

La política mediterránea

Susana Sueiro Seoane

UNED

La primera afirmación pertinente es que, durante una gran parte del siglo xx, la política mediterránea de España constituyó, de hecho, toda su política exterior. Si dejamos aparte la política hispanoamericana, que se dirigió sobre todo al terreno cultural y de propaganda, la actividad internacional española se movió en el exclusivo marco del Mediterráneo, si bien entendido éste en un sentido muy limitado, ya que «el Mediterráneo» que importa a España durante todo ese dilatado espacio de tiempo se circunscribe a un área muy específica, a saber, la más próxima a sus costas meridionales: el Estrecho de Gibraltar y el norte de África. No hay, en ningún momento, una política global mediterránea. En realidad, sería más apropiado hablar de una «política marroquí», ya que es la cuestión de Marruecos la que domina de forma absolutamente abrumadora las relaciones de España con las potencias europeas de su entorno.

Para España, el siglo xx comienza con la resaca de su humillante derrota frente a Estados Unidos en 1898, que redujo drásticamente el territorio bajo su soberanía. Despojada de los últimos restos de su imperio ultramarino en América y Extremo Oriente, tuvo que readaptarse a la nueva situación, en que había quedado patente su aislamiento internacional, y sus esfuerzos se centraron en tratar de mantener las pocas posesiones extrapeninsulares (insulares y africanas) que le quedaban, en un momento de redistribución colonial y de máximo apogeo del imperialismo. Tras el 98, se hizo evidente que España era una potencia de segundo orden cuya proyección

exterior ya sólo podía ser regional, circunscrita al Mediterráneo occidental, y más concretamente al área del Estrecho. Desde comienzos de siglo, España se mantuvo al margen de la gran política europea, careció de interés continental alguno, y evitó en todo momento verse atrapada en los conflictos que se dirimían en Europa, como se puso claramente de manifiesto durante la Gran Guerra de 1914, en que adoptó una posición de neutralidad.

El Estrecho, situado a las mismas puertas de España y único escenario posible de su actuación internacional, tiene por entonces una gran importancia estratégica como cruce de caminos donde se unen el Mediterráneo y el Atlántico. En el gran juego de intereses de las principales potencias de Europa que se dan cita en esta zona van a prevalecer los de dos de ellas, Gran Bretaña y Francia, convertidas en las dos grandes potencias mediterráneas por excelencia que, en 1904, ponen fin a una rivalidad de veinte años con una alianza conocida como «Entente Cordiale», desde entonces eje de la política europea hasta la Segunda Guerra Mundial. Gran Bretaña, aunque alejada geográficamente del Mediterráneo, era, no obstante, la potencia mediterránea hegemónica en virtud, sobre todo, de su posesión del Peñón de Gibraltar, punto estratégico de comunicaciones. La segunda potencia mediterránea en importancia era Francia, que, a comienzos de siglo, una vez instalada en Argelia y Túnez, señaló Marruecos como su próximo y prioritario objetivo, empeñada en el dominio del Magreb. En las negociaciones internacionales para el reparto de Marruecos, España reivindicó su participación porque no estar presente significaba no sólo confirmar su aislamiento diplomático, sino quedar emparedada por Francia al norte y al sur, entre los Pirineos y el Estrecho de Gibraltar. España no podía permanecer al margen del juego internacional que se desarrollaba en las mismas puertas de su frontera sur; debía tratar de impedir que el territorio al otro lado del Estrecho, a pocos kilómetros de Andalucía, fuese francés; necesitaba estar en Marruecos por una cuestión de defensa nacional¹.

¹ Vid. JOVER ZAMORA, J. M.: «Introducción. Después del 98. Horizonte internacional de la España de Alfonso XIII», en *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931)*, vol. 1, *De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra, 1902-1922*, tomo XXXVIII de la *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, Espasa-Calpe, 1995, pp. IX-CLXIII. En este mismo tomo, vid. SECO SERRANO, C.: «El problema de Marruecos en el cuadro político internacional».

España pudo hacerse un Sltio en el reparto de Marruecos, no por su capacidad negociadora, muy escasa, sino gracias al juego de intereses contrapuestos de las dos grandes potencias mediterráneas en una zona -la región del Estrecho- vital en esta época para ambas, ya que por ahí cruzaban las rutas que les comunicaban con sus respectivas colonias. Para Gran Bretaña era de gran importancia preservar sus rutas hacia Suez y El Cabo, y para Francia era vital preservar las comunicaciones con sus territorios africanos. Gran Bretaña no podía ser indiferente a que Francia se adueñara de Marruecos, a tan escasa distancia de Gibraltar, y consiguiera su objetivo de unificar todo el Magreb bajo su dominio. Francia, de no ser ella, tampoco podía desear que una potencia poderosa se instalara en la costa norte de Marruecos. Ambas decidieron que fuera España, una potencia débil, la que controlara ese territorio. Fue así como España se ligó, a través de diversos tratados internacionales sobre Marruecos, a la Entente franco-británica, con el compromiso de mantener el *statu qua* en el Mediterráneo. La integración de España en la política internacional de alianzas, la superación de su aislamiento diplomático, la obtención de una garantía exterior de seguridad, fue vista por la clase política española como un éxito, por el objetivo cumplido de ser reconocida como potencia regional de valor, como factor indispensable del equilibrio mediterráneo. No obstante, su dependencia y subordinación respecto a la acción preponderante de Gran Bretaña y Francia quedó patente. En sucesivas negociaciones y tratados, hasta el que estableció finalmente el protectorado en 1912, el territorio adjudicado a España en Marruecos sufrió continuos recortes, no sólo de superficie sino de *status* jurídico, prueba evidente de su condición de «actor pasivo», siempre a merced de las decisiones tomadas en Londres y París. Además, la zona marroquí atribuida a España quedó desprovista de su enclave más importante, Tánger, la otra puerta o llave del Estrecho -junto con Gibraltar- a la que se concedió un estatuto internacional.

