

Dossier

## EL MOMENTO ATLÁNTICO

Las relaciones entre España y los países árabes en la época contemporánea

*Miguel Hernando de Larramendi*

Reflexionar sobre las relaciones entre España y el mundo árabe es, sobre todo, analizar las relaciones con Marruecos, del que solo la separan catorce kilómetros en el estrecho de Gibraltar. “Mundo árabe”, “Mediterráneo” y “Magreb” son términos utilizados con frecuencia en el discurso diplomático español para encubrir una prioridad marroquí y norteafricana, sobre la que se han articulado y se siguen articulando las relaciones exteriores de España con sus vecinos meridionales.

José María Jover Zamora, el gran renovador de la historia de las relaciones internacionales contemporáneas en España, identificaba a mediados de los años ochenta tres condicionantes históricos de larga duración que habrían marcado las relaciones exteriores de España:<sup>1</sup>

1. La noción de una grandeza pretérita.
2. La percepción de la península ibérica como un mundo aparte de los asuntos europeos.
3. La polarización del concepto de “frontera” en el Mediterráneo sur o, lo que es lo mismo, la identificación de Marruecos y el Magreb como principal fuente de amenazas y conflictos.

Miguel Hernando de Larramendi es director del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas, Gresam, y catedrático de Estudios Árabes e Islámicos, Facultad de Humanidades de Toledo, Universidad Castilla-La Mancha.

<sup>1</sup> J. M. Jover, “La percepción española de los conflictos europeos: Notas históricas para su entendimiento”, *Revista de Occidente*, núm. 57, 1986, pp. 13-42.

Los dos primeros condicionantes han sido superados en las últimas décadas, tras la muerte de Franco, con la consolidación de la transición democrática y, sobre todo, tras la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986. El último de estos condicionantes —la identificación de la frontera sur como fuente de amenazas y como un espacio donde, para Jover Zamora, se concretaría el antagonismo secular entre el español cristiano y el moro musulmán—, aunque reformulado, sigue presente y continúa articulando la política española hacia la región.

En este artículo voy a tratar de desgranar las principales etapas, hitos, puntos de inflexión y condicionantes de las relaciones españolas con su frontera sur, el Magreb, haciendo también referencias a las relaciones con Medio Oriente y el Mediterráneo oriental.

Antes de esa fecha, España mantuvo una presencia marginal en las cuestiones que canalizaban el interés de las potencias europeas en la región de Oriente Medio. España se mantuvo al margen de la “cuestión de Oriente”, nombre con el que la historiografía conoce el largo proceso de presión colonial europea sobre el Imperio otomano, iniciado a finales del siglo XVIII. A ello contribuyeron la inestable situación política española, la debilidad de las relaciones comerciales con el Mediterráneo oriental y la escasez de intereses, más allá de la presencia de las comunidades franciscanas en Tierra Santa, lo que impulsó la apertura de un consulado en Jerusalén en 1853. El interés por el Mediterráneo oriental aumentó efímeramente tras la apertura del canal de Suez en 1869, al acortar notablemente la duración del trayecto hasta las islas Filipinas, todavía bajo dominio español.<sup>2</sup> En este contexto fue diseñado un proyecto para crear una base española en las costas del mar Rojo como punto de apoyo a la nueva ruta marítima entre Barcelona y Manila, aunque no llegó a concretarse y fue abandonado tras el final de la presencia española en el archipiélago filipino.

<sup>2</sup> J. B. Vilar, “España y sus relaciones con el mundo araboislámico, siglos XVIII y XIX”, en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo arabo-musulmán*, Barcelona, Icaria, 2010, pp. 43-46.

#### LA BÚSQUEDA DE UN ESPACIO COLONIAL DE SUSTITUCIÓN

Los intereses españoles durante el siglo XIX se concentraron en el Norte de África, en donde el inicio de la colonización francesa, primero en Argelia en 1830 y luego en Túnez en 1882, sirvió de revulsivo para impulsar una presencia colonial en la región, promovida por las sociedades geográficas y africanistas que buscaban un espacio colonial de sustitución. En 1884 el gobierno español de Cánovas consigue que la Conferencia de Berlín, en la que las potencias europeas aceleran el reparto colonial del continente africano, reconozca sus derechos sobre el Sahara occidental, aunque la ocupación efectiva del interior del territorio no tuvo lugar hasta 1934, una vez que Francia hubo “pacificado” las regiones del sur marroquí.

