIDOB, el Instituto Europeo del Mediterráneo, el Instituto de Paz y Conflictos de la Universidad de Granada o la Red Andaluza de

Investigación para la Paz y los Derechos Humanos, entre otras, serían ilustrativas de esta atmósfera intelectual.

3. Los lienzos regionales de la política mediterránea

La política mediterránea en el curso del siglo XX había devenido desde una eminente polarización en torno al Magreb y, en especial, sobre Marruecos, hasta articularse como una política mediterránea propiamente dicha a partir de la década de los ochenta, cuyos horizontes se extenderían al conjunto de la cuenca mediterránea, aunque el Magreb siguiera desempeñando un papel prioritario.

3.1. La Política Global hacia el Magreb y la buena vecindad en construcción

La articulación de una política mediterránea vendría precedida de la inercia de la política de equilibrio hacia el Magreb^[5]. La actividad internacional de España en el área, afirmaba Fernando Morán, se había caracterizado por la ausencia de una auténtica “política general”. Había pecado de indefinición y de incoherencia, “sin plan ni visión previos”, y se había limitado, todo lo más, a ir a “remolque de los acontecimientos” (Morán, 1990: 196).

Los primeros Gobiernos de la Transición habían polarizado sus prioridades internacionales hacia Europa y Occidente. El Mediterráneo quedaría relegado, como bien subraya Susana Sueiro, a un segundo plano y las directrices de la diplomacia se atendrían a la inercia de la política de equilibrio y pragmatismo desarrollado desde los años sesenta. España, “por primera vez en todo el siglo, no centró el objetivo de su política exterior en el área del Estrecho o del norte de África, sino que su interés primordial consistió en su aproximación a Europa” (Sueiro, 2001: 192-193). El giro proeuropeo que fue cristalizando en el golpe de timón de la política exterior de Fernando Castilla, se intensificaría durante la Transición en aras de la tan anhelada normalización y homologación internacionales.

La inestabilidad en el Norte de África fue el obstáculo más importante para la articulación de una política más coherente hacia el Mediterráneo. Durante las décadas de los setenta y ochenta la rivalidad entre Marruecos y Argelia fue una continua amenaza a la estabilidad regional. La política de equilibrio tendería a fomentar las buenas relaciones con los dos Estados magrebíes, con veleidades hegemónicas regionales. España, sin embargo, no renunciaba a explotar la rivalidad entre ambos en aras a la defensa de sus intereses y frenar las aspiraciones del nacionalismo marroquí. Lo que subyacía bajo la estrategia española –afirma Richard Gillespie– era “la preocupación española por encontrar un forma de contener las ambiciones nacionalistas de Marruecos, pues eran éstas las que afectaban más directamente sus intereses nacionales”. Solo Marruecos y sus “pretensiones con respecto a Ceuta y Melilla, suponía realmente un

problema potencial para la política interna española” (Gillespie, 1995, 213).

Pese al fracaso de la política de equilibrio, como se puso de relieve durante la crisis del Sáhara en 1975, ésta continuaría siendo la directriz de las improvisadas respuestas a las relaciones con el Magreb. Las tensiones con Marruecos continuarían pese al Acuerdo Tripartito de Madrid. La postura oficial española respecto a la cuestión de Sáhara Occidental sería fijada en febrero de 1976 por José María de Areilza. Se consideró que se trataba de un problema de “descolonización inconclusa en espera de que se celebre un referéndum de autodeterminación”. España habría cedido a Marruecos y Mauritania la administración del territorio, pero no una “soberanía que residía en el pueblo saharaui” (Hernando de Larramendi, 2010: 511; González del Miño, 2005). Se pretendía, así, salvar los principios y compromisos adquiridos por España como potencia colonizadora sin que se comprometiesen las relaciones con Marruecos. La política de equilibrios alternativos no dio resultados. Los intentos por aplacar a Argelia respecto al problema del Sáhara Occidental o las concesiones a Marruecos en el Acuerdo de 1977 acabarían por alimentar una dinámica de inestabilidad que acabaría afectando a las presiones sobre Ceuta y Melilla o el discurso en torno a la africanidad de las Islas Canarias.

La ausencia de consenso respecto a la cuestión del Sáhara, la otra gran controversia conjuntamente con el ingreso en la Alianza Atlántica en la política exterior española, contribuiría –afirma Miguel Hernando de Larramendi, a que los “sucesivos gobiernos españoles pusieran en práctica políticas reactivas con las que intentaban, a remolque de las presiones de Marruecos, del Frente Polisario o de Argelia, mantener una relación equidistante con todos ellos” (Hernando de Larramendi, 2010: 511-512).

