

Miguel Hernando de Larramendi  
y Aurelia Mañé Estrada (eds.)

La política exterior española hacia el Magreb  
Actores e intereses

*Ariel* Ciencia Política



Real  
Instituto  
Elcano

## Índice

<b>Autores</b> .....	7
<b>Introducción</b>	
Miguel Hernando de Larramendi Martínez y Aurelia Mañé Estrada .....	9
<b>Un marco de análisis para el estudio de los actores y los procesos de toma de decisiones</b>	
Elvira Sánchez Mateos .....	19
<b>Los partidos políticos y la política exterior española hacia el Magreb. Los casos del PSOE y del PP</b>	
Irene Fernández Molina .....	37
<b>El Ministerio de Asuntos Exteriores y la política exterior hacia el Magreb</b>	
Miguel Hernando de Larramendi Martínez, Irene González González y Bárbara Azaola Piazza .....	61
<b>La Presidencia del Gobierno y la política exterior española hacia el Magreb</b>	
Uxía Lemus de la Iglesia y Haizam Amirah Fernández .....	89
<b>El Ministerio de Defensa español como actor de cooperación internacional en la seguridad y defensa del Magreb y del Mediterráneo</b>	
María Dolores Algara Weber .....	103
<b>La proyección exterior de la Junta de Andalucía: intereses, complementariedad y competencia en las relaciones con Marruecos</b>	
Thierry Desrues y Juana Moreno Nieto .....	123
<b>El grupo de amistad hispano-marroquí: un instrumento de la diplomacia parlamentaria en proceso de maduración</b>	
Ángela Suárez Collado .....	149

<b>La cooperación no gubernamental española en el Magreb: influencias mutuas entre las ONGD y la política de cooperación</b>	
Laurence Thieux y Almudena Jordá Oliver .....	169
<b>La sociedad civil y las relaciones con Marruecos: el Comité Averroes, ¿un instrumento para el acercamiento entre las sociedades o la retórica de la mediación civil?</b>	
Bernabé López García .....	195
<b>Las empresas españolas, actores de la política exterior en Marruecos</b>	
Irene Durán Parra .....	209
<b>El sector pesquero gallego como actor de la política exterior de España hacia Marruecos</b>	
Rafael García Pérez .....	233
<b>Bibliografía</b> .....	253

## Introducción

*Miguel Hernando de Larramendi Martínez  
Aurèlia Mañé Estrada*

### **La transformación de la política exterior española: nuevos actores e intereses**

El Mediterráneo, junto a América Latina y Europa, constituye uno de los tres vértices que articulan las prioridades de la política exterior española. Sin embargo, no se puede hablar de una verdadera política mediterránea de España hasta los años ochenta. Aunque el Mediterráneo y el Mundo Árabe eran ya consideradas como prioridades de la acción exterior durante el régimen franquista (1939-1975), éstas no se transformaron en vertientes activas de la política exterior española hasta la adhesión a la Comunidad Europea (CE) en 1986. Desde entonces, el Mediterráneo ha sido uno de los espacios geográficos en los que la diplomacia española ha mostrado mayor ambición, con el doble objetivo de fortalecer su posición como potencia regional y reforzar la defensa de sus intereses de seguridad en la región, concentrados en el Magreb.

Desde la perspectiva española, la política mediterránea es un término que engloba las relaciones que España mantiene con los países de la cuenca meridional y oriental del mar Mediterráneo. Además de las relaciones bilaterales, en el plano multilateral España participa en iniciativas y políticas de la Unión Europea como la Asociación Euro-Mediterránea (AMEM), la Política Europea de Vecindad, y, más recientemente, ha apoyado significativamente el proyecto de Unión por el Mediterráneo, escenificado con la designación de Barcelona como sede de su secretaría.

El espacio mediterráneo es, por tanto, una concepción política y, como en el caso de otros países, la perspectiva de la política exterior española tiende a ir más allá de los estrictos límites geográficos. El interés en el Magreb ha llevado a España a apoyar la incorporación de Mauritania a la Asociación Euro-Mediterránea en su condición de miembro de la Unión del Magreb Árabe (UMA), pese a tratarse de un país con fachada marítima al Atlántico. Incluso, la diplomacia española ha empujado a defender la inclusión en la agenda euromediterránea de temas relacio-

dados con las migraciones y el desarrollo del África Subsahariana, debido a la transformación de los países magrebíes en países de tránsito de los inmigrantes subsaharianos que esperan allí su oportunidad de dar el salto a Europa.

La visión amplia del espacio mediterráneo genera un entrecruzamiento de intereses entre diversos actores. Como se deduce del contenido del libro, la perspectiva de los actores gubernamentales centrales (el Gobierno) no es la misma que la que tienen algunos de los actores gubernamentales no centrales (las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones...) y los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones no gubernamentales [ONGD], sindicatos, grupos de amistad parlamentarios, comités, como el Averroes), cuyos ámbitos de interés o de actuación suelen ser más reducidos. Mientras que, para el caso del Gobierno central, la agenda de la política exterior española es muy amplia y abarca diversos países, para la gran mayoría de los otros actores, cuando menos en los casos seleccionados en el libro, Marruecos marca las prioridades; en los últimos años, las empresas y las ONGD también han mostrado interés en Argelia y Mauritania.

