

La política exterior de España hacia el Magreb y Oriente Medio (2004-2007)

Prioridades permanentes y nuevos desafíos

PALOMA GONZÁLEZ DEL MIÑO

Profesora Titular de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El mundo árabe representa uno de los vectores principales de la política exterior de España debido principalmente a cuatro factores: la dependencia energética, las cuestiones políticas y de seguridad, la emigración y la vecindad. A pesar del discurso unificador de englobar Magreb y Oriente Medio, si nos atenemos a los contenidos, la ponderación hacia los países centrales magrebíes resulta evidente, con un actor privilegiado, Marruecos, cuya bilateralidad está claramente marcada por el fenómeno migratorio desde mediados de la década de 1990 y algunos temas espinosos —pesca, Sáhara Occidental, Ceuta y Melilla— que inciden en la agenda de estos dos actores internacionales. Si nos centramos en la etapa actual, en los tres años y medio de acceso al poder del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, esta dinámica se ha mantenido constante, resaltando dos actuaciones de especial calado: la retirada de las tropas españolas en Irak y la recomposición de las relaciones con Marruecos. Por tanto, la pregunta que cabe formular es qué diferencias y similitudes se producen a partir de 2004. El objetivo central del presente artículo se centra en dar respuesta a esta cuestión, evaluando el estado actual de las relaciones bilaterales, focalizando principalmente en el espacio magrebí en virtud del contenido de las mismas.

Palabras clave: Magreb-Oriente Medio. Política exterior de España. Relaciones bilaterales. Marruecos. Argelia.

INTRODUCCIÓN

Desde la democracia, la política exterior española viene siendo descrita como un triángulo, cuyo vértice superior es la política ha-

cia la Unión Europea y los dos ángulos de la base estarían compuestos por el Mediterráneo e Iberoamérica, prioridades importantes pero conjugadas con la europeización de intereses. Paulatinamente, los escenarios geográfi-

cos y la profundización en el sistema internacional se han ido ampliando en función de los intereses objetivos y del peso específico de España. El entorno mediterráneo, entendido unas veces como frontera entre mundos diferentes y, otras, como canal de comunicación, representa uno de los vectores principales de la acción exterior de nuestro país, a pesar de que algunos núcleos de la ribera sur son un foco de tensión a nivel internacional, debido a los desafíos que comportan en distintos planos. Sin embargo, para España, el mundo árabe, por razones históricas, culturales, políticas, económicas y de vecindad acumula un nutrido conjunto de intereses que se manifiestan en el ámbito bilateral y multilateral.

En un espacio regional tan desequilibrado como el Mediterráneo, la brecha existente entre una ribera norte que disfruta de unos parámetros de desarrollo social, económico y político de los más altos del planeta, frente a una ribera sur caracterizada por la ausencia de niveles aceptables y cuya dinámica no tiende a invertirse, sino que el incremento diferencial se ha convertido en la tónica dominante, los objetivos de desarrollo, democratización y estabilidad regional se presentan como aspiraciones más que como realidades de facto. Si tomamos a modo de ejemplo de estas dicotomías económicas y de desarrollo dos países fronterizos como España y Marruecos, separados tan solo por 14 kilómetros del estrecho de Gibraltar sin olvidar las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, los datos ofrecidos por el Fondo Monetario Internacional en 1970 cifraban que el PIB de España sólo multiplicaba por cuatro al del Reino alauita, mientras que en la actualidad ha ascendido a algo más de doce.

Los países que forman el Magreb y Oriente Medio se encuentran sumidos en un proceso, embrionario y fragmentado, de reformas parciales con una gradación modesta en cuanto a resultados. El fortalecimiento de la democracia y el desarrollo regional se perfilan como temas recurrentes, no alcanzando la efectividad deseada. Las diversas iniciativas reformistas dirigidas a hacer frente a los desafíos políticos de este escenario geográfico denotan su carácter no global, identificándose las restricciones al desarrollo humano, a la gobernanza, a los derechos humanos, al conocimiento y a la situación de las mujeres como las más persistentes. Si nos centramos en evaluar los resultados macroeconómicos, recurriendo a los Informes sobre el Desarrollo Humano, o al más específico sobre el Desarrollo Humano Árabe¹, demuestran que esta región no es la de menor desarrollo del planeta². Sin embargo, la realidad económica, asentada en amplísimas disparidades entre los distintos actores, pone de manifiesto una larga trayectoria marcada por la inercia y por las políticas ineficaces implementadas, cuyos resultados son los grandes retos actuales en los planos político y socioeconómico³.

Aunque resulta tradicional, no sólo por parte de los analistas, sino también por los medios de comunicación y por la clase política, referirse a la política exterior española hacia el mundo árabe como un conjunto regional compacto por sus elementos de identidad colectiva y sus homogeneidades, este escenario geográfico y cultural no conforma un espacio regional simétrico capaz de ser aprehendido como globalidad desde el ámbito político, económico, sociocultural o del interés nacional, siendo necesario incidir en la diver-

sidad y diferenciar, al menos, entre el Magreb y Oriente Medio. En este sentido y, a pesar del discurso homogeneizador, la política exterior española de finales del siglo XX y comienzos del nuevo milenio, de facto, no tiende a plasmar esta lógica de la unificación, manifestando diferencias sustanciales, si nos atenemos a los contenidos, al establecer unas relaciones bilaterales más prioritarias, cuantiosas, directas y nutridas con los países del Magreb central en función del interés nacional y de la vecindad.