Con la llegada de Leopoldo Calvo Sotelo a la Presidencia en 1981 se comenzaría a priorizar las relaciones con Marruecos. Posteriormente, la llegada del POSE al Gobierno en 1982 no alteraría en la práctica la política hacia el Magreb. El PSOE había criticado en su programa electoral la política de los Gobiernos de la UCD hacia el Magreb por la ausencia de “globalidad, sistematicidad y planificación”. Sin embargo, en el giro posibilista que se advierte en el Gobierno de Felipe González se acabaría por abandonar el apoyo a las tesis del Frente Polisario en la cuestión del Sáhara Occidental y proseguir la línea de aproximación a Marruecos ya roturada por su predecesor.

Serían, en definitiva, los Gobiernos de Felipe González los que acabarían, a medio plazo, sentado las bases para el desarrollo de una auténtica política mediterránea y una política global hacia el Magreb, a partir de unos fundamentos teóricos, perfilados en buena medida por Fernando Morán, sobre los que el Mediterráneo volvería a ocupar un lugar prioritario en la política española. La propuesta del PSOE se centraría en elaborar un “diseño sistemático de carácter global de la acción, exterior, aunque la puesta en marcha de este modelo no se hará visible hasta que queden finalizados los procesos de integración en Europa y la Alianza Atlántica” (González del Miño, 2005: 86) ^[6].

El Mediterráneo y en especial el Magreb, como bien puntualiza Miguel Hernando de Larramendi, pasaron “de ser vertientes retóricas de la política exterior española a convertirse en prioridades activas de la acción exterior, con las que España aspiraba encontrar un espacio de influencia en los asuntos internacionales”. En este sentido, la “diversificación de la agenda estuvo acompañada por la consolidación de un nuevo enfoque que analizaba la región en términos de estabilidad y seguridad e intentaba abandonar las inercias de la vieja política africanista que hacía una lectura de los intereses de España en clave territorial” (Hernando de Larramendi, 2010: 512).

La convergencia de intereses en virtud de la interdependencia de la zona, en especial con Marruecos, adquiriría su formulación teórica en la “Doctrina del colchón de intereses”, según la cual la creación de una red de intereses comunes, a partir de un diálogo político institucionalizado y de la cooperación, amortiguaría la conflictividad latente en las relaciones bilaterales (Dezcállar, 1994). A estos objetivos-marco se adscribirían otros más explícitos: el fomento de la estabilidad en la región y la cooperación entre los Estados que la integran; la implantación de una política global, considerando las especificidades de cada uno de los países; el reforzamiento de las relaciones entre el Magreb y la Unión Europea; la reducción y control de los flujos migratorios; el aumento de los intercambios comerciales bilaterales; o la preservación del *statu quo* de Ceuta y Melilla, entre otros. Una política que se sustentaría, en última instancia, sobre el consenso que se tejería desde los ochenta en el plano de la política exterior.

La política hacia el Magreb, donde Marruecos seguiría polarizando buena parte de los intereses y las preocupaciones españolas, era –como bien subraya Miguel Ángel Martínez Martínez, en nombre del Grupo Socialista, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados el 21 de mayo de 1992–, un objetivo prioritario. La atención hacia Marruecos y, en general, hacia el Magreb para la política exterior española obedecía a:

(...) razones obvias de vecindad y también por las posibilidades, por las oportunidades que estas relaciones deben ofrecer a nuestro país (...) pero también por el esquema mismo del proyecto paneuropeo que nosotros estamos intentando construir. Un proyecto paneuropeo que, entre otras cosas, necesita que más allá de las fronteras del proyecto, se constituya un anillo de países que comparten con nosotros valores y bienestar, además, porque si no conseguimos más allá de nuestras fronteras países que comparten valores y bienestar, nuestro propio proyecto no es viable (Comisión de Asuntos Exteriores, 1992).

No es de extrañar, por tanto, que la articulación de una política mediterránea, –y en particular hacia el Magreb– tanto en el plano bilateral como el multilateral, adquiriese una dimensión especial en el plano de la cooperación económica y social como continente del “colchón de intereses” y en aras a la construcción de una buena vecindad. No obstante, como advierte Miguel Hernando de Larramendi, si bien es cierto que la diplomacia española desarrollaba una estrategia de conjunto que pretendía normalizar las relaciones con el Magreb,

mediante la intensificación de la cooperación política y el fomento de las relaciones económicas y financieras, el objetivo primordial era “limitar el carácter conflictivo de las relaciones con Marruecos, reforzando la interdependencia económica entre ambos países mediante la creación de un entramado de ‘intereses cruzados’ como instrumento para promover una ‘estabilidad dinámica’” (Hernando de Larramendi, 2010: 513).