Los gobiernos españoles no tenían deseos de embarcarse en aventuras expansivas sino de centrarse en la perentoria reconstrucción interior, pero, temiendo que Francia acabara por excluirla de Marruecos, reaccionaron ante la imparable intervención francesa. A su pesar, se vieron arrastrados por la dinámica colonizadora de Francia y se embrollaron en una empresa colonial en Marruecos que resultó enormemente frustrante y gravosa para la metrópoli. La «penetración

pacífica» en seguida se tornó -dado el carácter indómito de las tribus bereberes que habitaban el escarpado territorio rifeño- en una escalada militar y España se enfrentó a una desgastadora guerra colonial que duró hasta 1927 y acarreó nuevos y graves desastres coloniales con hitos como el Barranco del Lobo (1909) y, sobre todo, Annual (1921).

Frente al sentimiento de satisfacción por la incorporación al sistema internacional en calidad de potencia mediterránea dentro de la órbita franco-británica, fue creciendo un sentimiento de frustración y un deseo de desempeñar un papel más activo y aumentar su estrechísimo margen de maniobra exterior por la agobiante dependencia de Francia y Gran Bretaña. El afán de buscar solución al «avispero» marroquí, a la intolerable sangría de una guerra que emponzoñaba la política nacional y agudizaba la crisis interna, originó un ansia de revisionismo del *statu qua* en la zona del Estrecho cuyos pilares fueron las permanentes reivindicaciones de Gibraltar y Tánger. España jamás aceptó la soberanía británica sobre el Peñón y, en cuanto a Tánger, se consideró otra injusta «amputación» que impedía a España ejercer una efectiva labor colonizadora en el protectorado. Las ofertas de trueque o permuta de territorios -como la de un canje de Ceuta por Gibraltar, o la cesión a Francia de gran parte del Marruecos español a cambio de Tánger². no obtuvieron ningún resultado.

Hubo momentos en que afloró el resentimiento y pareció que España podía dejarse arrastrar hacia una posición antialiada o, al menos, hacia un cierto desafío a la hegemonía franco-británica en el Mediterráneo. En los años veinte, el general Primo de Rivera contempló la posibilidad de una alianza mediterránea con la Italia de Mussolini, fundamentalmente dirigida contra Francia³. Por su

² Vid., por ejemplo, marqués de MULHACÉN: *Política mediterránea de España, 1704-1951*, Madrid, 1952; PEREIRA, J. C.: «La cuestión de Gibraltar (cambios, ofensivas y proyectos de búsqueda de un acuerdo hispano-británico en el primer tercio del siglo xx)», en BAUTISTA VILAR, J. (ed.): *Las relaciones internacionales de la España contemporánea*, Murcia, 1989, pp. 245-266.

³ Vid. SUEIRO SEOANE, S.: *España en el Mediterráneo. Primo de Rivera y la cuestión marroquí, 1923-1930*, Madrid, UNED, 1993; de la misma autora: «La política exterior española en los años veinte: una política mediterránea con proyección africana», en TUSELL, J.; AVILÉS, J., y PARDO, R. (eds.): *La política exterior de España en el siglo xx*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED, 2000, pp. 135-157. Vid. también TUSELL, J., y SAZ, I.: «Mussolini y Primo de Rivera. Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», en *Boletín de la Real Academia de la*

parte, el general Franco, a cambio de obtener ayuda italiana para la sublevación del 36, ofreció a Mussolini su apoyo para desequilibrar la balanza de poder en el Mediterráneo a favor de Italia y en contra de Gran Bretaña y Francia⁴. Pero, sin duda, fue a principios de los años cuarenta cuando se vio más cercana la posibilidad de que la opción antfaliada se concretase en una alianza de Franco con la Alemania de Hitler.

Las grandes potencias temían a España como enemiga, o la deseaban como amiga –o al menos como neutral– ante la posibilidad de su alineamiento con la(s) potencia(s) subversiva(s) del *statu qua* en el Mediterráneo. La posición de España en el conjunto del sistema internacional era marginal pero desempeñaba un papel importante como potencia regional mediterránea, no desde luego por un poder militar o naval que no tenía, ni por una capacidad económica de la que carecía, sino por su posición geográfica en la entrada del Mediterráneo y por sus posesiones extrapeninsulares en ese mar, básicamente los puertos de Baleares y de la costa norteafricana. A pesar de su impotencia militar, política y económica, era tenida en cuenta por su alto valor geoestratégico. Su ubicación en el mapa era el gran activo con el que contaba, lo que le concedía la condición, no de potencia menor, sino de «potencia intermedia» o mediana potencia.

España podía ofrecer sus recursos geoestratégicos a unos y otros, unos recursos que en circunstancias críticas podían llegar a ser extraordinariamente valiosos. La Segunda Guerra Mundial fue uno de esos momentos críticos. España, sobre todo entre junio de 1940 y diciembre de 1941, fue crucial para los dos bandos en conflicto. Cuando se produjo el hundimiento de Francia frente a Alemania, Franco vio ante sí una gran oportunidad de aumentar significativamente el peso de España en el Mediterráneo con la incorporación del Marruecos francés. Creyó llegado el momento de convertir a España en

Historia, vol. 169, núm. 3 (1982), pp. 413-483; PALOMARES, G.: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, Madrid, 1989; MUGNAINI, M.: «Italia, Spagna e la formazione di un nuovo equilibrio mediterraneo, 1923-1928», en *Spagna Contemporanea*, núm. 14 (1998), pp. 53-77.