Desde marzo de 2004, el Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, ha considerado las relaciones con el Magreb y con Oriente Medio como una de las prioridades de su política exterior. Esta filosofía no resulta novedosa puesto que, a partir de la transición española, los distintos ejecutivos vienen consagrando a esta región un lugar primigenio en la acción exterior española, concentrada mayormente en el Magreb que en el Masrek. Por tanto, la pregunta que cabe formular es qué diferencias y similitudes se producen, cuando accede al Gobierno de la nación en la etapa democrática, por segunda vez, un partido socialista. El objetivo del presente artículo se centra en dar respuesta a esta cuestión, evaluando el estado actual de las relaciones bilaterales, focalizando principalmente en el espacio magrebí en virtud del contenido.

LA GESTACIÓN DEL MODELO DE POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA CON EL MUNDO ÁRABE

Las relaciones entre España y la zona MENA —Middle East & North Africa— represen-

tan un delicado ejercicio de imperfecto equilibrio. Desde mediados de la década de los ochenta, con el Partido Socialista Obrero Español, tras su victoria electoral en octubre de 1982, empezó a diseñarse y aplicarse una política exterior global para este área que ha permanecido sustancialmente invariable hasta nuestros días, aunque la segunda legislatura del Partido Popular significa una quiebra en el tradicional esquema de actuación. En efecto, será a partir de mediados de la década de 1980 cuando se introduzcan tres variables —globalidad, sistematicidad y planificación— que habían permanecido ausentes en los Gobiernos de la UCD, lo que conlleva que España se convierta en un actor más activo, ganándose el respeto y la interlocución. Pues la tradicional retórica de amistad con el mundo árabe que había presidido el periodo franquista y los primeros años de la transición democrática española fue sustituida por actuaciones.

Para traducir el nuevo diseño a la realidad había que acabar con el modelo anterior y sustituirlo por una política exterior global hacia el mundo árabe, asentada en la creación de intereses mutuos, la cooperación, la no ingerencia en cuestiones territoriales y el diálogo político. Si nos centramos en el Magreb, el primer objetivo consistía en sustituir la política de equilibrios alternativos entre Marruecos y Argelia, que tan flacos resultados había propiciado, por otra cuyo eje principal se asentara en la cooperación plurisectorial como base en la que se diluyeran los aspectos conflictivos de las relaciones bilaterales. Por tanto, resultaba necesario ir creando lo que se ha denominado *el colchón de intereses* recíprocos en el ámbito político,

económico, social, cultural y de seguridad, que además de contribuir a un desarrollo integral del Mabreb, neutralizase cualquier conflicto potencial. Este planteamiento contaba con dos instrumentos: «el diálogo político institucionalizado... que se traduce en la celebración de encuentros políticos regulares a diferentes niveles [...] y una política de cooperación eficaz, con unos criterios de actuación reconocidos por nuestros socios magrebíes que permita avanzar al margen de los chantajes de épocas pasadas»⁴.

En relación con Oriente Medio, desde la transición española hasta nuestros días, la política exterior de España se ha comunitarizado, centrándose en el Proceso Euro-mediterráneo iniciado en Barcelona (1995) y en el conflicto Palestino-Israelí como ejes de actuación, aunque con unos resultados sumamente modestos, jugando España un papel poco protagonista. La intención de la Unión Europea en el proceso de paz se traduce en una doble dimensión: convertirse en el protector de una paz justa, duradera y global en la región, a la vez que acrecentar su peso político y económico acorde con su potencial. A nivel bilateral, España-Oriente Medio, las relaciones con los actores de esta región se concentran en el terreno económico-comercial en detrimento del político-diplomático. En efecto, en la última década, el contenido econocimicista de la acción exterior se ha ido incrementando, principalmente con los países productores de petróleo por la dependencia energética de nuestro país. El ejemplo reciente más significativo lo constituye Irán, que desde principios de los años noventa comienza una política de acercamiento hacia la Unión Europea, principalmente con Alema-

nia y Francia, pero que al inicio del nuevo milenio⁵ se amplía a otros socios comunitarios como España⁶ e Italia, incrementando sustancialmente sus vínculos comerciales al coincidir los intereses de Teherán con el desarrollo del vector económico en la política exterior del Partido Popular.