Las raíces de la estrategia global estarían ya presentes en el periodo de Adolfo Suárez, quién ya había aludido en 1978 a la conveniencia de promover un espacio de intereses comunes entre España y el Noroeste de África con la esperanza de que favoreciese el establecimiento de un marco regional más estable. El camino hacia una política global hacia el Magreb bajo los Gobiernos socialistas serpenteó entre la propia definición de las directrices de la política exterior y de seguridad en la década de los ochenta, el propio decurso de la economía española y la inestabilidad en la orilla sur de la cuenca. En última instancia, acabaría por consolidarse en la década de los noventa, en el contexto de la posguerra fría y las nuevas expectativas y amenazas que se tejerían sobre el Mediterráneo.

La política global de España hacia el Magreb se sustentaría sobre tres instrumentos: el diálogo político, que habría de plasmarse en el terreno de las relaciones bilaterales mediante el establecimiento de cumbres periódicas al más alto nivel con los principales Estados magrebíes, tal como se hacía con los países europeos como Francia, Italia, Portugal o Alemania; la cooperación al desarrollo socioeconómico, con el fin de reducir las disparidades y potenciar el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida, para favorecer la paz social y la estabilidad regional, y crear así un entramado de intereses que fuese capaz de amortiguar y encapsular las crisis potenciales; y el fomento de los intercambios comerciales y las inversiones directas de las empresas. Estos esfuerzos cristalizarían desde la década de los ochenta, concentrándose principalmente en Marruecos y, en menor medida, en Argelia y Túnez.

La promoción al más alto nivel de esta aproximación cristalizaría en la firma de Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, el primero de los cuales se firmaría con Marruecos en 1991 y más adelante con Túnez en 1995. Con Argelia se demoraría hasta el año 2002, como consecuencia de la guerra civil y, por último, con Mauritania no se formalizaría hasta el año 2008, en un contexto mediatisado por la presión migratoria.

La España democrática proyectaría, en opinión de Paloma González del Miño, en el conjunto del Magreb un esquema de actuación que ayudara a asegurar la estabilidad de la zona y de sus intereses. El Magreb comenzaba a consolidarse como un “vector determinante de la política exterior española”. La estabilidad en el área se convertiría en un “objetivo ineludible mediante una apuesta por el conjunto regional, aunque con un socio ponderado, Marruecos” (González del Miño, 2005: 104-105).

La gravidez de Marruecos en la política española hacia el Mediterráneo es un excelente indicador del modo en cómo han influido la transformación de la política exterior y de seguridad y los cambios en el sistema internacional, en especial el final de la Guerra Fría. Bernabé

López García distinguía en las relaciones entre Marruecos y España, tras la muerte del general Franco, una etapa que transcurriría desde 1975 hasta 1989, que sería más coherente situar en 1991 con motivo de la firma del Tratado de Amistad y Buena Vecindad entre ambos países (López García, 2010), que ilustraría en el plano bilateral un auténtico cambio de escala a tenor de la formulación y articulación de una auténtica política global mediterránea desde España. Una política que devenía del propio proceso de democratización de la sociedad española, de la definición precisa de una nueva política exterior y de seguridad y de la europeización-occidentalización de su inserción en el sistema internacional.

Desde los inicios de la Transición las relaciones con Marruecos estarían marcadas por cuestiones derivadas de la política irredentista y nacionalista de Rabat, cuyas secuelas continuarían agitando la agenda bilateral (Serna 2001), entre ellas: el contencioso del Sáhara Occidental, las plazas de soberanía –las ciudades de Ceuta y Melilla, además de los peñones de Alhucemas y Vélez de Gomera y las islas Chafarinas–, la política pesquera y la intensidad de los flujos migratorios hacia España, especialmente desde los años ochenta.

Tras la victoria electoral del PSOE en 1982 la diplomacia española comenzaría a perfilar un cambio en el modelo de relaciones con el Magreb, cuya concreción prioritaria se escenificaría con Marruecos y cuya prioridad ya había sido visualizada con el Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo. Desde el primer Gobierno de Felipe González se propiciaría una relación preferente con Rabat, siendo el segundo viaje del Presidente del Gobierno después del realizado a París. No obstante, la normalización de las relaciones con Marruecos cristalizarían a mediados de la década, cuando se definiera el modelo de política exterior y de seguridad. En este marco se perfilaría, recordemos, la política mediterránea y el enfoque global hacia el Magreb, priorizándose las relaciones de vecindad con Marruecos, cuya expresión institucional daría lugar a la firma del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991, que entraría en vigor en 1995. Se institucionalizaría el diálogo político al más alto nivel.