Las aspiraciones de participar en la colonización de Marruecos, único territorio del Norte de África que mantuvo su independencia frente al Imperio otomano, fueron más difíciles de concretar. La debilidad española fue, paradójicamente, la que le acabó permitiendo participar en la colonización de Marruecos como actor pasivo y desde una posición subordinada a los intereses de Francia e Inglaterra. Estas dos potencias acordaron, en el marco de la *Entente cordiale* de 1904, dividirse el Mediterráneo en zonas de influencia, pactando que el norte de Marruecos y la entrada sur al estrecho de Gibraltar quedaran en manos de una pequeña potencia como España que no pusiera en riesgo el acceso al Mediterráneo y la libre navegación por el estrecho de Gibraltar. La colonización española se concretó en un pequeño protectorado en el norte de Marruecos (de veintitrés mil kilómetros cuadrados) y en una franja de territorio situada al norte del Sahara occidental, mucho más pequeña que la administrada por Francia (de doscientos mil kilómetros cuadrados), la cual tenía mayores recursos y potencialidad económica. Del territorio asignado a España quedó excluida Tánger, que en 1923 pasó a tener un estatuto de ciudad internacional. La asimetría jurídica de la presencia colonial española, sustentada en un acuerdo bilateral con Francia pero no en un tratado con el sultán de Marruecos, alimentó también los prejuicios antifranceses, fuertemente arraigados en los círculos africanistas y en un sector de las élites políticas y económicas españolas.

La colonización española tuvo que hacer frente a una importante resistencia que daría lugar a guerras coloniales con fuertes repercusiones e interferencias en la vida política peninsular. En 1921 la derrota de Annual frente

a las tropas rifeñas de Abdelkrim al-Jattabi abrió el camino a la dictadura del general Primo de Rivera. Las guerras coloniales contra la resistencia rifeña forjaron a una nueva generación de oficiales curtidos en África —nombre con el que en el ámbito militar se designa a Marruecos— que jugarán un papel clave en el golpe de Estado de 1936 contra la II República. Las tropas indígenas marroquíes, integradas en el ejército español, tendrán un papel decisivo en la represión de la revuelta de Asturias en 1934 y en la victoria del ejército franquista durante la Guerra Civil (1936-1939).<sup>3</sup>

Tras el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el Norte de África fue también el espacio de sueños imperialistas frustrados. El sentimiento de agravio acumulado por el papel subordinado otorgado a España en la colonización de Marruecos alimentó, como ya se ha mencionado, una fuerte francofobia canalizada a través de un irredentismo que se vio reactivado cuando la Alemania nazi invadió Francia en junio de 1940. La ocupación del territorio galo fue percibida como una oportunidad para construir un nuevo imperio colonial en todo el Norte de África. El proyecto expansionista quedó recogido en la obra de Fernando M<sup>a</sup> Castiella y José María de Areilza, *Reivindicaciones de España*, que se presentaba como “un sencillo alegato a favor de los derechos de España, despreciados, heridos de muerte durante más de cien años por la política exterior de Londres y París”.<sup>4</sup> Publicada en 1941, cuando la victoria de Alemania e Italia parecía probable en la Segunda Guerra Mundial, reivindicaba, además de Gibraltar, la ampliación del protectorado a todo el Imperio marroquí, la incorporación al mismo de la ciudad de Tánger, así como la región del Oranesado, en el norte de Argelia, en donde había una importante comunidad española<sup>5</sup> y el *hinterland* de Ifni. Este ambicioso proyecto solo se concretó en la ocupación de Tánger entre 1940 y 1945, y acabó desvaneciéndose conforme evolucionaba el curso de la guerra.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> M. R. de Madariaga, *Los moros que trajo Franco*, Madrid, Alianza Editorial, 2015.

<sup>4</sup> J. M. Areilza y F. M. Castiella, *Reivindicaciones de España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1941, p. 19.

<sup>5</sup> J. Bta. Vilar, *La emigración española al Norte de África (1830-1999)*, Madrid, ArcoLibros, 1999.

<sup>6</sup> G. Nerin y A. Bosch, *El Imperio que nunca existió: La aventura colonial discutida en Hendaya*, Barcelona, Plaza y Janés, 2001.

EL MEDIO ORIENTE COMO ESPACIO INSTRUMENTAL PARA SUPERAR  
EL AISLAMIENTO INTERNACIONAL DEL RÉGIMEN FRANQUISTA

Aunque los intereses españoles siguieron concentrados en Marruecos y en el Sahara occidental, la situación de aislamiento internacional del régimen franquista, tras la derrota alemana en la Segunda Guerra Mundial, impulsó la puesta en marcha de una política activa hacia los países árabes de Medio Oriente que en 1945 habían constituido la Liga de Estados Árabes.

La nueva “política árabe”, al igual que la política hacia Hispanoamérica, buscaba respaldos exteriores con los que asegurar la supervivencia del régimen franquista en un contexto internacional adverso. En un primer momento se buscaron los votos de los Estados árabes independientes, miembros de la ONU, para intentar derogar las sanciones impuestas contra el régimen de Franco, que se tradujeron en una retirada masiva de embajadores en 1946.<sup>7</sup> Una vez alcanzado este objetivo en 1950, se buscaron los votos árabes para conseguir la incorporación de España a la ONU, que se produciría en 1955.