Será durante la segunda legislatura del Partido Popular al frente del Gobierno de la nación cuando la tradicional amistad con los países árabes resulte menoscabada por dos actuaciones de calado, como fueron el apoyo político prestado por el ejecutivo de José María Aznar respecto a la intervención angloamericana en Irak y el contencioso con Marruecos. En relación a Irak, el modelo de política exterior siguió la línea marcada por la Administración norteamericana de *ataque preventivo*, prestando el total apoyo y la participación de tropas españolas en la contienda, desmarcándose de las posiciones de la mayoría de miembros comunitarios, vulnerando los principios del Derecho Internacional establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y otros Tratados Internacionales, rompiendo el consenso interno con otras fuerzas políticas y alejándose de la opinión pública española como ponen de manifiesto los resultados de múltiples sondeos de opinión⁷.

Las relaciones hispano-marroquíes venían mostrando síntomas de excesivo anquilosamiento⁸, a excepción del capítulo económico-financiero que se mantuvo como una constante. La ocupación del islote de Perejil significa la primera crisis diplomática del siglo XXI entre estos dos países y la escenificación de distintos conflictos latentes que acontecieron en cadena⁹, llevando a un proceso

de degradación creciente la bilateralidad, magnificada por la actitud excesivamente personalista, en cuanto a la gestión de la crisis, tanto del soberano alauita como del presidente del ejecutivo español, sin descontar el papel tan nacionalista que tuvieron los medios de comunicación de ambos países sobre este desafortunado episodio. La visita de la ministra española de Asuntos Exteriores a Rabat¹⁰, Ana Palacio, significa formalmente la normalización de las relaciones y la reconciliación diplomática, exteriorizada con el regreso de los embajadores a Madrid y Rabat¹¹ y la celebración de la Reunión de Alto Nivel (RAN) celebrada a finales de 2003¹². Sin embargo, la pregunta que cabe formularse es si las relaciones entre estos dos actores internacionales estaban lo suficientemente asentadas y fortalecidas para aguantar las etapas de desencuentro.

Tampoco conviene olvidar la aproximación paulatina que España ha realizado a Argelia coincidiendo en el mismo periodo temporal, que parecía debilitar la hegemonía exclusiva de Marruecos en el contexto regional magrebí. Argelia simboliza la posibilidad de recambio¹³. Las visitas oficiales de Buteflika y Aznar a ambos países contribuyen a la gestación del Acuerdo de Amistad, Cooperación y Buena Vecindad, firmado en octubre de 2002, semejante al realizado con Marruecos una década antes, que incluye los principales capítulos de la agenda bilateral y que institucionaliza las RAN. España quería dejar patente que Argelia es un interlocutor determinante en las relaciones con el Magreb, a la vez que el mensaje se dirigía hacia el Reino alauita. El eje Madrid-Argel se fue dotando de un mayor contenido que excedía el de los recursos

energéticos¹⁴, capítulo que concentraba gran parte de la agenda bilateral¹⁵, al que se sumaron la institucionalización del diálogo político y la cooperación.

EL ENFOQUE ACTUAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR HACIA EL ÁREA. ¿REFORMA, CONTINUIDAD O DECONSTRUCCIÓN DEL AZNARISMO?

El inicio de la política exterior del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero está marcado por la recomposición con todas las fuerzas políticas parlamentarias, del consenso interno en este importante dominio. El objetivo principal es devolver la política exterior española a sus grandes opciones tradicionales, algunas de las cuales se habían roto bruscamente en la segunda legislatura del Partido Popular¹⁶, siendo los ejemplos más significativos, en nuestra área de análisis, el regreso de las tropas enviadas a Irak y la normalización de las relaciones con Marruecos¹⁷. Según se pone de manifiesto tanto en el programa del PSOE como en el discurso de investidura del presidente¹⁸, la dimensión mediterránea en la política exterior de España se consagra como uno de los ejes centrales de actuación, contribuyendo al desarrollo socioeconómico y político de la zona.

La primera medida que toma el ejecutivo socialista en política exterior es la retirada del contingente español en Irak, apoyada en una amplísima opinión pública contraria al uso de la fuerza, con porcentajes muy superiores al resto de los ciudadanos comunitarios, que cuestionan cualquier política dirigida a legitimar una intervención armada¹⁹. Resulta sig-

nificativo comprobar la politización ideológica sin precedentes, salvo con el ingreso de España en la OTAN, por parte de la ciudadanía, en relación a este tema concreto, ocupando la política exterior, temporalmente, un papel protagonista que tradicionalmente se posiciona en pro de los ámbitos domésticos. Asimismo y, como viene siendo tradicional, el primer viaje del presidente al extranjero se efectúa a Marruecos, englobando una triple dimensión, pues consolida una práctica ya instaurada por sus predecesores, consagra la apuesta por este país como actor prioritario en el escenario magrebí, e inaugura un nuevo clima entre estos dos países.