Las relaciones con el otro gran actor magrebí, Argelia, balizarían el otro polo de tensión de la política de equilibrio. Durante los años de la UCD, además del contencioso del Sáhara Occidental, aflorarían escenarios conflictivos, indirectamente relacionados con éste último, como la presión de la diplomacia argelina sobre la Organización para la Unidad Africana –OUA– respecto a la africanidad de las Canarias. Este periodo de “guerra fría”, como lo denomina Richard Gillespie, en las relaciones entre Madrid y Argel se disiparía entre 1978 y 1979 a tenor del restablecimiento y normalización de la representación diplomática y ciertos gestos apaciguadores por parte de Madrid, como el reconocimiento del Frente Polisario como representante del movimiento de liberación nacional (Gillespie, 2000).

Con el triunfo del PSOE en 1982 las autoridades argelinas habían abrigado ciertas esperanzas de que se denunciara el Acuerdo Tripartito de Madrid respecto al Sáhara. Los esfuerzos por equilibrar los gestos de aproximación hacia Marruecos, a tenor de la visita de Alfonso Guerra

a Argel en 1983 defendiendo la búsqueda de una solución al problema del Sáhara Occidental o la necesidad de convertir el Mediterráneo en una zona neutral de paz, y posteriormente la visita de los Reyes de España, se verían sacudidos por los desacuerdos en las relaciones diplomáticas hispano-argelinas, a tenor del delicado dossier del apoyo logístico dispensado por Argelia a *Euskadi ta Askatasuna* –ETA– y del curso de las negociaciones sobre el suministro de gas.

En 1988 dos acontecimientos facilitarían la mejoría de las relaciones hispano-argelinas y la resolución del amparo a ETA en tierras africanas: de un lado, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Marruecos y Argelia; y de otro, la revuelta popular que asoló Argelia en octubre, tras la cual el presidente argelino Chadli Bendjedid no vio otra alternativa que introducir reformas políticas y económicas. En este contexto las autoridades argelinas se avendrían a reconocer y asumir las reclamaciones españolas para presionar a los miembros de ETA en Argelia.

Las relaciones económicas entre España y Argelia, por otro lado, presentan un alto perfil político, especialmente por la importancia estratégica del país norteafricano en el suministro de gas para España. En este sentido, las dificultades han devenido: de un lado, por el predominio del sector público en las relaciones comerciales, lo que introducía un inevitable componente político a las negociaciones; y de otro, la posición dominante de Argelia dada la dependencia energética de España.

Los avances del Frente Islámico de Salvación –FIS–, fundado en 1989, en el marco de la Guerra del Golfo fueron muy notorios. El éxito en las elecciones legislativas, celebradas a doble vuelta, en diciembre de 1991 y enero de 1992 del FIS, suscitaron temores entre las autoridades españolas. La posterior intervención militar en Argelia, tras la suspensión del proceso electoral en enero de 1992 ante los resultados del FIS en la primera vuelta, fue asumida por asumida por Chadli Bendjedid bajo la presión del Ejército y del Alto Consejo de Estado.

La actitud de España vendría dictada por el pragmatismo y las premisas de su seguridad ante el peligro de desestabilización, de modo que mostraba su pesar por la decisión del Gobierno argelino pero se abstenía de condenar el golpe de Estado o de reclamar la celebración de la segunda vuelta. Ese pragmatismo, fundando en prioridades estratégicas, conduciría a una política que, por un lado, apoyaba el derecho del régimen argelino a combatir el terrorismo islamista, mientras que, por otro lado, reclamaba el respeto de los Derechos Humanos y llamaba a las autoridades a un final dialogado del conflicto.

El contencioso del Sáhara continuaría siendo un factor permanente de tensión en las relaciones con el Magreb y el litigio más desestabilizador de la zona. En 1991 Naciones Unidas propusieron el “Plan de Arreglo”, que recogía proposiciones conjuntas realizadas por la Organización para la Unidad Africana y las Naciones Unidas. En dicho plan, apoyado por Marruecos y el Frente Polisario, se preveía la celebración de un referéndum de autodeterminación con dos propuestas: independencia o integración en Marruecos. Sin embargo, nunca se llegó a un acuerdo. La

discrepancia fue especialmente visible en los criterios de elaboración de la lista de electores. Las Naciones Unidas autorizaron el envío de una Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental –MINURSO–.

3.2. La política española hacia el Levante mediterráneo

En el Levante mediterráneo, las relaciones con el mundo árabe no experimentarían grandes cambios hasta mediados de los ochenta, cuando comience a perfilarse una auténtica política mediterránea y se produzca el reconocimiento del Estado de Israel.