⁴ PRESTON, P.: «Italia y España en la Guerra Civil y en la Guerra Mundial, 1936-1943», en BALFOUR, S., y PRESTON, P. (eds.): *España y las grandes potencias en el siglo xx*, Barcelona, Crítica, pp. 117-141; COVERDALE, J. F.: *Italian Intervention in the Spanish Civil War*, Princeton, 1975; SAZ, I.: *Mussolini contra la Segunda República*, Valencia, IVEI, 1986.

una verdadera potencia mediterránea. La ocupación de la ciudad internacional de Tánger, en junio de 1940, pareció anunciar la inminente beligerancia de España al lado del Eje y un primer paso en la construcción de un imperio español mediterráneo ⁵.

Si España hubiera entrado en la guerra a favor del Eje tras la caída de Francia y la entrada de Italia en el conflicto, cuando Gran Bretaña estaba sola, la situación para esta última hubiera podido volverse insuperable. Si Franco hubiera permitido que fuerzas nazis entraran en España para atacar Gibraltar, el bombardeo del Peñón desde la orilla española hubiera hecho insostenible para Gran Bretaña el mantenimiento de esta posición. Hitler hubiera podido sellar el Mediterráneo occidental. De nuevo, en 1942, cuando se preparaba y desarrollaba la operación Antorcha de desembarco aliado en África del Norte, una acción hostil de Franco hubiera sido peligrosísima para el éxito de la operación. El propio Churchill afirmó en aquellos días que España tenía la llave de todas las iniciativas británicas en el Mediterráneo ⁶.

Hoy sabemos que si Franco no entró en la guerra no fue por cordura o buena voluntad hacia Gran Bretaña, sino porque Hitler no accedió a sus sueños de expansión territorial. Las ambiciones franquistas en el Mediterráneo se oponían a las pretensiones alemanas e italianas y, además, su satisfacción hubiera significado la enemistad de la Francia colaboracionista del mariscal Petain, que no hubiera aceptado que no se respetase la integridad del Marruecos francés ⁷.

⁵ HALSTEAD, C. R., y HALSTEAD, C. J.: «Aborted Imperialism: Spain's Occupation of Tangier, 1940-1945», *Iberian Studies*. vol. 7, núm. 2 (1978), pp. 53-71; SUEIRO SEOANE, S.: «España en Tánger durante la Segunda Guerra Mundial», *Elpacio, Tiempo y Forma*, tomo 7 (1994), pp. 135-163.

⁶ CHURCHILL, W. S.: *La Segunda Guerra Mundial* citado por SMYTH, D.: «Franco y los aliados en la Segunda Guerra Mundial», en BALFOUR, S., y PRESTON, P. (eds.): *España y las grandes potencias...* *op. cit.*, p. 146.

⁷ NERÍN, G., y BOSCH, A.: *El Imperio que nunca existió. La aventura colonial discutida en Hendaya*, Barcelona, 2001; GODA, N. J. W.: «Franco's Bid for Empire: Spain, Germany and the Western Mediterranean in World War II», en REIN, R. (ed.): *Spain and the Mediterranean since 1898*, Londres, Frank Cass, 1999, pp. 168-194; LEITZ, C.: «La Alemania nazi y la España franquista, 1936-1945», en BALFOUR, S., y PRESTON, P. (eds.): *España y las grandes potencias...*, *op. cit.*, pp. 98-116; SMYTH, D.: *Diplomacy and Strategy Of Survival: British Policy and Franco's Spain, 1940-1941*, Cambridge University Press, 1986; SEGUELI, M.: *Pétain-Franco. Les secrets d'une alliance*, París, 1992; CATALA, M.: *Les relations franco-espagnoles pendant la deuxième Guerre Mondiale. Rapprochement nécessaire, réconciliation impossible, 1939-1944*, París, 1997;

Lejos de ver cumplidos sus sueños imperiales, Franco asistiría a lo largo de su mandato a un declinar colonial de España: en septiembre de 1945, tras el triunfo aliado, abandonó Tánger. En 1956, muy a regañadientes, accedió a la independencia del protectorado marroquí siguiendo la suerte del francés. En 1969, España abandonó Guinea y cedió Ifni a Marruecos. Por último, en 1975, de forma precipitada, cuando Franco agonizaba, España entregó el Sáhara a Marruecos y Mauritania⁸.

