

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 79-80.

La política árabe y mediterránea de España.

Introducción.

El Mediterráneo y el mundo árabe es, sin duda, una de las prioridades de la política exterior española. Incluso en un momento en que el consenso político es poco frecuente, las principales fuerzas políticas, los actores económicos y la sociedad civil coinciden en señalar que los vecinos meridionales son vitales para los intereses de España. Por muchos motivos, lo que sucede en los países de la cuenca mediterránea afecta a la seguridad, estabilidad y prosperidad de España.

No debe sorprender, pues, que desde la Fundación CIDOB hayamos dedicado un número monográfico doble a analizar la política árabe y mediterránea de España desde perspectivas muy diversas. El monográfico que el lector tiene en sus manos espera contribuir a un mejor conocimiento de esta dimensión de la política exterior española y fomentar también la reflexión sobre qué prioridades (y con qué enfoque) podrían guiar la política hacia esta región en los próximos años.

Esta publicación continúa el esfuerzo desarrollado por el Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB en el estudio de la política española hacia la región. Debemos destacar, especialmente, que la idea de dedicar a este tema un número monográfico proviene de la organización, en junio de 2006 en Amman, de dos sesiones en el Segundo Congreso Mundial de Estudios de Oriente Medio (WOCMES, en sus siglas en inglés). Estas sesiones, bajo el título “Las políticas españolas de impulso de la democracia, la gobernanza y el diálogo en el Mediterráneo y en Oriente Medio”, fueron coorganizadas por la Fundación CIDOB, la Fundación Alternativas y la Fundació Rafael Campalans.

La organización de estas sesiones permitió observar, por un lado, la débil implicación española en las redes internacionales de investigación sobre el mundo árabe e islámico y, por otro, la existencia de una masa crítica de investigadores que trabajan en el estudio de la política de España hacia el Mediterráneo y Oriente Medio. Estas dos constataciones reforzaron la voluntad de la Fundación CIDOB de impulsar la investigación española sobre el Mediterráneo y el mundo árabe y, dentro de este amplio paraguas, prestar una especial atención al análisis crítico sobre las políticas españolas hacia esta región. Un análisis que debería dar respuesta a cómo se articula la política española con la europea; qué actores influyen y desarrollan la política mediterránea española, y si existe, en España, un dilema entre la promoción de la democracia y la preservación de la estabilidad.

Este número monográfico se ha realizado a partir de una convocatoria abierta o, en terminología inglesa, un *call for papers*. La idea de realizar esta convocatoria respondía a la voluntad de ofrecer una plataforma a la producción académica que se está desarrollando sobre la política mediterránea y árabe de España. Como se observará, diversos artículos se enmarcan en proyectos de investigación del Plan Nacional de I+D+i financiados por el Ministerio de Educación y Ciencia. La Fundación CIDOB se satisface de poder difundir, desde las páginas de este monográfico, los resultados de estos equipos de investigación.

Gracias a la cantidad, diversidad y calidad de propuestas de artículos recibidos, este número nos permite ofrecer una visión rica de la política mediterránea y árabe de España. Sin pretensión de exhaustividad, este número proporciona estudios detallados que cubren un amplio abanico geográfico y temporal.

Con este número monográfico queríamos ofrecer una visión amplia de los actores que intervienen en política exterior, y creemos haberlo conseguido. El lector encontrará artículos que abordan el papel de los partidos políticos, de los medios de comunicación o de la administración autonómica y municipal. La inclusión de algunos de estos actores es importante para comprender, por un lado, la conformación de la política del Estado y, por otro, porque algunos de estos actores también desarrollan una política propia hacia el Mediterráneo y el mundo árabe. Hemos dividido este número monográfico en tres bloques. El primer bloque tiene un enfoque regional (Mediterráneo o mundo árabe) o subregional (Magreb). Le sigue un segundo bloque centrado, específicamente, en la política española hacia un país concreto. Finalmente, el tercer bloque lo conforman los artículos que analizan la acción exterior desarrollada por entes subestatales (comunidades autónomas y administración local).