Las claves de la política española hacia el mundo árabe durante los primeros años de la transición trascurriría a la inercia de las bases precedentes, la retórica de la amistad de España hacia el mundo árabe y un mayor énfasis en las relaciones económicas a rebufo de las necesidades energéticas.

Las posiciones respecto al problema árabe-israelí, agitado por la guerra del Yom Kippur de 1973 proseguirían en la misma línea, pronunciándose a favor de la defensa del pueblo palestino y el reconocimiento de la Organización para la Liberación de Palestina –OLP– como su legítimo representante. De hecho, su representante Yassir Arafat sería invitado por el presidente Adolfo Suárez a visitar España y se autorizó la apertura de una representación de la Organización en Madrid.

Estas posiciones siguieron mediatizando la oportunidad de proceder al reconocimiento de Israel. El presidente Adolfo Suárez manifestó pronto su interés por considerar el establecimiento de relaciones diplomáticas. A pesar del interés mutuo, afirman Miguel Ángel Moratinos y Bernardino León, pesaría más la cautela ante la confusión reinante en la región (Moratinos; León, 2003; Rozenberg, 2010). El ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, evaluaba la cuestión, de acuerdo con las premisas persistentes en las relaciones con el mundo árabe y la relevancia de éstas en el contexto de la crisis económica y las necesidades energéticas de España, principalmente de Arabia Saudí. Desde su perspectiva era conveniente dar el paso del reconocimiento de Israel pero inserto en un marco que permitiera pretextsar ese paso, como la adhesión a la Comunidad Europea^[7]. La relación con representantes israelíes se iría haciendo más fluida en el curso de los años ochenta, especialmente la interlocución del embajador de Israel en España, Samuel Haddas. El reconocimiento de Israel habría de esperar a 1986.

La clave para adquirir influencia en el Levante mediterráneo, como bien argumenta Richard Gillespie, era la revisión de la política desarrollada por España hacia Oriente Medio y alcanzar un equilibrio entre la política de alineamiento con el mundo árabe impulsada por la España de Franco y la incardinación con Occidente y, en particular, con los Estados Unidos, principal benefactor de Israel (Gillespi, 2000; González García, 2001). La plena incorporación a las instituciones europeas y atlánticas acelerarían el reconocimiento del Estado de Israel y el establecimiento de relaciones diplomáticas en enero de 1986. No obstante, el reconocimiento de Israel

no alteraría la posición española ante la cuestión árabe-israelí: apoyo a la celebración de una conferencia sobre Oriente Medio bajo los auspicios de las Naciones Unidas, el reconocimiento del liderazgo de la Organización para la Liberación de Palestina –OLP– en las negociaciones de paz, el reconocimiento del derecho a Israel a existir con unas fronteras seguras, la retirada de Israel a las fronteras de 1967, el rechazo a la exigencia de que Jerusalén fuera la capital de Israel, el libre acceso a Jerusalén a todos los pueblos, la oposición a los establecimientos judíos en los territorios ocupados, el rechazo del terrorismo y el respeto a los derechos del pueblo palestino.

Es sintomático, en este sentido, que el 10 de enero de 1986 el ministro de Asuntos Exteriores Fernández Ordoñez reunió a los embajadores árabes acreditados en Madrid y les hizo entrega de una carta del Presidente Felipe González. En la misiva se anunciaba que España iba a establecer relaciones diplomáticas con Israel, sin que este hecho supusiera la aceptación de la política exterior o interior de un Estado. Se estimaba que al tener España relaciones con ambas partes, estaría en “condiciones de desempeñar un papel más activo en la búsqueda de una solución pacífica, justa y duradera al conflicto del Próximo Oriente” (Moratinos; León, 2003: 111).

El reconocimiento de Israel conferiría a España mayor capacidad mediadora en el conflicto de Oriente Medio. La diplomacia española se esforzó, en el contexto de la Intifada palestina en 1987 y del retorno del Ejército israelí a Líbano el año siguiente, por promover la vía de la Cooperación Política Europea y conferir un trato prioritario a la situación de Oriente Medio durante su primera presidencia de la Comunidad Europea en 1989.