Independientemente de los incidentes que contaminaron las relaciones bilaterales durante quince meses y una vez zanjada formalmente la crisis bilateral podemos preguntarnos, ¿qué ha ocurrido para que Marruecos haya mutado su actitud con el nuevo ejecutivo socialista, aunque no han desaparecido gran parte de las cuestiones de fondo que dieron origen a ese clima de hostilidad? En este sentido no se puede descontar la voluntad de Madrid y Rabat promoviendo una agenda activa: visita de los Reyes de España a Marruecos²⁰; de la vicepresidenta primera del Gobierno²¹ y de altas autoridades de las Administraciones de ambos países; encuentros bilaterales en diversos niveles; relanzamiento del Comité Averroes; proyecto de creación de la Universidad de los Dos Reyes; reuniones del comité mixto para el enlace fijo a través del Estrecho, creado hace 25 años con la intención de construir un túnel que uniera Europa y África; acuerdos sobre la repatriación de emigrantes, etc. Todas estas medidas muy loables, que han ido perdiendo dina-

mismo, eclipsan un tema que resulta un tanto ambiguo: la postura de España sobre el Sáhara Occidental, que desde la percepción del Frente Polisario y de Argelia se traducen en un alineamiento con las tesis marroquíes, y las reivindicaciones territoriales marroquíes respecto a Ceuta y Melilla.

En relación al primero de los temas anteriormente planteados, el **Sáhara Occidental**, pocas cuestiones de política exterior suscitan tanto interés, polémica y pasión como ésta desde la salida de España del territorio en 1975. Tras múltiples intentos fallidos en relación a una solución²² y con una sociedad internacional que asiste con cierta indiferencia al agotamiento aparente de todas las iniciativas capaces de reanimar el proceso en contraste con los riesgos que esta situación acarrea, en la presente etapa nos encontramos con la propuesta de Marruecos, presentada ante el Consejo de Seguridad de la ONU, sobre la base de autonomía para el territorio pero bajo soberanía del país norteafricano. Esta tesis no se ajusta literalmente a la resolución 1495 aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad²³, que recoge el Plan Baker II y que, a pesar de las objeciones marroquíes, es consecuente con los principios pactados por las partes en la década de 1990 bajo los auspicios del mediador estadounidense.

El actual Gobierno español se limita a incentivar el diálogo dificultado por el alto grado de desconfianza existente entre los actores del conflicto y a elaborar un discurso complaciente y retórico, puesto que las declaraciones de las autoridades de Madrid no se cansan de reafirmar que «España no ha varia-

do ni un ápice su respeto y voluntad de aplicación de dichos principios (definidos por Naciones Unidas): la solución del conflicto del Sáhara Occidental debe ser justa, definitiva, mutuamente aceptable, y respetuosa del principio de autodeterminación del pueblo saharauí»²⁴. Y, aunque España tiene responsabilidad política no es la llave de la solución final, que corresponde a las partes. Existe el temor por parte de otros actores internacionales de que Marruecos haya ganado un aliado más para esta causa, reforzando el eje París-Madrid-Rabat, como puso de manifiesto el propio presidente argelino en comparecencia ante los medios de comunicación con el presidente Rodríguez Zapatero en la rueda de prensa conjunta, lo mismo que vienen verbalizando los dirigentes saharauis, que proclaman la no conexión entre el discurso y las actuaciones de España. El conflicto del Sáhara Occidental corre el riesgo de convertirse en una cuestión larvada, a pesar de las indudables conexiones con la política interna de varios países debido a la importancia que para ellos representa, además de ser un elemento de bloqueo para la no integración magrebí.

La alineación con Marruecos respecto a este tema suele conectarse con dos cuestiones que engloba la agenda bilateral hispano-marroquí: migraciones y **Ceuta-Melilla**. El incremento migratorio desde las costas marroquíes hacia España, consentido por el Majzén, se visualiza como un elemento de presión en virtud de los acontecimientos bilaterales, al igual que la situación de estas dos ciudades²⁵ que se han visto alteradas por algunos hechos: el intermitente tránsito de inmigrantes del África subsahariana hacia estas dos ciudades autónomas creando crisis

humanitarias sin precedentes; el escaso control y colaboración de las fuerzas de seguridad marroquíes en sus fronteras; la concesión por parte de Marruecos de autorizaciones a empresas extranjeras para realizar prospecciones petrolíferas en un espacio marítimo que incluye aguas de Melilla y la isla de Alborán; las declaraciones de altas personalidades del ejecutivo marroquí respecto a la no renuncia de su soberanía sobre estos territorios²⁶; la consideración de «ciudades ocupadas» en un memorando para la concesión de fondos de ayuda firmados entre la UE y Marruecos, lo que tuvo que ser rechazado posteriormente por la presidencia británica de la UE, etc.

El temor a que Marruecos plantee un contencioso territorial puede reforzar la hipótesis de trueque en conexión a otros temas, pues resulta complicado precisar cuál es exactamente la intencionalidad de nuestro vecino del sur, que puede oscilar entre un firme propósito; un factor de presión; una reacción sobrevenida ante algunos fracasos cosechados en el ámbito internacional, en particular en términos de imagen (apoyo a la causa saharauí y gestión de los flujos migratorios) o una elevación del sentimiento nacionalista de cara a su propia opinión pública. Los discontinuos pasos dados por Marruecos respecto de Ceuta y Melilla sitúan al Gobierno socialista español en una posición incómoda, dado que la gestión del tema podría suponer un relativo coste electoral, que se ha intentado mitigar con un viaje institucional del presidente del Ejecutivo a las dos ciudades autónomas. Ceuta y Melilla pueden esperar un tiempo sin incluirse en la agenda bilateral hispano-marroquí, puesto que los

intereses esenciales de la actual política exterior de este país norteafricano se centran en la solidificación de su legitimidad política para seguir manteniendo el statu quo actual del Sáhara Occidental, así como en la necesidad de conseguir mayor generosidad financiera por parte de la UE.