Las relaciones con el mundo árabe —visualizadas en las visitas de jefes de Estado— ayudaron a mantener la ilusión de una presencia internacional, pero no fueron el factor decisivo que permitió al régimen franquista sobrevivir.<sup>8</sup> El factor decisivo fue el desencadenamiento de la Guerra Fría y la percepción del régimen, por parte de los Estados Unidos, como un aliado útil en el marco del enfrentamiento con el bloque liderado por la Unión Soviética, con base en su marcado carácter anticomunista.

Fue en ese contexto en el que se sentaron las bases de una “política de tradicional amistad con el mundo árabe”, cuyas inercias se prolongarían hasta mediados de los años ochenta, pivotada sobre dos ejes: la explotación retórica de las afinidades históricas y culturales derivadas de una historia común durante ocho siglos de presencia musulmana en al-Andalus y el no reconocimiento del Estado de Israel, lo que iba acompañado del mantenimiento de posiciones proárabes en el conflicto palestino-israelí en los foros internacionales. Tras su incorporación a la ONU en 1955, el régimen de

<sup>7</sup> M. D. Algora Weber, *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen del general Franco (1946-1950)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Biblioteca Diplomática Española, 1995.

<sup>8</sup> M. Eiroa San Francisco, “El pasado no es suficiente: Temáticas y conflictos en los encuentros de Franco con los líderes arabo-musulmanes”, *Miscelánea de estudios árabes y hebraicos: Sección Árabe-Islam*, vol. 62, 2013, pp. 23-46.

Franco apoyó las resoluciones que instaban al retorno de los refugiados palestinos. Tras la guerra de los Seis Días en 1967, España respaldó la resolución 242, que exigía la evacuación de las fuerzas militares israelíes de los territorios ocupados y se opuso a la anexión israelí de Jerusalén este. En 1971 apoyó una resolución en la que se hacía un llamamiento a la retirada de Israel a las fronteras de 1967; en 1974 apoyó la incorporación de la Organización para la Liberación de Palestina como observador en la ONU; y en 1975 se adhirió a la resolución 3379, en la que el sionismo era considerado como una forma de discriminación racial.

La necesidad de los países árabes de contar con el respaldo de los votos latinoamericanos en Naciones Unidas en la cuestión palestina permitió al gobierno español triangular sus relaciones con ambos bloques. La política árabe hacia Medio Oriente, sin embargo, tuvo que hacer frente a varios dilemas. ¿Cómo conseguir el apoyo de los Estados árabes de la Liga Árabe, que desde 1945 reivindicaban la independencia de todos los territorios árabes colonizados, sin que ello comprometiera la presencia colonial española en Marruecos y en el Sahara occidental? Para conseguirlo se trató de poner en valor la política de cara amable llevada en marcha en Marruecos durante la Guerra Civil (1936-1939) para asegurarse la recluta de soldados marroquíes (como la legalización de partidos nacionalistas o la arabización de la enseñanza), presentada como concreción de la “hermandad hispano-marroquí”, silenciando la animadversión que tan solo dos décadas antes habían generado las guerras coloniales. Paralelamente se multiplicaron los gestos propalestinos en la zona de Marruecos colonizada por España a través de un programa de acogida de familias palestinas y de la organización de colectas destinadas a los damnificados en el conflicto árabo-israelí tras la guerra de 1948.

La creación del Estado de Israel en 1948 ayudó a que la descolonización del Norte de África quedara relegada a un segundo plano en la agenda diplomática de la Liga Árabe, organización que miró al régimen franquista no tanto en su condición de potencia colonizadora sino como el único Estado europeo que no había reconocido a Israel.<sup>9</sup> El endurecimiento de la po-

<sup>9</sup> M. Hernando de Larramendi, “España y el Mediterráneo: Entre las inercias de la política proárabe y los avatares de una descolonización por etapas (1953-1986)”, en L. Delgado Gómez-Escalonilla, R. Martín de la Guardia y R. Pardo Sanz, *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*, Madrid, Silex, 2016, pp. 167-197.

lítica colonial francesa en Marruecos, tras la destitución del sultán marroquí Mohamed V en 1953, proporcionó una oportunidad al régimen de Franco para reforzar su imagen proárabe al adoptar una política favorable al sultán y de apoyo a los nacionalistas que reclamaban su retorno.<sup>10</sup>