El primer bloque se inicia con un artículo retrospectivo de María Dolores Algora Weber que nos muestra los dilemas de la política mediterránea española de la segunda mitad del siglo XX. La autora analiza detalladamente las razones que subyacen en la evolución de la política franquista de “tradicional amistad con el mundo árabe” a la política realizada por los gobiernos de la España democrática, poniendo especial énfasis en la cuestión del reconocimiento del Estado de Israel. Le sigue el artículo realizado por Esther Barbé, catedrática de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona, Laia Mestres, analista en el gabinete de Presidencia de la Fundación CIDOB, y quien firma estas líneas. En este artículo se analiza la dimensión europea de la política mediterránea española entre mediados de los noventa y la más reciente actualidad. Los autores definen el activismo español en el Proceso de Barcelona como un caso de europeización *bottom-up*, es decir, como un proceso por el cual España exportaba sus prioridades a la agenda europea. En cambio, analizan la actitud de España en la Política Europea de Vecindad como ejemplo de europeización *top-down*, en otras palabras, como una paulatina adopción de las políticas y adaptación a las prioridades de la UE.

Tras este artículo, Irene Fernández Molina, investigadora predoctoral del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Universidad Complutense de Madrid, se centra en el estudio de la política magrebí del Partido Popular, tanto en su etapa de Gobierno como, durante la última legislatura, en la oposición. Fernández Molina abre diversas líneas de reflexión. Entre estas destacan las explicaciones del viraje atlantista de la segunda legislatura del PP y sus consecuencias para la política hacia el Magreb, la constatación de que existen dos corrientes de pensamiento y dos discursos distintos dentro del Partido Popular o la

poco estudiada importancia de las fundaciones y *think-tanks*. Por su lado, el artículo de Carlos Echeverría, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), nos introduce en una dimensión concreta de la política española hacia el Magreb: la cooperación en materia de defensa. Este artículo se centra en la dimensión bilateral aunque también aborda la existencia de la iniciativa 5+5. El artículo concluye que, dado el contexto actual en el Mediterráneo Occidental, es urgente profundizar la cooperación en materia de defensa y aprovechar todos los mecanismos que los países tienen a su alcance. El autor argumenta que España tiene bazas para desempeñar un papel central en este proceso.

El siguiente artículo, de Gemma Pinyol, coordinadora del Programa Migraciones de la Fundación CIDOB, aborda un fenómeno relativamente reciente: la aparición del llamado “escenario euroafricano de las migraciones”. Pinyol analiza, específicamente, la actuación española en la articulación política de este escenario y evidencia el peso creciente de las cuestiones migratorias en la política exterior española. Este artículo pone de manifiesto, por un lado, la creciente interdependencia entre las políticas españolas y europeas en este campo y, por otro, que la cooperación a escala mediterránea ha ido ampliándose, por la fuerza de los hechos, a una dimensión euroafricana. Por su parte, Sarah Wolff, doctoranda en Relaciones Internacionales en la London School of Economics aborda en su artículo la dimensión de Justicia y Asuntos de Interior, dentro de la cual encontramos las cuestiones migratorias pero también la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado o la cooperación en materia de derecho privado. Wolff observa cómo España ha cambiado su manera de percibir la gobernanza en materia de seguridad en el Mediterráneo centrándose, entre otros aspectos, en la percepción de los vecinos, de los espacios y de los actores que definen esta gobernanza. Revela, entre otros, un cambio de actitud con relación a la necesidad de cooperar con Marruecos y Francia o el papel que desempeña el gobierno de las islas Canarias.

Tras estos seis artículos que nos presentan la implicación española desde un enfoque regional o subregional, se abre un segundo bloque, que también contiene seis artículos y que analiza la política española hacia países o actores concretos de la región. Este bloque empieza con el artículo de Jordi Vaquer, coordinador del Programa Europa de la Fundación CIDOB, que se centra en la dimensión partidista de la política española hacia el Sáhara Occidental. Vaquer sostiene que mientras que en el pasado la política magrebí de España estaba muy condicionada por la cuestión saharauí, en la actualidad, en cambio, la posición hacia el Sáhara de los partidos políticos estaría supeditada a cómo quieren articularse las relaciones con Marruecos y Argelia. A continuación, Daniel La Parra, Clemente Penalva y Miguel A. Mateo del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante, abordan un episodio crítico de la política española hacia Marruecos: la disputa, en verano de 2002, sobre la soberanía del islote de Perejil (Leyla). Una de las originalidades de este artículo es que utiliza métodos de análisis de las