La **interdependencia energética** entre España y el Norte de África, condiciona a que se amplíen relaciones prioritarias con otros actores internacionales de este espacio regional. Nuestros intercambios económicos con los países árabes están claramente dominados por las importaciones de hidrocarburos, suponiendo algo más del 70% de las importaciones totales en los últimos años. En un mundo dividido en dos categorías (países productores-países consumidores), las relaciones de dependencia y conflictividad se agudizan²⁷. Argelia ha decidido en las relaciones bilaterales con España jugar la baza del factor energético conectándolo con el político²⁸, aunque en los últimos cinco años nuestro país «ha conseguido diversificar sus suministros, especialmente de gas de Argelia, que ha pasado de casi el 60% a poco más del 30% del consumo nacional de gas»²⁹, extendiéndose el mapa de proveedores a otros países³⁰. El potencial regasificador de España³¹ nos coloca en una situación privilegiada convirtiéndonos en un país de tránsito entre el Norte de África y Europa.

Aunque el Magreb se percibe como una región prioritaria para España, algunos hechos demuestran que el Ejecutivo español no ha estado suficientemente atento a la complejidad de los equilibrios en el interior. En los últimos tiempos, Argelia ha dado suficientes

muestras de recelo hacia ciertas iniciativas de la diplomacia de nuestro país, principalmente las ambigüedades en torno al Sáhara Occidental. Estudiando el comportamiento internacional de Argel desde comienzos del milenio, era de prever la fusión de los planos político y económico³² en sus relaciones con España. Ni en el fondo ni en la forma se puede propiciar la percepción de que España apuesta por alguna de las dos potencias magrebíes, Marruecos-Argelia. La principal dificultad con la que se topa la política española en la región es hacer compatible el estrecho margen de maniobra con sus vecinos del sur mediterráneo, derivado de situaciones históricas y de la extraordinaria importancia de los intereses. Uno de los grandes logros de la diplomacia española fue la compatibilidad entre estos dos actores internacionales y España. Los Gobiernos del Partido Popular la deterioraron por su enfrentamiento con Marruecos y su mayor alineación con Argelia. El actual Ejecutivo socialista no logra cuadrar el puzle, inclinándose hacia el Reino alauita. La necesidad de un equilibrio entre Madrid-Rabat-Argel en cuanto a relaciones bilaterales, se presenta como la alternativa más idónea.

¿EL MULTILATERALISMO RENOVADO COMO RESPUESTA?

El Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero ha emprendido una labor diplomática centrada más en el Magreb que en Oriente Medio como viene siendo tradicional en los anteriores ejecutivos. El principio rector que preside la actuación en este espacio regional era la urgencia de reafirmar la relación bilateral con un socio prioritario como Marrue-

cos³³, dentro de un contexto más amplio en el que primara el desarrollo de relaciones constructivas con todos los países magrebíes, a lo que se suma el fomento de la integración regional. Sin embargo, tres años y medio después, las relaciones con los demás actores regionales se sitúan en un perfil medio y bajo con los países periféricos, Mauritania y Libia, semejante al de épocas pretéritas, no pudiéndose constatar mutaciones sustanciales³⁴. Las escasas iniciativas españolas en el plano de la integración magrebí arrojan un saldo deficitario, por lo que la ausencia de logros en este sentido plantea la idoneidad de las estrategias.

Según ha puesto de manifiesto el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, en distintas intervenciones, podemos sintetizar en cuatro los grandes rasgos sustantivos de la política española hacia el Magreb y Oriente Medio: la creación de interdependencias, el fomento de los intereses políticos, económicos y socio-culturales, la cooperación y la apuesta por la democracia, el pluralismo y los derechos humanos en esta región. Asimismo, es necesario destacar la promoción del multilateralismo como método para afrontar el diálogo, la importancia de la gestión colectiva de los desafíos comunes, de la cooperación al desarrollo y de la reducción de las diferencias socioeconómicas, junto al esfuerzo por crear un marco de actuación conjunto, tanto a escala regional —Proceso de Barcelona y Foro Mediterráneo— como subregional —Diálogo 5+5.