Un segundo dilema que tuvo que afrontar la diplomacia española fue el de cómo hacer frente a las transformaciones políticas que sacudieron Medio Oriente como consecuencia de la derrota de los ejércitos árabes ante Israel en la Nakba de 1948. Si con las monarquías conservadoras prooccidentales el rechazo compartido a la expansión del comunismo servía de sustento a las relaciones bilaterales, no ocurría lo mismo ya con los regímenes panarabistas establecidos en Egipto (1952), Siria (1954) e Irak (1958) al mantener estas relaciones más estrechas con los países del bloque del este. Para preservar “las tradicionales relaciones de amistad hispano-árabes”, el régimen franquista se abstuvo de intervenir en las disputas interárabes que surgieron entre el bloque conservador y el progresista.<sup>11</sup> Esta actitud prudente estuvo acompañada del impulso a las relaciones culturales como espacio de cooperación desideologizado que permitía mantener abiertos los canales de cooperación con los diferentes regímenes, independientemente de sus posiciones ideológicas. En este marco fue creada una red de centros culturales en la región, embrión de los futuros Institutos Cervantes, así como un Instituto Hispano-árabe de Cultura en 1954, dirigido por el arabista Emilio García Gómez, quien posteriormente sería embajador en Irak, Líbano y Turquía.<sup>12</sup> En paralelo fueron potenciadas las becas y ayudas a estudiantes de Medio Oriente para que cursaran sus estudios superiores en España. A mediados de los años sesenta formaban un colectivo de ocho mil alumnos.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> M. C. Ybarra Enríquez de la Orden, *España y la descolonización del Magreb: Rivalidad hispano-francesa en Marruecos (1951-1961)*, Madrid, UNED, 1998.

<sup>11</sup> R. Pardo Sanz, “Fernando María Castiella y la política española hacia el mundo árabe, 1957-1969”, en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán: Diplomacia e historia*, Barcelona, Icaria, 2010, pp. 117-146.

<sup>12</sup> M. Hernando de Larramendi, I. González González y B. López García (eds.), *El Instituto Hispano-árabe de Cultura: Orígenes y evolución de la diplomacia pública hacia el mundo árabe*, AECID, Madrid, 2015, en: [http://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/es/consulta/resultados\\_ocr.cmd?tipo=elem&buscar\\_cabecera=Buscar&id=292&tipoResultados=BIB&posicion=2&forma=ficha](http://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/es/consulta/resultados_ocr.cmd?tipo=elem&buscar_cabecera=Buscar&id=292&tipoResultados=BIB&posicion=2&forma=ficha).

<sup>13</sup> M. Pérez Mateo, “Las relaciones hispano-jordanas en tiempos del régimen franquista: La dimensión cultural y educativa”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, núm. 3, 2007, en: <https://revistas.uam.es/index.php/reim/article/view/752/740>.

## LA HIPOTECA DE UN ESPACIO COLONIAL ANACRÓNICO

Una vez asegurada la supervivencia del régimen, la política árabe continuó formando parte de las prioridades retóricas de la política oficial, pero perdió centralidad en la agenda diplomática española. El desarrollo económico español, tras el plan de estabilización de 1959, impulsó el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales con los países árabes productores de hidrocarburos, especialmente en el ámbito energético. El discurso de los “tradicionales lazos de amistad” trató, sin embargo, de ser reactivado en 1973 para asegurarse el suministro energético cuando los países árabes utilizaron el petróleo como arma política durante la guerra del Yom Kippur.

Una vez asegurada la supervivencia del régimen, el *foco* de las relaciones con el mundo árabe se trasladó de nuevo al Magreb, en un momento en que el continente africano se encontraba inmerso en un imparable proceso de descolonización. Muy influido por la visión paternalista de los militares africanistas, el régimen franquista fue incapaz de capitalizar el apoyo prestado al movimiento nacionalista marroquí, cuando el sultán Mohamed V fue enviado al exilio por Francia en 1953, y puso en marcha una política retencionista que buscaba aplazar el proceso descolonizador. El desarrollo de las tesis irredentistas del Gran Marruecos y la asunción, por gran parte de los actores políticos marroquíes, de la tesis de que Marruecos había llegado a la independencia con unas “fronteras mutiladas” situaron a España a la defensiva, dando lugar a un proceso descolonizador por etapas, que desde entonces ha condicionado la política hacia el Magreb y las relaciones bilaterales con Marruecos. Tras la independencia de Argelia después de una cruenta guerra de liberación nacional contra Francia, España se convirtió en el único país europeo que siguió manteniendo una presencia territorial en el noroeste de África.