Tras la derrota del Eje al final de la Segunda Guerra Mundial, España trató de disimular su soledad internacional con las llamadas «políticas de sustitución» con América Latina y los países árabes. Sin embargo, no tendría que esperar mucho tiempo para ser considerada de nuevo una pieza valiosa en el Mediterráneo. Desde el principio, y a pesar del aislamiento y condena internacional del régimen franquista, éste se benefició de la importancia estratégica de España, que hacía que resultase muy peligrosa para las potencias vencedoras cualquier maniobra desestabilizadora que propiciara un cambio político traumático que, muy probablemente, sería capitalizado por los comunistas. La caída de Franco podía originar un nuevo foco de inestabilidad en el Mediterráneo que los aliados en modo alguno deseaban⁹. Pero el espaldarazo definitivo al régimen de Franco se produjo con el advenimiento de la Guerra Fría, el enfrentamiento bipolar y el consiguiente liderazgo de Estados Unidos en la política occidental. El aumento de la tensión entre los bloques, sobre todo a partir de la guerra de Corea, provocó una nueva revalorización geoestratégica de España que el franquismo trató de aprovechar presentando a la Península como la barrera frente al comunismo en el Mediterráneo occidental. Franco trató incluso de hacer valer su amistad con los países árabes para presentar un proyecto

TUSELL, J., y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G.: *Franco y Mussolini: la política española durante la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, 1985; SUEIRO, S.: «Sueños de imperio. Las pretensiones territoriales españolas en Marruecos y la diplomacia británica durante la Segunda Guerra Mundial», en WAA: *El régimen de Franco, 1936-1975*, tomo II, Madrid, 1993, pp. 299-320.

⁸ Enrique Moradiellos, reseña del libro de Gustau Nerín y Alfred Bosch, *Revista de Libros*.

⁹ Vid. MARTINEZ Ln.l.o, P. A.: «La política exterior de España en el marco de la guerra fría: del aislamiento limitado a la integración parcial en la sociedad internacional, 1945-1953», en TUSELL, J.; AVILÉS, J., y PARDO, R. (eds.): *La política exterior de España en el siglo xx*, pp. 323-340.

de Pacto Mediterráneo de defensa, de carácter anticomunista, complementario de la OTAN, que incluiría a los países árabes y magrebíes además de a Grecia, Turquía, España y Portugal. Este ilusorio y más bien propagandístico intento franquista de «agigantar» el papel internacional de España fue acogido con indiferencia y, en todo caso, resultó innecesario una vez que Washington tuvo clara la conveniencia de abandonar la política de ostracismo del régimen de Franco e incluir a España dentro de la estructura de defensa occidental diseñada por Estados Unidos¹⁰. Eligió para ello la vía del acuerdo bilateral, que se concretó en los famosos pactos de Madrid de 1953. La base aeronaval norteamericana en Rota, cuartel general de la VI Flota de Estados Unidos que operaba en el Mediterráneo, tuvo una gran importancia estratégica. A cambio de ella y de otras bases aéreas, Estados Unidos concedió ayuda militar y económica al régimen franquista. España aprovechó la baza de su geoestratégica posición, pero aceptó una relación claramente subordinada, muy desequilibrada a favor de Estados Unidos, a cambio de obtener una rehabilitación o legitimación internacional. Los acuerdos para la instalación de bases militares suponían una clara cesión de soberanía nacional y, como contrapartida, no quedaba garantizada la seguridad de España en caso de un conflicto regional no directamente relacionado con la Guerra Fría, como podía ser un conflicto con Marruecos, que desde el mismo momento de su independencia iba a manifestar un irredentismo territorial.

Creo necesario resaltar dos factores -importancia geoestratégica de España y dependencia- que, a lo largo de todos estos años, se mantienen constantes: España es valorada como potencia mediterránea por su ubicación en el extremo occidental de ese mar, como guardiana del acceso al Estrecho, y por esa razón es integrada en el sistema internacional, si bien con un papel dependiente, subordinado, con una capacidad de movimientos o autonomía muy limitados.

Desde finales del franquismo y durante la transición y consolidación democráticas, España, por vez primera en todo el siglo, no centró el objetivo de su política exterior en el área del Estrecho o el norte de África, sino que su interés primordial consistió en su aproximación a Europa. La etapa de Castiella como ministro de Asuntos Exteriores, desde 1957, supuso ya la ruptura con la línea

¹⁰ PARDO, R: «La política mediterránea de Franco», en *Mediterranean Historical Review*, vol. 16, núm. 2 (2001), pp. 45-68.

diplomática antieuropea previa. Ese giro proeuropeo iniciado en el franquismo se intensificó durante la transición, en un claro intento de normalización de la política exterior española y de inserción en su marco natural que es la Europa occidental.

Tanto en los años de negociación para su entrada en la Comunidad Europea como luego, una vez integrada, España quiso dejar claro que era un país europeo en la región mediterránea y no un país mediterráneo en Europa, marcando claramente la diferencia con respecto a los países mediterráneos no miembros. Para España lo más importante fue que sus productos agrícolas recibieran un trato preferencial respecto a los de los países mediterráneos no comunitarios, con efectos negativos para algunos de estos países, como Marruecos, Túnez, Israel o Chipre. Trató de obtener concesiones de la Comunidad que no se hicieran extensivas a países mediterráneos no miembros y se opuso a las concesiones que otros miembros de la Comunidad quisieron hacer a estos últimos ¹¹.

No hubo durante todo este tiempo un interés específico en la cuenca mediterránea ¹². Fue en la década de los noventa cuando se despertó en España un interés inusitado por el Mediterráneo, que le llevó a capitanear un relanzamiento o una reformulación de la política mediterránea de la Unión Europea ante la obvia ineficacia -el fracaso incluso- de las anteriores iniciativas europeas, en concreto de la llamada Política Global Mediterránea (PGM), puesta en marcha en 1972.

Este nuevo interés de España estuvo motivado por varios factores. Para empezar, en poco tiempo pasó de ser un país emisor a receptor de emigrantes. Desde principios de los años noventa se convirtió en país de destino de la emigración procedente del sur del Medi-

¹¹ Vid. TOVIAS, A: «Spain's Input in Shaping the EU's Mediterranean Policies, 1986-96», en REIN, R (ed.): *Spain and the Mediterranean since 1898*, Londres, Frank Cass, 1999 pp. 216-234.