Un elemento novedoso del actual Ejecutivo español ha sido el fomento del diálogo entre culturas, canalizado mediante la **Alianza**

de Civilizaciones, copatrocinada por España y Turquía. Esta iniciativa, a la que ya aludía Roger Garoudy en los años sesenta, es un proyecto oportuno puesto que, en las últimas décadas, el discurso sobre las civilizaciones se ha situado en un importante lugar tanto en el ámbito académico como político e internacional, puesto que el choque entre civilizaciones se presenta como un argumento excesivamente fútil para explicar acontecimientos internacionales importantes, entre los que no podemos olvidar las causas del terrorismo internacional de raíz islamista³⁵ o la incapacidad del mundo árabe para evolucionar hacia dinámicas democratizadoras en función de su propia cultura religiosa. Aplicando el multilateralismo renovado como uno de los elementos claves de la política exterior española, la Alianza de Civilizaciones entre occidente y el mundo arabomusulmán significa profundizar en las relaciones políticas, sociales, culturales e incluso educativas, mediante la apuesta por un conocimiento mutuo, pues si por algo también se han caracterizado estas dos culturas es por los estereotipos creados, salpicados de percepciones negativas por ambas partes, producto, muchas veces, del desconocimiento³⁶. Sin embargo, es necesario dotar de mayor contenido esta iniciativa, pasando del plano del discurso al de las actuaciones.

La visión de la sociedad internacional del Gobierno del presidente, Rodríguez Zapatero, difiere de forma sustantiva respecto a su antecesor en el cargo, en cuestiones tan fundamentales para nuestra área de estudio, en cuanto a concepto y contenido, como la paz, el conflicto, la soberanía, la democrati-

zación regional, la legalidad internacional, el terrorismo islamista o el interés nacional. Pero esto nos posibilita hablar de un modelo diferente de política exterior de España para el Magreb y Oriente Medio o de una deconstrucción, principalmente de la segunda legislatura, de los Gobiernos de Aznar. A mi entender, no puede entenderse como un contramodelo respecto a los fines y objetivos de España en esta región y, en este sentido se vuelve al esquema trazado a mediados de la década de los ochenta. Sin embargo, sí que podemos observar tres cuestiones que difieren radicalmente: la relación privilegiada con Marruecos en detrimento con otros actores del Magreb, principalmente con Argelia; la posición tan tímida respecto al conflicto del Sáhara Occidental y la lucha contra el terrorismo de origen islamista, que no parte del uso de la fuerza que ha sido la respuesta propugnada por la Administración norteamericana, secundada de forma entusiasta por los Gobiernos del Partido Popular.

CONCLUSIONES

Las relaciones con el Mediterráneo y especialmente el Norte de África se han mantenido como una constante de la política exterior española desde la democracia y, en concreto, desde mediados de los ochenta cuando se dibuja el modelo relacional con este escenario internacional. Esto se explica obviamente por razones estratégicas, políticas, económicas, culturales y en el plano de la seguridad, derivadas de la proximidad geográfica de dicha región y por el interés nacional. Por tanto, la política exterior del presidente Rodríguez Zapatero se asienta en estos parámetros.

Europa comunitaria, Iberoamérica y el Norte de África son las tres áreas sobre las que, a nuestro juicio, España, en su condición de potencia media y por otros factores de sobra conocidos, puede proyectar una acción exterior activa, protagonista, consistente y continua, que además de atender a los propios intereses nacionales, refuerce su imagen en estos escenarios y a nivel mundial. Aunque todos los Gobiernos españoles han sido conscientes de esta realidad, no siempre han articulado una política realista y eficaz al respecto, puesto que en relación al mundo árabe se ha elaborado un discurso demasiado complaciente, no asentado en actuaciones de calado, primando más, excepciones al margen, la vertiente económico-comercial que las relaciones político-diplomáticas. La actual etapa tampoco representa un cambio en esta dinámica, salvo con Marruecos donde predomina una relación ponderada si la comparamos con otros actores.

La primera tarea de la Administración de Rodríguez Zapatero, en el área que nos ocupa, ha consistido en reparar los daños causados a los intereses nacionales y a la imagen política de España, pues una política exterior sólo puede ser creíble y consistente si se entiende como política de Estado y no de un determinado Gobierno. La retirada de las tropas españolas de Irak y la recomposición de las relaciones con Marruecos son prueba evidente de credibilidad externa. Pero, también, se han tenido que practicar actuaciones compensatorias como el incremento de la contribución española a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán o la petición norteamericana de formar en España a policías, magistrados y otros funcionarios iraquíes.

La política exterior de España hacia Marruecos desde siempre ha significado un imperfecto ejercicio de equilibrio, caracterizada por las oscilaciones cíclicas en cuanto a conflictividad. El perfil tan sumamente bajo que habían adquirido las relaciones bilaterales a partir de 2002 demandaba recomponer la bilateralidad entre vecinos con amplios intereses comunes. En la actualidad y, a pesar de la mejora notable experimentada, principalmente en el capítulo del terrorismo islamista y en el migratorio, que se había convertido en una espita que Marruecos utilizaba en función de la coyuntura, la agenda hispano-marroquí reúne dos temas congelados: las reivindicaciones territoriales de Ceuta y Melilla y la posición de España en relación al Sáhara Occidental, que para el Reino alauita es una cuestión de primer orden que sirve como elemento aglutinador en el plano interno y marca el grado de bilateralidad con cada actor internacional.