Aunque los intereses territoriales en la región fueron muy limitados, la incapacidad para abordar una descolonización total en 1956 se convirtió en un elemento de interferencia cíclica en las relaciones con Marruecos.<sup>14</sup> En abril de 1956, un mes después de que lo hubiera hecho Francia, el gobierno español concedió la independencia al norte de Marruecos, pero no a la zona

<sup>14</sup> R. Pardo, “Una relación envenenada: España y Marruecos 1956-1969”, en A. Mateos y A. Herrerín (eds.), *La España del presente: De la dictadura a la democracia*, Asociación de Historiadores del Presente, Madrid, 2006, pp. 199-222.



sur del protectorado, que solo fue retrocedida a Marruecos en 1958, después de los ataques lanzados por el Ejército de Liberación Nacional. Tras la retrocesión de Tarfaya hubo que esperar once años para que el régimen franquista retrocediera el enclave de Sidi Ifni, en la costa atlántica del país, a cambio de contrapartidas en materia de pesca. Aunque la ONU reclamaba la organización de un referéndum de autodeterminación en el Sahara occidental desde mediados de los años sesenta, España no llegó a realizarlo, cediendo la administración del territorio a Marruecos y a Mauritania en noviembre de 1975, en unos acuerdos que también incluyeron contrapartidas en materia pesquera. Para Marruecos el contencioso territorial con España sigue abierto, reivindicando las ciudades de Ceuta y Melilla como parte integrante de su territorio nacional.

El carácter militar y administrativo del colonialismo español, sin grandes intereses económicos que preservar, salvo los fosfatos y la posibilidad de pescar, contribuyó a que los intereses españoles en el Norte de África fueran descodificados en clave territorial. Para la diplomacia española, un Magreb enfrentado —aprovechando las diferencias existentes entre la monarquía tradicional marroquí y el régimen revolucionario argelino—<sup>15</sup> fue interpretado como la mejor forma de defender los intereses españoles, al considerar que la rivalidad entre los principales países magrebíes contribuía a aplazar las reivindicaciones territoriales marroquíes.

#### ENTRE LA PRIORIDAD EUROPEA Y LA HIPOTECA DEL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL (1976-1986)

El inicio de la transición democrática en España en 1976 coincidió con la retirada española del Sahara occidental, con su ocupación por Marruecos y Mauritania, con la proclamación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) en la ciudad argelina de Tindouf y con el desencadenamiento de un conflicto armado en el Sahara occidental que alcanzó su punto álgido entre 1976 y 1980.<sup>16</sup>

La firma de los Acuerdos Tripartitos de Madrid con Marruecos y Mauritania el 15 de noviembre de 1975, por los que el último gobierno franquista

<sup>15</sup> A. Torres, *La guerra de las arenas de conflicto entre Marruecos y Argelia durante la Guerra Fría*, Barcelona, Bellaterra, 2012.

<sup>16</sup> I. Barreñada y R. Ojeda (eds.), *Sáhara Occidental, 40 años después*, Madrid, La Catarata, 2016.

renunció, cinco días antes de la muerte del general Franco, a organizar el referéndum de autodeterminación que la ONU reclamaba desde 1965, situó la cuestión del Sahara occidental como uno de los espacios de disenso en la política exterior española durante la transición, en un momento en el que las fuerzas políticas apostaban, en el ámbito político interno, por el consenso para consolidar un régimen democrático y, en el ámbito político externo, por la adhesión a la Comunidad Europea, percibida como panacea para los problemas españoles en la línea de lo que Ortega y Gasset había sostenido: “España es el problema, Europa la solución”.

La posición oficial española, no modificada desde entonces, ha sido que España transmitió a Marruecos y a Mauritania la administración del territorio, pero no su soberanía, y que el conflicto del Sahara occidental es un conflicto de descolonización inconclusa que no culminará hasta la celebración de un referéndum de autodeterminación. Esta posición ambigua no satisfizo ni a Marruecos —que buscaba el aval español a la marroquinidad del territorio— ni al Frente Polisario y su principal valedor, Argelia. Todos los actores involucrados buscaron el respaldo a sus tesis por parte de la potencia colonial transmisora de la legalidad internacional, presionando de diferentes formas a los sucesivos gobiernos españoles (mediante el apresamiento de pesqueros, la activación de la reivindicación territorial sobre Ceuta y Melilla, la africanidad de las islas Canarias), dando lugar a una conflictividad cíclica, ante la que los gobiernos españoles pusieron en marcha políticas reactivas, a remolque de los acontecimientos, en un tema muy sensible para la opinión pública española.