¹² Si bien, como es obvio, continuaron las relaciones bilaterales con los Estados del Magreb, sobre todo con Marruecos y Argelia. Vid. GILLESPIE, R: «España y el Magreb: una vía posible de política regional», en GILLESPIE, R; RODRIGO, F., y STORY, J. (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 210-232; MARQUINA, A: «Las relaciones de España con los Estados del Magreb, 1975-1986», en TUSELL, J.; AVILÉS, J., YPARDO, R (eds): *La política exterior de España en el siglo XX*, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, pp. 511-546; HERNANDO DE LARRAMENDI, M., y NÚÑEZ, J. A: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb, 1982-1995*, Madrid, La Catarata, 1999.

terráneo y se vio obligada a prestar una atención creciente a la difícil situación del norte de África, que condena a una gran parte de su juventud a la emigración. La entrada clandestina en España de un flujo incesante de personas que se lanzan al mar para alcanzar la orilla de prosperidad alentadas por la cercanía geográfica (sólo 14 kilómetros separan Tarifa de África), con todas las secuelas que acarrea -desempleo, desarraigo, marginación, delincuencia y tráfico de drogas, por un lado; aumento de la xenofobia y del racismo, por otro-, es, sin duda, un factor preocupante.

Otro factor, igualmente preocupante para España, es la inestabilidad de los países del Magreb y Oriente Próximo. Por su situación geográfica, España es el país europeo más expuesto a una desestabilización del flanco meridional del Mediterráneo y, ante la convicción de carecer de fuerzas suficientes para enfrentarse sola a los problemas, consciente de sus limitaciones o capacidad de responder a amenazas en la zona, ha tratado de que el Mediterráneo no se excluya de la agenda de las organizaciones, tanto económicas como de seguridad y defensa, a las que se unió en los años ochenta.

Se trata en la mayor parte de los casos de regímenes autocráticos y policiales, con altas cotas de corrupción, nepotismo, arbitrariedad y violación de los derechos humanos, y un elevado porcentaje de la población con un ínfimo nivel de vida que puede dejarse arrastrar por un islamismo radical que, por el momento, sólo por la vía de la represión ha podido ser constreñido. Frente al Islam oficial, que se apoya en el poder de unos Estados autoritarios desacreditados, en muchos de estos países progresa el integrismo islámico en un contexto de aguda crisis social y política. «Sin lugar a dudas el integrismo es en este fin de siglo -señalaba el profesor Sami Naïr— el problema más importante de los países musulmanes, y en especial de los de la orilla sur del Mediterráneo»¹³. El riesgo de gobiernos radicales islámicos antioccidentales es el mayor, pero, sin necesidad de considerar el peor de los escenarios, los problemas económicos y sociales de estos países, la falta de derechos civiles de regímenes mayoritariamente autoritarios y paternalistas -todo lo cual impulsa a su población a emigrar- son suficientemente graves.

Desde el fin de la Guerra Fría, en que la tradicional división Este-Oeste ha dado paso a la irrupción con fuerza de la dicotomía

¹³ «¿Qué hacer con el integrismo?», *El País*, 21 de octubre de 1994.

Norte-Sur, el debate sobre la necesidad de reforzar una política mediterránea como una cuestión de seguridad para Europa ha ido en aumento. «Los problemas políticos, sociales y económicos de varios países mediterráneos son fuente de inestabilidad que puede llevar a emigración masiva, extremismo fundamentalista, terrorismo, tráfico de drogas y crimen organizado», todo ello susceptible de ser exportado a Europa amenazando su propia estabilidad ¹⁴. La guerra del Golfo (1991) -con sus efectos en todo el Mediterráneo- actuó como catalizador al poner en evidencia los riesgos procedentes del sur. Desde 1992, la guerra civil argelina -un enfrentamiento a muerte entre el Ejército y la guerrilla integrista, con altas dosis de terror y violencia- puso también en evidencia los riesgos de una expansión del radicalismo islámico.

La amenaza del islamismo radical, con su corolario de terrorismo, es particularmente preocupante si se tiene en cuenta el hecho de que muchos de estos países del sur y este del Mediterráneo son los mayores importadores de armas a nivel mundial, sobre todo armas de destrucción masiva para paliar su inferioridad en el terreno convencional. Con el telón de fondo del «choque de civilizaciones» -la famosa tesis de Samuel Huntington- y, más recientemente, con la conmoción que supusieron los atentados terroristas del 11-S en Estados Unidos se acrecienta la idea de una amenaza para la seguridad del mundo occidental proveniente del sur y el este del Mediterráneo.

Las amenazas para la seguridad de España se derivan no sólo de la potencial desestabilización y crisis interna de cada uno de estos países, sino de las tensiones entre ellos (por ejemplo, entre Marruecos y Argelia), así como del específico contencioso territorial hispano-marroquí desde el momento en que Marruecos no ha renunciado a reivindicar su soberanía sobre Ceuta, Melilla, islas Chafarinas y peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera. La tesis marroquí es que son éstos los últimos vestigios de la ocupación colonial española de la costa septentrional de África; que se trata de enclaves en territorio marroquí cuya situación histórico-política y militar es idéntica a la de Gibraltar, de ahí que vincule su futuro al de la Roca ¹⁵.

¹⁴ Documento de la Comisión presentado al Consejo Europeo en Essen en diciembre de 1994.