Esta constatación no es una novedad. Históricamente, la prioridad geográfica de la política española hacia el Mediterráneo ha sido el Magreb y dentro del Magreb, Marruecos. Ello responde, en primera instancia, a la proximidad geográfica: tan sólo 14 kilómetros separan a Marruecos de España por el estrecho de Gibraltar; las costas del Levante de la Península Ibérica se encuentran a menos de dos horas de vuelo de la ciudad argelina de Orán; la isla de Fuerteventura, en el archipiélago de las Islas Canarias, se encuentra a pocas millas de las costas del Sáhara Occidental. Más allá de la proximidad geográfica, las relaciones con el noroeste de África han estado marcadas, desde la independencia de los Estados magrebíes, por la experiencia descolonizadora y las reivindicaciones territoriales marroquíes. Tras la independencia de Argelia en 1962, España es el único país europeo que mantiene una presencia soberana en el noroeste de África (Ceuta y Melilla), un hecho diferencial respecto a los vecinos europeos que ha generado una conflictividad cíclica en las relaciones hispano-magrebíes.

En el pasado, un Magreb desunido y enfrentado era considerado como la mejor garantía para la defensa de los intereses españoles descodificados en clave territorial, y para conseguirlo se explotaban las rivalidades entre Argelia y Marruecos. La debilidad de los intereses económicos y poblacionales españoles impidió la existencia de elementos que proporcionarían estabilidad en los periodos de tensión que jalonaron las relaciones bilaterales desde las independencias y que se hicieron particularmente intensos tras la retirada española del Sáhara Occidental en 1976. Sin embargo, tras la transición a la democracia, a principios de los años ochenta, se inició un proceso de redefinición de los intereses de España en el Magreb. Frente a una política «reactiva», centrada en la defensa de los intereses territoriales, se abrió camino una nueva visión que hacía de la seguridad y la

estabilidad de la región en su conjunto el objetivo prioritario de una nueva «política global» hacia el Mediterráneo, centrada en el Magreb. La diplomacia española pretendía mantener relaciones equilibradas con todos los países de la región, otorgando un lugar prioritario a Marruecos. Desde entonces, Rabat ha sido el primer destino de los viajes al exterior realizados por los sucesivos presidentes del Gobierno (Felipe González, José María Aznar y José Luís Rodríguez Zapatero). Esta nueva visión se traducía en un apoyo al proceso de integración regional magrebí que pasaba a ser percibido como un instrumento de estabilidad en la región.

La apuesta por la estabilidad y prosperidad, contribuyendo al desarrollo económico, social y político de la región, así como a su integración horizontal, coincidió con los intereses de otros socios meridionales de la Unión Europea como Francia e Italia. La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986, favoreció e impulsó el giro en la política exterior española y tuvo repercusiones en las relaciones con el Magreb al añadir una dimensión multilateral al marco bilateral que prevalecía hasta entonces. Este cambio, uno de cuyos exponentes ha sido el Proceso de Barcelona, ha contribuido a transformar la política española hacia la región, favoreciendo la implicación de más actores que los gubernamentales centrales y la aparición de nuevos intereses que han ayudado a configurar la agenda política hacia esta zona, señalando las áreas geográficas y las temáticas prioritarias. Precisamente, el Proceso de Barcelona y, especialmente, su pilar económico, de fuerte sesgo economicista —la creación de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y los países de la ribera sur del Mediterráneo—, ha dado un gran protagonismo a los agentes económicos y ha favorecido una mayor presencia de actores privados, como bien se muestra en este libro, que habían estado ausentes en el pasado.

Así, la apuesta por la mayor multilateralidad, el mayor peso de los actores gubernamentales no centrales y los no gubernamentales y, después del 11 de septiembre, una creciente *securización* de la política española hacia el Mediterráneo, han contribuido a una diversificación de la agenda diplomática que se traduce en un nuevo enfoque que pretende paliar la fragilidad de unas relaciones muy sensibles a los vaivenes de la coyuntura política y a las dinámicas internas de los países.

Las causas que explican la fragilidad normalmente se asocian a la existencia de intereses compartidos muy limitados. Como ya se ha mencionado, históricamente, la debilidad de intereses económicos y poblacionales españoles durante el período colonial había hecho probablemente menos traumática la retirada española del territorio marroquí, pero también impidió que estos intereses actuaran como elemento estabilizador en los momentos de tensión entre España y Marruecos tras la independencia. El diagnóstico, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores desde los años ochenta, era claro: la ausencia de un tejido sólido de intereses compartidos contribuía a que las relaciones fueran muy sensibles a las crisis sectoriales que acababan contaminando el conjunto