Los cambios acaecidos con el fin de la Guerra Fría y la convulsión de Oriente Medio con motivo de la Guerra del Golfo de 1991 pondrían de relieve el inequívoco alineamiento occidental de España en la declaración de Felipe González a favor de la liberación de Kuwait. La buena sintonía con Washington se vería acompañada de una sustancial mejoría de las relaciones con Israel que recibiría la visita del presidente español aquel mismo año y cuyos cimientos ya se habían ido asentando a través del estrechamiento de los lazos culturales –los preparativos de *Sefarad 92* para conmemorar la contribución judía a la historia y la sociedad españolas– y las visitas de altos dignatarios como la del primer ministro Isaac Shamir en 1989 y la del ministro de Asuntos Exteriores Moshe Arens en 1990. La equidistancia de Madrid entre su sensibilidad hacia el mundo árabe y la causa palestina y la mejoría de sus relaciones con Israel facilitarían el protagonismo que desempeñaría la diplomacia española a tenor de la celebración de la Conferencia de Paz sobre Oriente Medio en Madrid en octubre de 1991. En 1993 tras la firma de los Acuerdos de Oslo, en virtud de los cuales Israel reconocía a la Autoridad Nacional Palestina, España, con diferente pulso, acometería dentro de la agenda y los canales de acción de la Unión Europea su actuación respecto al conflicto. No obstante, el encallamiento del proceso de paz, con la segunda Intifada tras la visita del primer ministro israelí Ariel Sharon la Explanada de las Mezquitas en

Jerusalén en el 2000, volvería a poner de relieve los límites de la diplomacia europea y percutiría directamente sobre las expectativas del Proceso de Barcelona.

Casi un cuarto de siglo ha pasado desde la celebración del Proceso de Barcelona. Las sombras que han ido diluyendo aquella inercia desde la que se tejió el “giro mediterráneo” se proyectan desde diferentes haces, entre ellos la magnitud y la larga resaca de la Gran Recesión de 2008, la cronificación de la inestabilidad en el Mediterráneo o el avance de los populismos y las dudas existenciales en el propio proceso de construcción europea. El vacío en el que se mueve en la actualidad la política exterior española hacia la cuenca mediterránea y la desvertebración de la política mediterránea desde la Unión Europea han de servir de estímulo para revisitar y ponderar la dimensión que en su contexto histórico supuso el “giro mediterráneo” en la historia reciente internacional de España.

El giro mediterráneo, a modo de conclusión, cristalizaría una vez que España había cubierto el camino hacia la plena homologación con el sistema internacional y su incardinación europea y atlántica. En este sentido la Transición a la democracia, cuyo proceso no sería ajeno a la influencia de los actores externos en un contexto internacional marcado por la disipación de la Distensión en la Guerra Fría, habilitaría las condiciones para la articulación de una política exterior democrática. En este lance temporal la gravidez de los objetivos de la política exterior nucleados en torno a Europa y Occidente desplazarían a un segundo plano, por primera vez en el siglo, los temas mediterráneos. Consumadas las nuevas líneas de la política exterior y de seguridad desde sus anclajes euro-atlánticos los acontecimientos que ilustrarían el final de la Guerra Fría entre 1989 y 1991 fueron remodelando un nuevo horizonte en cuyo trazado serpentearían los debates en torno al nuevo orden mundial. El acomodo a las nuevas circunstancias internacionales y la naturaleza global de los problemas de la cuenca mediterránea en un sentido centro-periférico harían converger la percepción fronteriza del Mediterráneo desde los foros europeos y atlánticos con la de España. Sería en los comienzos de la década de 1990 cuando cristalizaría el giro mediterráneo: de un lado, por la europeización de la política y la agenda exterior y de seguridad de España a tenor de la formulación y puesta en práctica de una política global en el Magreb y las nuevas expectativas suscitadas para España en el Levante Mediterráneo tras el reconocimiento del Estado de Israel; y de otro, por el papel desempeñado por España, cerca de otros Estados del Sur de Europa, para promover una toma de conciencia sobre la prioridad estratégica del Mediterráneo en términos de seguridad y estabilidad en los foros europeos y atlánticos.

Bibliografía

ÁLVAREZ VERDUGO, M. (2004). *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.

ARENAL, Celestino del (1993). El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales. En VV.AA. *Hacia un nuevo orden internacional*