La apuesta, a partir de 1981, de los sucesivos gobiernos españoles, independientemente de su color político, por priorizar las relaciones con Marruecos ha profundizado el divorcio sobre esta cuestión entre la opinión pública y los responsables gubernamentales. El conflicto del Sahara occidental ha dado lugar a una solidaridad transversal e interideológica con el pueblo saharauí, al considerar que España tiene una responsabilidad histórica y moral con él.<sup>17</sup> Mientras la derecha franquista criticó la retirada española del territorio, al considerarla un ejemplo más de la debilidad y las sucesivas

<sup>17</sup> J. Vaquer, “España y el Sáhara Occidental: La dimensión partidista”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 79-80, pp. 125-144.

cesiones territoriales en las relaciones con Marruecos, las fuerzas de izquierda progresista la cuestionaron al entenderla como una dejación de funciones internacionales que le impedía al pueblo saharauí ejercitar su derecho a la autodeterminación.<sup>18</sup> Tras la transformación de España en país donante de Ayuda Oficial al Desarrollo, uno de los sitios de la cooperación española para el desarrollo han sido los territorios saharauis de Tindouf. El dinamismo de la solidaridad con la causa saharauí queda reflejado también en el elevado número de familias españolas que acogen a niños saharauis en el marco del Programa Vacaciones en Paz, 34 381 entre 2003 y 2006.

#### LA MEDITERRANEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ÁRABE Y EL REFORZAMIENTO DE LA PRIORIDAD MAGREBÍ TRAS LA ADHESIÓN A LA COMUNIDAD EUROPEA

El hito que marcó un punto de inflexión en las relaciones con el mundo árabe fue la adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1986, el gran objetivo consensuado en la política exterior durante la transición a la democracia. La integración a las instituciones comunitarias fue percibida como una palanca con la que reforzar la posición internacional de España tras décadas de aislamiento de los asuntos internacionales.

Las relaciones con el Mundo Árabe y también con América Latina, tras una fase de acomodación, acabaron siendo exportadas a la agenda de la Comunidad Europea, aprovechando que eran regiones a las que Bruselas no había prestado hasta ese momento una atención preferente en sus relaciones exteriores. Las relaciones con los países árabes dejaron entonces de ser vertientes pasivas y retóricas para convertirse en prioridades activas de una renovada política mediterránea, denominación que permitía incluir a Israel junto a los países árabes bajo la misma etiqueta.

El reconocimiento del Estado de Israel fue una exigencia que hubo que satisfacer para acceder a la Comunidad Europea, con la que culminó el proceso de universalización de las relaciones diplomáticas iniciado tras la muerte del general Franco.<sup>19</sup> La decisión había sido aplazada por inercia hasta entonces, al prevalecer el convencimiento de que el no reconocimien-

<sup>18</sup> R. Ojeda, I. Fernández Molina y V. Veguilla (eds.), *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization*, Palgrave, 2017.

<sup>19</sup> G. Setton, *Spanish-Israeli Relations, 1956-1992: Ghosts of the Past and Contemporary Challenges in the Middle East*, Brighton y Chicago, Sussex Academic Press, 2016.

to de Israel aseguraba una interlocución privilegiada con los Estados árabes. El temor al impacto que el reconocimiento diplomático de Israel pudiera tener en las relaciones con los países árabes y en los suministros energéticos fueron factores que contribuyeron a aplazar el establecimiento de relaciones diplomáticas hasta 1986.<sup>20</sup> Pese a esos temores, el establecimiento de interlocución con las dos partes en conflicto árabo-israelí reforzó el papel de España, al permitirle asumir una labor de mediación en un momento en el que el desencadenamiento de la primera Intifada en 1987 situaba el conflicto palestino, de nuevo, en el centro de la atención mediática internacional. La capacidad de interlocución con ambas partes permitió a España albergar en 1991 la Conferencia de Paz de Madrid, copatrocinada por Estados Unidos y la Unión Soviética, al concluir la Primera Guerra del Golfo, en la que se abrió el camino al Proceso de Paz en Oriente Medio. Tras la invasión de Kuwait en 1990, España se integró a la coalición internacional que, con mandato de la ONU, expulsó a Saddam Husayn del emirato. Fue la primera vez durante el siglo xx en que España participaba en un conflicto internacional, rompiendo además con su tradicional posición de neutralidad en los conflictos interárabes. El gobierno español presidido por Felipe González envió una fragata y dos corbetas con soldados de reemplazo para hacer cumplir el embargo económico decretado por la ONU, pero no participó en la operación Tormenta del Desierto con que las tropas iraquíes fueron expulsadas de Kuwait.

En el Magreb, la adhesión a la Comunidad Económica Europea transformó las relaciones con los países del Norte de África, contribuyendo a redefinir los intereses españoles en la región. La ampliación de la agenda hispano-magrebí con nuevos temas (exportaciones agrícolas, inversiones e inmigración, pues la colonia marroquí se convirtió en la más numerosa en el marco de la transformación de España en un nuevo país de inmigración)<sup>21</sup> estuvo acompañada de la consolidación de un nuevo enfoque de análisis que hacía de la estabilidad y la seguridad de la región los objetivos prioritarios de la política española. La cuestión territorial dejó de estar en el

<sup>20</sup> J. A. Lisbona, *España-Israel: Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Temas de Hoy, 2002.