¹⁵ Un ejemplo podría ser el artículo del prestigioso profesor de Derecho de Casablanca LAZRAK, R: «Gibraltar, Sebta et Mellilia, une même solution pour un même problème», en *Le Matin du Sahara et du Maghreb*) 31 de marzo de 2002,

España, por el contrario, considera esos territorios inequívocamente españoles, ya que forman parte de España desde hace siglos con independencia de la historia del protectorado. El contencioso territorial alcanza asimismo al Sáhara Occidental, que Marruecos también reivindica, mientras España ha sido siempre favorable a la autodeterminación y ha rechazado cualquier solución que no sea aceptada por el Frente Polisario¹⁶. Con este telón de fondo, las relaciones hispano-marroquíes han atravesado crisis y tensiones cíclicas, con etapas de enfrentamiento y otras de deshielo¹⁷. La política marroquí es la de presión (y utilización del contencioso con España para tapan sus problemas de política interna), pero presentando siempre al rey D. Juan Carlos como amigo e interlocutor privilegiado ante la necesidad de no comprometer en exceso las relaciones. La solidaridad real entre las únicas monarquías que quedan en la región ha servido muchas veces para evitar un deterioro excesivo de las relaciones bilaterales. El incidente del islote de Perejil, en julio de 2002, ha puesto las relaciones entre ambos países en su nivel más bajo. En todo caso, Marruecos -segundo socio comercial de España- es sin duda, entre los países de la ribera sur, el que recibe una atención prioritaria por parte española. Es significativo el hecho de que las primeras visitas al exterior de los dos últimos jefes de gobierno, González y Aznar, fueron a Rabat.

Además de la necesidad de hacer frente a los problemas anteriormente expuestos (inestabilidad de los países de la ribera sur, fuerte presión migratoria, contencioso territorial con Marruecos...),

en el que afirma que las similitudes entre los dos problemas, Gibraltar y Ceuta y Melilla, son tales que difícilmente se pueden encontrar argumentos que permitan tratar de forma diferente ambas cuestiones.

¹⁶ El estancamiento de la cuestión sahariana, el cada vez más improbable referéndum, aplazado una y otra vez, ha llevado a considerar que la única salida sensata a esta prolongada crisis es una «tercera vía», una salida intermedia entre la independencia y la anexión a Marruecos, un estatuto de región autónoma con garantías para el ejercicio del autogobierno, si bien esa vía implica «no sólo una descentralización efectiva del reino de Marruecos, sino una democratización profunda» que no parece el camino emprendido por el rey Mohamed VI dado el miedo obsesivo a la desintegración nacional. Vid. LÓPEZ GARCÍA, B.: «Statu Qua», *El País*, 29 de enero de 2003.

¹⁷ Vid., por ejemplo, DE LA SERNA, A.: *Al sur de Tan/a. Marruecos-España. Un malentendido histórico*, Madrid, Marcial Pons, 2001; MÍGUEZ, A.: «Maroc-Espagne: l'amitié et la discorde», en *Politique Internationale*, núm. 85, París (otoño de 1999), pp. 427-437.

la política mediterránea de España ha estado también motivada por razones de prestigio internacional y, muy en concreto, de influencia dentro de Europa. Desde la caída del muro de Berlín, en 1989, ha habido un temor creciente a que la apertura de la Unión Europea hacia el este distrajera los esfuerzos europeos volcados en el sur y colocase a España en una posición periférica en el seno de Europa. España se convirtió en el campeón de la causa mediterránea en Bruselas en un intento de contrarrestar el interés y el compromiso crecientes de la Unión Europea hacia la Europa central y oriental, que amenazaba no sólo con restar recursos a los países mediterráneos (tanto a los miembros como a los no miembros), sino que implicaba una pérdida de influencia política de España, cuya presencia en el este es muy modesta.

Como vemos, a lo largo de todo el siglo han sido razones de defensa y seguridad nacionales, así como, aunque en menor medida, razones de prestigio o proyección internacional, las que han motivado la política mediterránea de España. Esas razones fueron las que empujaron a España a establecer su protectorado marroquí, una colonización administrativa y militar en la que no se desarrollaron intereses económicos de gran importancia. Fue la indefensión y vulnerabilidad de España, puestas flagrantemente de manifiesto con el desastre del 98, las que a comienzos de siglo llevaron a sus gobernantes a buscar alianzas en el Mediterráneo, por una cuestión de seguridad y defensa nacional, como garantía de su integridad territorial. Y la vulnerabilidad y la búsqueda de seguridad -*dada* su proximidad geográfica a un área de potenciales amenazas- seguían siendo, al finalizar el siglo xx, las principales razones de la política mediterránea promovida por España en el seno de la UE y de la OTAN.

España ha hecho mucho en la toma de conciencia europea de que existe una seria amenaza procedente del sur del Mediterráneo y de que la solución está en invertir en esos países, en capitalizarlos, en contribuir a su desarrollo económico, social y político, para evitar que sus problemas internos se exporten a Europa. 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. La única fórmula para la estabilidad es fomentar la integración y el desarrollo regional de la ribera sur mediante programas de cooperación, «aunque sólo sea por razones de egoísmo político», como señaló en el Parlamento Europeo el asesor del rey Mohamed VI para cuestiones económicas, André Azulay, porque «a Europa no le interesa tener en su flanco sur una situación de inestabilidad». Hay que diseñar programas que apoyen reformas políticas y económicas que permitan un crecimiento que, a su vez, mejore el nivel de vida de las poblaciones; una política que promueva el respeto de los derechos humanos y que aliente también el diálogo cultural para tratar de superar los estereotipos de un sur integrista, guerrero, fanático, despótico, y un norte ateo, materialista e imperialista¹⁸.