- y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco* (79-100). Madrid: Tecnos.
- BALTA, Paul (2005). 2005, año del Mediterráneo. *Vanguardia. Dossier*, 17, octubre-diciembre, 6-13.
- BARBÉ, Esther (1995). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- CALDUCH, Rafael (2009). Procesos de cooperación y conflicto en el sistema internacional del siglo XXI. En PEREIRA, Juan Carlos (coord.). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* (701-721). Barcelona: Ariel.
- CALVO SOTELO, Leopoldo (2005). *Sobre la transición*, Discurso de recepción del académico de número Excmo. Sr. D.Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, Marqués de la Ría de Ribadeo, sesión del día 16 de noviembre de 2005. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- DEZCALLAR, Jorge (1994). La política exterior de España. La política española hacia los países del Magreb. En GARCÍA CANTÚS, Dolores (ed.). *El Mediterráneo y el Mundo árabe ante el nuevo orden mundial*. Valencia: Universidad de Valencia.
- FELIU, Laura; SALOMÓN, Mónica (2000). La dimensión sur de la UE: políticas para el Mediterráneo. En BARBÉ, Esther (coord.), *Política exterior europea* (191-219). Barcelona: Ariel.
- FUENTE COBO, Ignacio (2007). Las políticas de seguridad y defensa en el Norte de África. En VV.AA., *Evolución geopolítica del Norte de África: implicaciones para España*. Documentos de Seguridad Defensa, 10, Madrid: CESEDEN – Ministerio de Defensa, 11-28.
- GILLESPIE, Richard (1995). España y el Magreb: una vía posible de política global. En GILLESPIE, Richard; RODRIGO, Fernando-STORY, Jonathan (eds.). *Las relaciones exteriores de la España democrática* (210-232). Madrid: Alianza.
- GILLESPIE, Richard (2000) *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*. London: MacMillan Press.
- GILLESPIE, Richard (2011). España y el proceso euromediterráneo. En LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (eds.). *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán. Diplomacia e historia* (273-289). Barcelona, Icaria.
- GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma (2005). *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI*. Madrid: Catarata.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Isidro (2001). *Relaciones España-Israel y el conflicto de Oriente Medio*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel; AZAOLA, Bárbara (2006). Los estudios sobre el Mundo Árabe y Mediterráneo contemporáneo en España. En VV.AA., *Investigando el Mediterráneo*, monografías. Barcelona: CIDOB.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2010). España, Mediterráneo y el mundo árabe. En PEREIRA, Juan Carlos (coord.). *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy* (507-520). Barcelona: Ariel.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2011). España y su política exterior hacia el Mediterráneo. En BENEYTO, José María; PEREIRA, Juan Carlos (dirs.) *Política exterior española: un balance de futuro*

- (309-355), vol. 1. (87-147). Madrid: Biblioteca Nueva – Instituto Universitario de Estudios Europeos (CEU San Pablo).
- KHADER, Bichara (2005). El Proceso de Barcelona 1995-2005: el texto y el contexto. *Vanguardia. Dossier*, 17, octubre-diciembre, 16-26.
- JERCH, Martín (2007). *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo. Un análisis de las relaciones entre Europa y el Mundo Árabe*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- LÓPEZ GARCÍA, Bernabé (2010). Marruecos en la política española. En Salvador Forner (ed.). *Coyuntura internacional y política española (1898-2004) (237-254)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- MÉNDEZ, Ricardo; MARCU, Silvia (2003). La posición geoestratégica de España. En PEREIRA, Juan Carlos (coord.). *La política exterior de España (1800-2003) (105-128)*. Barcelona: Ariel.
- MOGA ROMERO, Vicente (2008). *La cuestión marroquí en la escritura africanista. Una aproximación bibliográfica y editorial española al conocimiento del norte de Marruecos (1859-2006)*. Barcelona: Bellaterra.
- MORÁN, Fernando (1990). *España en su sitio*. Barcelona: Plaza & Janés/ Cambio 16.
- MORATINOS, Miguel Ángel; LEÓN, Bernardino (2003). España y el proceso de paz en Oriente Medio. En ÁLVAREZ, OSSORIO, Ignacio; BARREÑADA, Isaías (eds.). *España y la cuestión palestina (105-124)*. Madrid: Catarata.
- NEILA, José Luis (1997). La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del periodo de entreguerras (1919-1939). *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 19, 1997, 15-54.
- NEILA, José Luis (2011). *España y el Mediterráneo en el siglo XX. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*. Madrid, Sílex.
- PORTERO, Florentino (2000). Política de seguridad, 1975-1988. En TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan; PARDO, Rosa (eds.). *La política exterior de España en el siglo XX (473-510)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- POWELL, Charles T. (2000). Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989. En TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan; PARDO, Rosa (eds.). *La política exterior de España en el siglo XX (413-453)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- RODRIGO, Fernando (1995). La inserción de España en la política de seguridad occidental. En GILLESPIE, Richard; RODRIGO, Fernando; STORY, Jonathan (eds.). *Las relaciones exteriores de la España democrática (77-103)*. Madrid: Alianza.
- ROZENBERG, Danielle (2010). *La España contemporánea y la cuestión judía*. Madrid: Marcial Pons.
- SÁNCHEZ MATEO, Elvira (2002). Europa y la seguridad global en el Mediterráneo. *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 57-58, 7-28.
- SERNA, Alfonso de la (2001). *Al sur de Tarifa. España-Marruecos: un malentendido histórico*. Madrid: Marcial Pons.
- SUEIRO SEOANE, Susana, (2001). La política mediterránea, en PORTERO, Florentino (ed.), *La política exterior de España en el siglo XX. Ayer*, 49, 185-202.