<sup>21</sup> B. López (coord.), *Atlas de la inmigración marroquí en España 2004*, Madrid, Taller de Estudios Internacionales y Universidad Autónoma de Madrid, 2004.

centro de la agenda, aunque siguió siendo un elemento de interferencia en las relaciones con Marruecos, por ejemplo, durante la crisis del islote del Perejil en 2002.<sup>22</sup>

Este nuevo análisis consideraba que el desarrollo económico, social y político del Magreb se vería impulsado si los cinco países que lo formaban avanzaban en la integración horizontal en una de las regiones del mundo con un nivel más bajo de relaciones comerciales intrarregionales. En el marco de este nuevo análisis, un Magreb unido e integrado ya no era considerado como una amenaza para los intereses españoles descodificados en clave territorial sino que, por el contrario, era percibido como un instrumento que podía inyectar la estabilidad necesaria para reforzar los intereses de seguridad de España y sus vecinos europeos.

El desencadenamiento de la guerra civil en Argelia en 1992, tras el golpe de Estado que impidió al Frente Islámico de Salvación (FIS) llegar al poder tras su victoria en la primera vuelta de las elecciones legislativas,<sup>23</sup> el aumento de la presión migratoria irregular tras el establecimiento de los visados obligatorios a los ciudadanos magrebíes en 1991 y la acentuación del diferencial de prosperidad entre ambas orillas del Mediterráneo, que actuaba como verdadero “efecto llamada” de los flujos migratorios,<sup>24</sup> fueron algunos de los factores que impulsaron la redefinición de los intereses españoles en la región.

En el plano bilateral, la diplomacia española apostó por intentar inyectar estabilidad a las relaciones con el Magreb a través de un reforzamiento de la interdependencia. La política de lo que los diplomáticos españoles llamaban el “colchón de intereses” buscaba impulsar el desarrollo de las relaciones económicas y financieras como instrumento con el cual limitar la conflictividad que hasta entonces había caracterizado las relaciones con sus vecinos norteafricanos. La firma de acuerdos y protocolos de cooperación financiera con Marruecos, Argelia y Túnez ayudó a impulsar las relaciones comerciales

<sup>22</sup> A. I. Planet y F. Ramos (eds.), *Relaciones hispano-marroquíes: Una vecindad en construcción*, Guadarrama, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2005, pp. 403-430.

<sup>23</sup> L. Thieux, *Islamismo y democracia en Argelia: Francia y Estados Unidos frente al conflicto*, Guadarrama, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2008.

<sup>24</sup> I. Moré, “El escalón económico entre vecinos: El caso España-Marruecos”, *Boletín Elcano*, núm. 17, 2003.

y las inversiones. El Magreb se convirtió en una región prioritaria para la nueva política de cooperación al desarrollo, puesta en marcha durante la segunda mitad de la década de 1980. En paralelo fue impulsado un diálogo político regular y se firmaron de Tratados de Amistad y Buena Vecindad con todos los países magrebíes.<sup>25</sup>

Los límites de este enfoque, basado en la creencia de que el reforzamiento de los lazos de interdependencia actuaría como amortiguador eficaz en las crisis, encapsulando los problemas y dificultando que estos contaminaran el conjunto de las relaciones bilaterales, quedaron de manifiesto entre 2001 y 2003, durante la importante crisis bilateral que sacudió las relaciones entre España y Marruecos.<sup>26</sup>

El “colchón de intereses” tejido durante los años anteriores no actuó, sin embargo, como amortiguador efectivo de una crisis que tuvo un origen sectorial —la no renovación del Acuerdo de Pesca entre Marruecos y la Unión Europea—, pero acabó contaminando el conjunto de las relaciones entre Madrid y Rabat. La construcción de la buena vecindad dejó de estar en el centro de la agenda, que volvió a estar dominada por los contenciosos, alimentando una dinámica de interdependencias negativas que alcanzó su punto álgido tras la ocupación por parte de Marruecos del islote de Perejil en julio de 2002, recuperado por la fuerza por España, mostrando el potencial desestabilizador que para las relaciones bilaterales siguen teniendo las cuestiones territoriales.<sup>27</sup>

Las posibilidades ofrecidas por la incorporación a la Unión Europea fueron aprovechadas por España, no solo para intentar reforzar su condición de potencia media, sino también como instrumento con el cual reforzar la defensa de sus intereses de seguridad en la frontera meridional. Liderando la renovación de las relaciones euromediterráneas, la diplomacia española consiguió canalizar recursos financieros europeos hacia una región percibida cada vez más como vital para sus intereses de seguridad.

<sup>25</sup> M. Hernando de Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb: Actores e intereses*, Barcelona, Ariel y Real Instituto Elcano, 2009.