Ahora bien, es fácil suscribir una declaración política de intenciones destinada a favorecer la prosperidad y la estabilidad en el Mediterráneo, pero es mucho más difícil ponerse de acuerdo sobre un programa concreto de actuación económica y diplomática. Ni siquiera parece fácil ponerse de acuerdo sobre qué países incluir en este tipo de iniciativas porque el Mediterráneo no es una unidad, ni siquiera una región homogénea, sino, más bien, el lugar donde diferentes regiones se encuentran. Francia, que tradicionalmente ha considerado el Magreb un *domaine réservé*) ha tratado de erigirse en protagonista de diversas iniciativas restringidas a la cuenca occidental en las que se engloban los países europeos ribereños (Francia, Italia, España y Portugal) junto a los del Magreb (Marruecos, Mauritania, Túnez, Argelia y Libia)¹⁹. España e Italia, recelosas del protagonismo francés, han tendido a potenciar una política más global, más panmediterránea, que comprenda toda la cuenca mediterránea, incluido el Mediterráneo oriental, en concreto los países de Oriente Próximo²⁰.

¹⁸ Vid. KILADER, B.: *Europa y el Mediterráneo. Geopolítica de la proximidad*, París, L'Harmattan, 1994.

¹⁹ A iniciativa de Francia se lanzó en 1990 el «Proceso 5+5», un diálogo entre los países de la ribera norte (Francia, Italia, España y Portugal) y Malta con los países del Magreb, que quedó enterrado a las pocas semanas por el atentado de Lockerby, del que el Consejo de Seguridad de la ONU acusó a Libia.

²⁰ Una primera iniciativa hispano-italiana, la CSCM -Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo-, en septiembre de 1990, pronto perdió impulso y los intentos de relanzamiento fueron vanos.

Superando su restringida visión histórica del Mediterráneo como su frontera meridional (o sea, básicamente, sus relaciones con Marruecos), España quiso ampliar ese 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 participó activamente y en algunos casos impulsó nuevos esfuerzos europeos, como la llamada Política Mediterránea Renovada (PMR), adoptada en diciembre de 1990, que implicaba un esfuerzo importante en ténpinos de ayuda financiera pero no alteraba nada sustancialmente en términos de concesiones comerciales. 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.

A iniciativa española, la Unión Europea decidió, en 1995, dar un paso más. En el mes de noviembre se celebró en Barcelona la Primera Conferencia Euromediterránea, que representó el triunfo de la nueva dimensión «global» de la política mediterránea de Europa y un importante triunfo diplomático para España. El presidente español Felipe González consiguió persuadir al canciller alemán Helmut Kohl de que los países no miembros mediterráneos representaban un mercado de 304 millones de personas frente a los 116 millones del este de Europa, enfatizando que la dependencia energética con respecto a los primeros era del 24 por 100 del total del consumo de la UE frente a sólo el 9 por 100 con respecto al este de Europa. Además de los países de la Unión Europea, participaron en aquella Conferencia doce países mediterráneos no miembros: Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania, Siria, Líbano, Turquía, Chipre y Malta. De Barcelona salió la idea de profundizar en el tejido de una trama de relaciones de la Unión Europea con los diferentes países mediterráneos del norte de África y de Oriente Próximo mediante tratados de asociación o «partenariado», con el objetivo último de constituir un Área de Libre Comercio Euro-mediterránea hacia el año 2010.

El llamado Proceso de Barcelona -hasta la fecha la iniciativa más importante en la construcción de un marco multilateral de diálogo en el Mediterráneo- incluyó a los países del sur y el este de ese mar, lo que vinculaba la viabilidad del proceso -que pretende hacer del Mediterráneo una zona de paz y estabilidad- al avance en el proceso de paz en Oriente Medio. La grave paralización sufrida en dicho proceso desde el inicio de la segunda intifada ha dañado seriamente el proceso euromediterráneo. Aunque dicho proceso ha tenido su continuidad en sucesivas cumbres euromediterráneas celebradas en Malta (abril de 1997), Stuttgart (1999), Marsella (noviembre de 2000) y Valencia (abril de 2002), no puede decirse que los resultados hayan sido brillantes²¹. La exacerbación del conflicto palestino-israelí no ha contribuido a suavizar el clima de desconfianza entre el norte y el sur, donde, como hemos visto, las desigualdades, las asimetrías, las diferencias culturales, son abismales. Pero éste ha sido tan sólo uno de los obstáculos. El problema fundamental, dicen los críticos, es de estructura. Los términos de intercambio no son justos desde el momento en que los países del norte imponen sus condiciones, muy ventajosas para ellos: no hay libertad para los productos agrícolas, los únicos en que los países del sur son competitivos, y, en cambio, los productos industriales del norte entran con facilidad en los mercados sureños. De nuevo, al igual que en ocasiones anteriores, la iniciativa euromediterránea de Barcelona implicó un importante paquete de ayudas financieras (gestionadas a través del Programa MEDA) y de cooperación técnica y educativa para los países de la ribera sur, pero, de nuevo, los países mediterráneos del norte, empezando por España, no han estado dispuestos a hacer concesiones comerciales que puedan perjudicar las producciones nacionales en las que los países de la otra ribera del Mediterráneo son competitivos. La retórica del discurso de los políticos y estadistas de la DE sobre la necesidad urgente de una política mediterránea de cooperación contrasta con la *realpolitik*, en la que prevalecen los intereses nacionales. En concreto, la postura de España ha sido calificada de «ambivalente», «inconsistente», «contradictoria» o «difusa», porque no ha estado en absoluto dispuesta a que la ayuda sea a sus expensas.