Fuentes

Comisión de Asuntos Exteriores, n. 1. Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 18 de septiembre de 1979, 9,). Consultado el 17 de marzo de 2019.

Comisión de Asuntos Exteriores, n. 11. Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 18 de febrero de 1983, 11-12,). Consultado el 17 de marzo de 2019.

Comisión de Asuntos Exteriores, n. 458. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. 21 de mayo de 1992,, 13483-13484 () .Consultado el 17 de marzo de 2019.

Comisión de Asuntos Exteriores, n. 509. Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 16 de septiembre de 1992, 14961-14969. () consultado el 17 de marzo de 2019.

Comisión de Asuntos Exteriores, n. 396. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 21 de diciembre de 1994, 12248 () consultado el 17 de marzo de 2019.

Comisión de Defensa, n. 20. Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 29 de enero de 1990, 200-211, () consultado el 17 de marzo de 2019.

Entrevista n. 12, realizada a D. Marcelino Oreja Aguirre el 11 de octubre de 2010, en Madrid, 16-17. Proyecto de investigación “Dimensión internacional de la transición española (1973-1982): protagonistas y memoria histórica”, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación –Subdirección General de Proyectos de Investigación– y cuyo investigador principal es el Dr. Juan Carlos Pereira, entre el 1 de enero de 2010 y 31 de diciembre de 2012. Referencia del proyecto: HAR2009-13630 (sub-programa HIST).

Notas

- 1 Un consenso que se iría labrando desde mediados de los años ochenta, en buena medida bajo la gestión ministerial de Francisco Fernández Ordoñez, y que a la altura del año 1992 era objeto de común debate entre el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, y Javier Rupérez en la Comisión de Asuntos Exteriores el 16 de septiembre. Un consenso definido a tenor de la condición de España como país “europeo, democrático y occidental” y comprometido con la defensa de un orden internacional basado en la defensa del Estado de Derecho, la democracia parlamentaria y los Derechos Humanos (Comisión de Asuntos Exteriores, 1992).
- 2 En una comparecencia del ministro de Defensa, Narcís Serra, ante la Comisión de Defensa el 29 de enero de 1990, enfatizaba la necesidad de promover un giro mediterráneo en Europa, hacia el Sur. Había que promover políticas para mejorar la seguridad europea estableciendo mecanismos de cooperación económica, cultural y política para fomentar la estabilidad (Comisión de Defensa, 1990).
- 3 Se pretendía así, en palabras del ministro de Asuntos Exteriores –Javier Solana–, promover un “protagonismo responsable” para superar el statu quo en la región y crear un “entramado lo más sólido posible de intereses recíprocos

que acerquen progresivamente ambas orillas del Mediterráneo” (Comisión de Asuntos Exteriores, 1992).

- 4 Se concretaba así, en opinión del Secretario General de Política Exterior – Villar Ortiz de Urbina– la voluntad manifiesta en los Consejos Europeos de Corfú y Essen para dinamizar la política mediterránea y aportar la sensibilidad mediterránea de España (Comisión de Asuntos Exteriores, 1994).
- 5 Así lo explicitaría el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el 18 de septiembre de 1979, al definir los principios que inspiraban la política española hacia el Magreb: la idea de cooperación y la idea de equilibrio(Comisión de Asuntos Exteriores, 1979)
- 6 En la comparecencia de Fernando Morán ante la Comisión de Asuntos Exteriores el 18 de febrero de 1983 aludía al convencimiento propio y de su Partido en torno a la necesidad de desarrollar algún tipo de mecanismo que favoreciese el “equilibrio y la estabilidad en el Mediterráneo, es decir, un sistema de seguridad regional”. Y asimismo, resultaba indispensable desarrollar una política de colaboración y cooperación económica, social y cultural con el Magreb (Comisión de Asuntos Exteriores, 1983).
- 7 Entrevista n. 12, realizada a D. Marcelino Oreja Aguirre el 11 de octubre de 2010, en Madrid, 16-17.

Información adicional

Cómo citar este artículo / Citation: NEILA HERNÁNDEZ, José Luis (2019). El “giro mediterráneo” de España en un mundo en tránsito. Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, 19, pp. 51-77
<https://doi.org/10.14198/PASADO2019.19.02>