<sup>26</sup> A. I. Planet, “Maroc-Espagne: la crise de l’îlot du Persil”, en *Afrique du Nord-Moyen Orient: Espace et conflits*, París, La Documentation Française, 2003, pp. 133-140.

<sup>27</sup> M. Hernando de Larramendi, “Las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán durante el siglo xx”, *Awraq*, núm. 9, 2014, pp. 48-49.

Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, la diplomacia española apostó por transformar el tejido de relaciones bilaterales que Bruselas mantenía con los países del Mediterráneo sur en una política de alcance regional. La filosofía que inspiraba la Asociación Euromediterránea, lanzada en la Conferencia de Barcelona en 1995, se inspiraba en la idea de que no bastaba con el mantenimiento de relaciones exclusivamente comerciales, sino que las relaciones con los países del sur del Mediterráneo debían incluir aspectos políticos, sociales y culturales. Este nuevo marco subrayaba la importancia de la sociedad civil en el proceso euromediterráneo. En la práctica, sin embargo, los objetivos de democratización y defensa de los derechos humanos quedaron supeditados a una agenda economicista, que tenía como principal objetivo la creación de una zona de libre comercio con los países mediterráneos en el horizonte del año 2010.

Aunque la prioridad hacia el Mediterráneo no desaparece con los cambios de gobierno, la intensidad y la función asignadas en la política hacia la región sí han sido objeto de transformaciones. Mientras que para los gobiernos socialistas presididos por Felipe González el Mediterráneo fue un espacio con el cual reforzar el peso internacional de España, para los gobiernos del Partido Popular fue uno de los espacios en los que se concretaba su visión de una Europa construida sobre una alianza estratégica con Estados Unidos.

El gobierno español de José María Aznar respaldó las tesis de Washington sobre Irak en el Consejo de Seguridad y copatrocinó, junto a Estados Unidos y Reino Unido, los borradores de resolución que buscaban proporcionar una base legal a la intervención militar, intentando atraer hacia las mismas el voto de los países latinoamericanos.<sup>28</sup> Tras la caída de Saddam Husayn en 2003, se involucró activamente, impulsando la creación de una brigada multinacional de apoyo a la reconstrucción, en la que se integraron varios países latinoamericanos (El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana), con la que se pretendía reforzar el papel de España en el Irak post-Saddam.

El giro atlantista consolidó la ruptura del consenso en política exterior. Las elecciones legislativas de marzo de 2004 situaron la cuestión de la intervención en Irak en el centro del debate, en unos comicios que se celebraron

<sup>28</sup> I. Arias, *Confesiones de un diplomático: del 11-S al 11-M*, Barcelona, Planeta, 2006.

tres días después de los sangrientos atentados terroristas que acabaron con la vida de 177 personas en Madrid. La decisión de retirar las tropas desplegadas en Irak, anunciada por el nuevo presidente del gobierno socialista, Rodríguez Zapatero, dos días después de su investidura, demostró la voluntad de desmarcarse del viraje atlántico impulsado por el anterior ejecutivo. En esta misma línea se enmarcó el lanzamiento de iniciativas diplomáticas de “poder blando”, como la Alianza de Civilizaciones, con una clara proyección hacia el mundo árabe y musulmán que buscaban, a través de canales multilaterales, gestionar la diversidad cultural en un mundo globalizado y combatir amenazas globales como el terrorismo.<sup>29</sup>

La conmoción causada por los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 reforzó el convencimiento de que había que reforzar e impulsar las relaciones con los países magrebíes y del sur del Mediterráneo. Los atentados fueron percibidos como un ejemplo del potencial desestabilizador que tenía la existencia en la frontera entre España y Marruecos de la brecha de prosperidad más importante del mundo. Si no se actuaba para reducirla, este diferencial de bienestar podría reforzar la presencia de al-Qaeda y otros grupos terroristas en el Magreb y en el Sahel, alimentando los viejos agravios de la descolonización y exportando radicalismo a la orilla norte del Mediterráneo.<sup>30</sup>

El hecho de que la mayor parte de los detenidos fueran ciudadanos marroquíes reforzó la convicción de que la reactivación de las relaciones con Marruecos era un elemento clave para asegurar la defensa de los intereses de seguridad españoles, cuestión que sigue articulando la política española tras la oleada de protestas antiautoritarias que atravesaron el mundo árabe desde 2011 y que muestra la vigencia del tercer condicionante identificado por Jover Zamora en su reflexión sobre las relaciones exteriores de España en la *longue durée*. ❧

<sup>29</sup> I. Barreñada (coord.), *Alianza de civilizaciones: Seguridad internacional y democracia cosmopolita*, Madrid, Editorial Complutense e Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2006.

<sup>30</sup> M. Hernando de Larramendi, “Las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán durante el siglo xx”, *Awraq*, núm. 9, 2014, p. 50.