²¹ Hay otras iniciativas de carácter más sectorial que dan lugar a periódicas conferencias y reuniones de países mediterráneos. España participa, por ejemplo, en el Foro Mediterráneo, de carácter informal, y con atención especial a la dimensión cultural, que viene celebrándose desde 1994 y cuya iniciativa partió de Egipto.

La prioridad de España ha sido sacar el máximo provecho de su condición de miembro de la Unión Europea y, en concreto, obtener Fondos Estructurales y de Cohesión -así como subvenciones de la Política Agraria Común (PAC)- necesarios para reducir la distancia que le separa de los países ricos de Europa, fondos de los que, de hecho, se ha beneficiado enormemente (más o menos un 23 por 100 del total de las ayudas entre 1994 y 1999 fueron para España). En los últimos años noventa, con el coste que suponía cumplir las condiciones del Plan de Convergencia, y contemplando ya las implicaciones de la expansión de la UE hacia el centro y este de Europa, España luchó por conservar su posición privilegiada y, en concreto, ha luchado por mantener a toda costa la posición privilegiada de su agricultura, para la que los mercados europeos están abiertos, y sufragar con dinero de todos los contribuyentes europeos -vía presupuesto de la UE- reformas económicas en Marruecos, Túnez o Egipto, que excluyen el desarrollo de su agricultura, en la que tienen comparativamente ventaja. «Tendría mucho más sentido desde el punto de vista económico -ha escrito un autor- utilizar parte de esos fondos para ayudar a los productores de frutas y verduras españoles o italianos a adaptarse a una mayor apertura de los mercados europeos a la competencia de los agricultores norteafricanos»²².

Los más pesimistas afirman que el macroproyecto euromediterráneo lanzado en Barcelona hace ya más de un lustro no funciona; que el Mediterráneo, lejos de ser un lugar de encuentro destinado a generar solidaridad, es una frontera que separa mundos cultural, económica y políticamente muy lejanos entre sí²³. Hay quien habla de un «diálogo de sordos» en las conversaciones a propósito del Mediterráneo.

Con la llegada de Aznar al poder, el impulso de la política mediterránea perdió fuelle y protagonismo en la agenda de la política exterior española. Los gobiernos del PP se han limitado a seguir afirmando de manera general el interés en la región y el apoyo al proceso de Barcelona, pero sin hacer ninguna propuesta concreta, si se exceptúan medidas estrictamente represivas como, en 2003,

²² TOVIAS, A.: «Spain's Input in Shaping the EU's Mediterranean Policies, 1986-96», *art. cit.*

²³ *Vid.*, por ejemplo, MENÉNDEZ DEL VALLE, E.: «Fallos en la cooperación euro-mediterránea», *El País Digital*, 17 de marzo de 2001.

el proyecto piloto «Operación Ulises», diseñado por España, en el que participan las fuerzas de seguridad y las armadas de España, Reino Unido, Portugal, Italia y Francia, para detener a las mafias que transportan inmigrantes irregulares en el Mediterráneo occidental, germen de una futura policía de fronteras común de la Unión Europea que responde a la idea de que el Mediterráneo es un mar común con una sola frontera marítima compartida por todos los países de la Unión.

El proceso de reestructuración de Europa, que pasará de 15 a 25 miembros, con el consiguiente peso hacia el centro y el este, significará muy probablemente un cambio de las reglas del juego, en el que España tendrá menos peso, menos influencia y menos dinero, y, en general, esta tendencia no parece que vaya a favorecer la potenciación de la política mediterránea, que seguramente seguirá teniendo más de retórica que de realidad²⁴.

²⁴ Sobre la política mediterránea de la España democrática, *vid.* GILLESPIE, R: *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South* Mac-Millan, 2000; del mismo autor: «España y el Magreb: una vía posible de política regional», en GILLESPIE, R; RODRIGO, F., y STORY, J (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática* Alianza, 1995; TCNIAS, A: «Spain's Input in Shaping the EU's Mediterranean Policies, 1986-96», en REIN, R (ed.): *Spain and the Mediterranean since 1898* Frank Cass, 1999; BALTA, P.: «La Comunidad y los países del sur del Mediterráneo», en WAA: *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas*, Madrid, 1994, pp. 439-448; NUÑEZ VILLAVERDE, J A: «The Mediterranean: A Firm Priority of Spanish Foreign Policy?», en GILLESPIE, R, y YOUNGS, R (eds.): *Spain: The European and the International Challenges*, Frank Cass, 2001, pp. 129-147; BAIXERAS, J: «España y el Mediterráneo, 1989-1995», en *Política Exterior*, vol. X, núm. 51 (mayo-junio de 1996), pp. 149-162; LABATUT, B.: «Les politiques méditerranéennes de l'Espagne à la recherche d'un équilibre entre l'imperatif de la sécurité et l'éthique de l'interdépendance», en *Études Internationales*, vol. XXVI, núm. 1, Québec (junio de 1995), pp. 315-327; MÍGUEZ, A: *Europa y el Mediterráneo. Perspectivas de la Conferencia de Barcelona*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 26, Madrid, 1995; DESRUES, T., y MOYANO, E.: «Cuatro años de la Conferencia de Barcelona. Balance, perspectivas y limitaciones del partenariado euromediterráneo», en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 5 (2000), pp. 35-55.