ciencias de la comunicación y se centra en el papel desempeñado por la prensa de ambos países. Tras contextualizar el conflicto en uno de los períodos más tensos en las relaciones hispano-marroquíes, el artículo pone de manifiesto que la cobertura informativa de esta crisis presenta una alta presencia de indicadores propios del periodismo de guerra: atención prioritaria a los acontecimientos armados, polarización, hipérbolos narrativas, orientación hacia las élites, propaganda e, incluso, deshumanización. Manteniéndonos aún en el Magreb, el artículo de Rafael Bustos, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, se centra en el estudio de un aspecto específico de las relaciones hispano-argelinas: la promoción de la gobernanza. Bustos argumenta que los actores de la política exterior española y de la cooperación al desarrollo han sido claramente reticentes a comprometerse en esta materia en el caso Argelino. En este artículo se dan algunas claves explicativas de esta realidad, y se subraya que la dependencia energética no puede ser el único elemento que se tome en consideración.

Ya en el Próximo Oriente, Ignacio Álvarez-Ossorio, profesor del Área de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante, analiza la política española con relación al auge de Hamas en los territorios palestinos. Álvarez-Ossorio nos presenta un análisis detallado de la evolución de la posición española desde la victoria electoral de Hamas hasta los acontecimientos de verano de 2007 y la creación de dos gobiernos distintos, uno en la franja de Gaza y otro en Cisjordania. Una evolución que este artículo describe como el paso del seguidismo a una mayor flexibilidad y compromiso con el proceso de paz. La actualidad de Oriente Próximo ha estado marcada, en los dos últimos años, por la acentuación de las tensiones en Líbano. Este número monográfico dedica dos artículos a este país. El primero lo escriben, conjuntamente, Luigi Masciulli, doctorando en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona y Alejandro Hurtado de Ory, máster de Relaciones Internacionales del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Este artículo analiza la posición española hacia Hezbolá, contextualizando la política española en el marco de la evolución de los discursos sobre la seguridad que se está produciendo en el ámbito mundial y que tienen una expresión muy concreta. Los autores evidencian que respecto a Hezbolá la actitud española ha sido muy distinta a la mantenida hacia Hamas y concluyen que es necesario, aunque no exento de riesgos, mantener los canales de comunicación abiertos tanto a escala local como regional.

Seguidamente, el lector encontrará el artículo de Amaia Goenaga, doctoranda por el Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM) de la Universidad Autónoma de Madrid. La autora muestra cómo España ha manifestado un amplio compromiso con Líbano tras la guerra vivida en verano de 2006. Este compromiso tiene una importante vertiente militar pero, como se detalla en las páginas de este artículo, tiene un componente diplomático, financiero y de cooperación al desarrollo igualmente destacable. La magnitud de este compromiso nos invita a reflexionar sobre las motivaciones de España a la hora de asumir un mayor protagonismo en Oriente Próximo.

Este monográfico se cierra con un bloque, algo más pequeño que los dos anteriores pero igualmente importante, que se centra en la actuación de los entes locales y autonómicos en el Mediterráneo. El primero artículo, de Thierry Desrues y Juana Moreno Nieto, del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA), aborda la cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía hacia Marruecos. Los autores argumentan que la intensidad de esta cooperación no se debe sólo a la dimensión ética y humanitaria, sino también a la legitimidad social que proporciona. Especialmente interesante es su análisis sobre las razones que han empujado al gobierno andaluz a centrar su atención en Marruecos a pesar de que este país tenga un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio. El artículo de Paqui Santonja, responsable de cooperación euromediterránea de la Diputación de Barcelona, cierra este número monográfico. Este artículo analiza la cooperación del mundo local español en el espacio euromediterráneo y, por consiguiente, se enmarca en el estudio de la cooperación descentralizada pública en el seno del Proceso de Barcelona. A pesar de la notable evolución de esta cooperación, Santonja revela que la implicación de ciudades españolas es relativamente reciente en el espacio euromediterráneo y que, en realidad, sólo algunas ciudades son realmente activas. Esta autora plantea, asimismo, que existen nuevos modelos que, en vez de realizar proyectos de desarrollo, priorizan la creación de dispositivos y el refuerzo de capacidades que a su vez puedan apoyar iniciativas de interés mutuo y recíproco.

A la luz de estos catorce análisis podemos trazar cinco conclusiones comunes a este número monográfico. La primera es que el Mediterráneo y el mundo árabe son una prioridad de la política exterior española pero que se trata de una prioridad desigual. Así, la atención prestada al Magreb, y concretamente a Marruecos, tanto por el Gobierno central como por otros actores es mucho mayor de la prestada a la cuenca oriental del Mediterráneo, por no hablar de la península arábiga. No obstante, se observan algunos indicios de que dentro del Magreb cada vez hay mayor interés en Argelia y que el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha apostado fuertemente por Oriente Próximo. Así lo evidencia la implicación militar en Líbano y los esfuerzos diplomáticos, a menudo discretos, realizados por Miguel Ángel Moratinos.