En relación al Magreb y Oriente Medio hay tres puntos principales que España debe reforzar. Primero, es necesario dar un empuje más fuerte y decisivo a los escasos procesos de integración regional euromediterráneos, usando nuevos mecanismos. Segundo, hace falta intensificar las relaciones de la UE con la región que han perdido dinamismo y en este proceso, España, puede jugar un papel activo. Tercero, es de suma importancia elevar el perfil político y económico de las relaciones bilaterales de España con estos actores internacionales, sobre todo con los países de Oriente Medio, desterrando el discurso complaciente y reemplazándolo por mayor contenido, mediante planteamientos estratégicos a medio plazo, favoreciendo la interlocución junto a la presencia no sólo político-diplomática y económica, sino también cultural.

NOTAS

1. Incluye a los 22 países miembros de la Liga Árabe.
2. Por delante se sitúan África Subsahariana y Asia meridional.
3. En los últimos años, las estrategias aplicadas en pro de un mayor desarrollo, económico y humano, no han sido fructíferas. El «conjunto del mundo árabe cuenta con una población de casi 350 millones de habitantes, es decir, el 4,5% de la población mundial. Sin embargo, su producción apenas alcanza el 2,1% del PIB mundial. A pesar de la importancia de sus exportaciones de petróleo y gas, sólo contabiliza el 2% de las exportaciones mundiales. Por otra parte, sólo atrae el 2,3% de las inversiones extranjeras directas (IED) del mundo. Consecuencia: a pesar de sus fabulosas

riquezas, sobre todo en hidrocarburos, el mundo árabe *vale* en líneas generales, lo mismo que potencias medias como Canadá o España». Entrevista con Asma Majjoub, *Akear/Ideas*, Madrid, Estudios de Política Exterior-IEMED, n.º 7, verano de 2005, p. 88.

4. Hernando de Larramendi, M. y Núñez, J. (1998): *La política exterior de España hacia los países del Magreb durante el período 1982-1992 y sus vinculaciones con la política española de cooperación*, Madrid, AECE, pp. 29-30.

5. En el año 2001, Aznar realizó un viaje oficial a este país, que fue correspondido, en noviembre de 2002, por otro a España del presidente Mohammad Jatamí. En ambas visitas los dos Gobiernos concluyeron acuerdos económicos en ciertas áreas

de mutuo interés, como la energía, la pesca, el sector naval, los productos químicos, las medicinas y la maquinaria, principalmente.

6. En la actualidad España es el cuarto socio comercial de Irán dentro de la UE —tras Alemania, Francia e Italia—. Por su parte, Irán, se ha convertido después de Israel y Arabia Saudí en el tercer socio comercial de España en Oriente Medio.

7. Encuesta realizada por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, durante el 10 y 18 de mayo de 2004 en la que se constata como el 75% de los españoles desconfía del Gobierno de los Estados Unidos; el 85% considera que la guerra ha sido contraproducente y el 78% está de acuerdo con la retirada de las tropas españolas de Irak.

8. Al respecto, véase González del Miño, P. (2005): *Las relaciones entre España Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI*, Madrid, La Catarata, pp. 110-119.

9. La no renovación del Acuerdo de Pesca entre la UE y Marruecos, en abril de 2001, un sector de especial sensibilidad económica y social para ambos países; la llamada a consulta sine die del embajador marroquí en España (octubre de 2001) y la posterior retirada del embajador español en Rabat. A estos hechos puntuales se puede sumar como telón de fondo la contaminación de la agenda bilateral por cuestiones como la emigración, la postura de España ante el conflicto del Sáhara, las negociaciones hispano-británicas sobre la soberanía de Gibraltar, las cuales Marruecos siempre ha relacionado con la marroquinidad de Ceuta y Melilla.

10. El 30 de enero de 2003.

11. El 3 de febrero de 2003.

12. Que había sido pospuesta y que finalmente se celebró los días 8 y 9 de diciembre en Marrakech.

13. Sobre las relaciones España-Argelia en este período, véase Feliú, L.: *España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un*

período excepcional, Documento de Trabajo n.º 9, FRIDE, mayo 2005, pp. 4-7.

14. Entre otras cabe mencionar el gaseoducto Argelia-España, las concesiones a petroleras españolas, las adjudicaciones a empresas españolas, el contrato para la construcción de la ciudad administrativa de Boughzoul, el primer intercambio de deuda por inversión, el suministro de créditos a Argelia por valor de 130 millones de euros, la renovación de un programa financiero, etc.

15. En la actualidad de Argelia llega aproximadamente algo más del 60% del gas que consume España.

16. Al respecto véase: Del Arenal, C.: «La política exterior del Gobierno socialista», *Política Exterior*, n.º 100, julio-agosto 2004, pp. 111-126.

17. En la primera entrevista concedida por Rodríguez Zapatero tras su toma de posesión, el presidente manifiesta: «Mantener una magnífica relación con Marruecos. Estamos convencidos de que vamos a abrir una etapa de relaciones con Marruecos, es mi objetivo y también una prioridad de política exterior para mí» *La Ser*, 15 de marzo de 2004.

18. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004.

19. «En marzo de 2004, sólo un 20 % de los ciudadanos apoyaba la permanencia de las tropas españolas bajo mando estadounidense, de modo que, tras la retirada decidida por el nuevo Gobierno de Rodríguez Zapatero, en la quinta oleada del BRIE (junio de 2004), el 78% de los españoles se mostraba de acuerdo con la decisión, aunque un 40% la consideraba precipitada. Por otra parte, un 54% de los españoles no pensaba que la retirada de las tropas dañase el prestigio de España en el exterior, a pesar de que un 73% creyera que dañaría las relaciones con Estados Unidos», Aixalá i Blanch, A.: «La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 69, Barcelona, CIDOB, p. 98.

20. Mediados de enero de 2005. El Monarca español realizó una visita de Estado en 1979 y también acudió a los funerales de Hassan II, en 1999.
21. Abril de 2005.
22. Tras catorce años de planes fallidos.
23. Julio de 2003.
24. Moratinos, M. A.: «España y el Sáhara», *El País*, 13 de marzo de 2007.
25. En vísperas de la RAN hispano-marroquí de Sevilla, en concreto en septiembre de 2005, dos días antes de su celebración, el ministro de Comunicación del Gobierno de Marruecos, reunió a los corresponsales de prensa extranjera en Rabat y les comunicó que «Marruecos seguía sin renunciar a la soberanía de Ceuta y Melilla», añadiendo que la buena disposición del Ejecutivo socialista facilitaría los contactos futuros entre los dos Gobiernos con el fin de buscar una solución al «contencioso» sobre las dos ciudades.
26. En la RAN celebrada en Sevilla la posición española se vio comprometida al no responder el presidente Rodríguez Zapatero a una pregunta de la prensa española sobre la posibilidad de pactos de cosoberanía sobre estas dos ciudades, lo que motivó la lógica protesta de los Gobiernos de Ceuta y Melilla, así como la presentación de una moción en la Cámara Baja por parte del Partido Popular que instaba a esta institución a reafirmar la españolidad de las dos ciudades.
27. Ha sido a partir de octubre de 1973 y como *causis belli* la guerra Árabe-Israelí, cuando los países exportadores de petróleo agrupados en el cártel de la OPEP deciden utilizar este mineral como arma política.
28. El incidente más reciente data de septiembre de 2007. REPSOL y Gas Natural ganan —17 de noviembre de 2004— el concurso para desarrollar el campo de Gassi Touil. Los problemas para encontrar ingenieros obligan a posponer tres años el final de las obras, fijado para el 2009.
- Sonatrach da por finalizada la concesión al comprobar que las empresas no pueden asumir sus compromisos. Los afectados consideran que la decisión de Argel se basa en razones políticas. El ejecutivo argelino no vincula el factor político con el económico y recuerda que las empresas españolas están participando de manera activa en el denominado Plan de Relanzamiento Económico, citando como ejemplo Fertiberia y el Banco de Santander.
29. Martín, I.: «España-Argelia: seguridad energética e interés mutuo», *Boletín de Economía y Negocios*, n.º 3, Madrid, Casa Árabe, verano 2007, p. 2.
30. Nigeria, Qatar y Egipto, que han pasado a suministrar entre el 10-20% cada uno
31. España es la primera potencia regasificadora de Europa y la tercera del mundo.
32. Argelia decidió abrir las puertas a la inversión extranjera cuando termina la larvada guerra civil, en un periodo en el que su propia dependencia tecnológica agudizada por el hecho anteriormente señalado y los precios del gas no le permitían abordar en solitario la explotación de este recurso. Las empresas españolas aprovecharon esta coyuntura, pero ahora la situación es diferente debido al alza del gas y a los movimientos de los principales productores mundiales, que confían en establecer un cartel semejante al que opera en el mercado del petróleo.
33. Llegar «a un entendimiento profundo y a una cooperación plena con Marruecos» va a ser una línea de acción prioritaria. Moratinos, M. A.: «Una nueva política exterior para España», *Política Exterior*, n.º 99, Madrid, Prensa Española, mayo-junio 2004, p. 65.
34. Una pequeña excepción en relación a Mauritania pueden ser los acuerdos firmados con este país, que inciden en el capítulo migratorio, a la vez que levemente ha aumentado la cooperación española.

35. Rodríguez Zapatero, J. L.: *Discurso del Sr. Presidente del Gobierno Español en la Cumbre Internacional sobre Democracia y Terrorismo*, Madrid, 11 de marzo de 2005.

36. La iniciativa ha contado con el apoyo de Tayyip Erdogan, de Arabia Saudí, del secretario general de

la ONU, como puso de manifiesto en su visita a Madrid en marzo de 2005, y fue aprobada por los países de la Liga Árabe en la reunión que esta organización celebró en Argel, con presencia del mismo Rodríguez Zapatero.