La segunda conclusión es que, aunque se mantiene una línea diplomática tradicional, quizás el mejor ejemplo de ello sea la centralidad del Proceso de Barcelona, en los últimos años observamos que los cambios políticos han tenido un fuerte impacto en la política mediterránea y árabe de España. Un buen ejemplo es la voluntad expresada por los gobiernos de José María Aznar de reequilibrar las relaciones con el Magreb, dando mayor peso a Argelia. Con la llegada al poder de José Luis Rodríguez Zapatero también observamos cambios sustanciales, tanto en la necesidad de reconducir las relaciones bilaterales con Marruecos, el énfasis puesto en mejorar las relaciones del mundo islámico (Alianza de Civilizaciones) o la creación de un discurso más comprensivo en materia

de inmigración. Aspectos, todos ellos, con los que se ha marcado distancia respecto a las políticas y los discursos del anterior Gobierno.

La tercera conclusión, muy vinculada con este punto, es que la frontera entre la política exterior y la política interior es cada vez más difusa. El caso más claro de esta realidad lo proporciona la dimensión migratoria. Observamos, por un lado, cómo las cuestiones vinculadas con la inmigración se han convertido en un elemento de preocupación social y que determinados actores han podido sentirse tentados a utilizarla como arma electoral. Por otro lado, hemos constatado que agentes que hasta ahora trabajaban, casi exclusivamente, a partir de una lógica doméstica, como el Ministerio del Interior o el de Justicia, están desarrollando, gradualmente, un mayor papel en cuestiones internacionales.

El cuarto punto se refiere a la necesidad de ampliar el espectro de actores a la hora de analizar la política exterior española. Desde una perspectiva académica desconocemos aún todos los agentes que intervienen en la formación de la política exterior española así como los grupos de presión que tienen capacidad para influenciar estas decisiones. Además, este monográfico ha mostrado que en los análisis de política exterior española puede incorporarse el estudio de la acción exterior de otras administraciones públicas o entes privados. Sin cuestionar que la política exterior es aquella que se diseña desde el Gobierno central y, particularmente, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, no es menos cierto que cuando una Comunidad Autónoma, un ayuntamiento o una gran empresa española interviene en el exterior, su actuación puede tener efectos en la política exterior del Estado y en la imagen de España.

En quinto lugar, observamos que la política mediterránea española tiene unos límites geográficos difusos y cambiantes. En este sentido, hemos podido comprobar que la política exterior española no puede entenderse sin la política exterior europea. Así lo evidencia el compromiso español con el Proceso de Barcelona y la más tardía adaptación a la Política Europea de Vecindad pero también la voluntad española de alinearse con las posiciones comunes europeas con relación al conflicto árabe-israelí. Por otro lado, también hemos podido comprobar cómo la política de España hacia el Mediterráneo se ha ido complementando con una dimensión euroafricana en auge. Aunque la gestión de los flujos migratorios es el caso que mejor ilustra esta tendencia, en el futuro la dimensión euroafricana podría incorporarse a otros ámbitos de la cooperación euromediterránea.

Finalmente, querríamos señalar que el coordinador de este número ha contado, en todo momento, con la ayuda de un comité científico formado por Miguel Hernando de Larramendi, profesor de estudios árabes e islámicos en la Universidad de Castilla-La-Mancha, y Laura Feliu y Ferran Izquierdo, profesores de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona. El comité científico ejerció un papel clave en la configuración del sumario y la revisión de los artículos y, gracias a su labor, el lector tiene entre las manos un producto que le permitirá conocer mejor la política árabe y mediterránea de España.

El estudio de esta política abre una apasionante agenda de investigación. Aunque este número monográfico proporciona una visión bastante amplia de dicha política, muchos otros temas, que no han podido tener cabida en esa obra, merecen ser estudiados. Esperamos que esta iniciativa anime la investigación, la reflexión y el debate sobre la política árabe y mediterránea de España. Desde la Fundación CIDOB haremos cuanto esté en nuestra mano para contribuir a este objetivo.

Eduard Soler i Lecha*

*Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB