

¿VOLUNTARISMO O LEGADO? EL PROCESO DE BARCELONA Y LAS ALUSIONES HISTÓRICAS EN LA JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE ESPAÑA (1995-2011)¹

Willpower or Legacy? The Barcelona Process and Historical Allusions in the Justification of Spain's Mediterranean Policy (1995-2011)

Martí GRAU I SEGÚ

*Grupo de Estudio de las Instituciones y de las Culturas Políticas (siglos XVI-XXI).
Universitat Pompeu Fabra. Barcelona
mgrausegu@hotmail.com*

Fecha recepción: 16/09/16; Revisión: 08/11/16; Aceptación: 17/11/16

RESUMEN: Las referencias históricas utilizadas por representantes políticos a lo largo del tiempo pueden mostrar los cambios en la manera de justificar políticas ante la sociedad. En el caso de España, el impulso de las relaciones euromediterráneas dentro del Proceso de Barcelona procuró sortear una cierta visión tradicional que ve la política mediterránea como un legado y las alusiones al pasado fueron a veces obviadas, prefiriéndose la mirada al futuro como acicate de la cooperación regional. Con todo, la política exterior española convergió con la francesa y la italiana en el asentar la agenda mediterránea de la Unión Europea sobre un discurso histórico compartido. Su desarrollo, sin embargo, no resultará coherente con el objetivo último

1. Las fuentes oficiales de este artículo son abreviadas de la siguiente manera: Presidencia del gobierno, www.lamoncloa.gob.es: Moncloa; Ministerio de Asuntos Exteriores www.exteriores.gob.es: MAE. Los discursos del período 1995-2001 han sido consultados en la Biblioteca del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, plaza de la Provincia, 1, 28012 Madrid; se encuentran recogidos por años dentro de la serie de publicaciones *Actividades, textos y documentos de Política Exterior española* (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación): *ATD*.

de una mayor cohesión regional, debilitará el propio Proceso de Barcelona y minará la legitimidad de la Unión Europea como actor internacional en la zona.

Palabras clave: Política exterior española; Proceso de Barcelona; relaciones euromediterráneas; historia mediterránea; Unión por el Mediterráneo.

ABSTRACT: Historical references used by political representatives throughout time might reveal changes in the way policies are justified to society. For Spain, promoting Euro-Mediterranean relations within the framework of the Barcelona Process meant circumventing a certain traditional vision that saw Mediterranean policy as a legacy. Allusions to the past were often avoided, with preference to looking towards the future as a stimulus for regional cooperation. Nevertheless, Spanish foreign policy converged with the French and Italian outlook in grounding the European Union Mediterranean agenda on a shared historical discourse. However, the development of such discourse would not match the ultimate goal of enhancing regional cohesion, weakened the Barcelona Process itself, and undermined the European Union's legitimacy as international actor in the Mediterranean.

Keywords: Spanish foreign policy; Barcelona Process; Euro-Mediterranean relations; Mediterranean History; Union for the Mediterranean.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986 trajo consigo una intensificación de la política comunitaria hacia el Mediterráneo, tanto con relación a la estrategia a seguir como a la manera de presentar y justificar los esfuerzos empleados. En lo primero, se llegaría en 1995 al lanzamiento del Proceso de Barcelona, una oferta integral de relaciones entre la Unión Europea (UE) y los países no miembros del Mediterráneo; en lo segundo, se fraguaba un discurso mediterráneo en el seno de la UE compartido en mayor o menor medida por todos sus miembros, así como —con el desarrollo el Proceso de Barcelona— por los países terceros euro-mediterráneos. Este discurso es, en gran parte, resultado de la convergencia de los discursos nacionales de Estados que tradicionalmente han hecho del Mediterráneo un espacio prioritario de relación exterior y que además cuentan con una suficiente capacidad de movilización de recursos en el seno de la Unión: se trata fundamentalmente de Francia, Italia y España.

Nuestro propósito es analizar el uso de las referencias históricas en la justificación de la política mediterránea de España en este periodo. No se trata aquí de realizar un análisis de discurso, ni de despejar los intereses concretos que se esconden tras las alusiones al pasado, algo de por sí difícil por el acceso limitado a documentación oficial². La autonomía parcial que creemos que las ideas tienen respecto a la estructura —como sostienen el pensamiento gramsciano y la teoría

2. PARDO SANZ, ROSA MARÍA: «Una relación envenenada: España-Marruecos (1956-1969)». En: MATEOS LÓPEZ, ABDÓN y HERRERÍN LÓPEZ, ÁNGEL (COORDS.): *La España del presente: de la dictadura a la democracia*. Asociación Historiadores del Presente, 2006, pp. 199-222.

crítica— dificultan en cualquier caso establecer correspondencias directas, explicables de manera somera. Se trata de ofrecer, en cambio, una visión diacrónica de cómo evolucionan las alusiones históricas en la manera de comunicar las decisiones, entendiendo en perspectiva constructivista que el acceso al conocimiento siempre es relativo a un sistema semántico determinado, sin por ello ceder al relativismo histórico³.

1. EL MEDITERRÁNEO EN LA DIPLOMACIA ESPAÑOLA DEL SIGLO XX

La diplomacia española, como la de la mayoría de los Estados, mantiene *leit-motivs* duraderos, reflejo en parte de las constricciones externas a los que se halla sometida la acción exterior. No obstante, el uso de referencias históricas dista mucho, en frecuencia y calado, del que realizan los responsables políticos de los dos otros países clave en la formación del discurso de la UE sobre el Mediterráneo: la discontinuidad de regímenes políticos de los siglos XIX y XX no ofrece comodidad a las referencias retrospectivas.

Nos centramos aquí en la justificación expresada en el nivel más alto de la estructura gubernamental. Hemos consultado los discursos de presidentes del Gobierno y de ministros de asuntos exteriores puestos a disposición por el Ministerio de Exteriores, seleccionando los susceptibles de contener referencias al Mediterráneo. No entendemos estas referencias como algo necesariamente ligado de manera primordial a la personalidad de cada uno y resulta también secundario el papel de los *speech writers*: lo relevante aquí es por qué las referencias históricas identificadas resultan plausibles en la comunicación entre la esfera gubernamental y la sociedad.

El manejo de algunos de los temas retóricos tradicionales por parte de la diplomacia española anteceden de hecho la existencia de una verdadera política mediterránea, ausente durante el régimen de Franco⁴, sin que signifique que no sirvieran intereses concretos como *política de sustitución*⁵: tener el apoyo de los Estados árabes de Oriente Próximo en el levantamiento del aislamiento impuesto a

3. KRATOCHWIL, Friedrich: «Constructivism: what it is (not) and how it matters». En: DELLA PORTA, Donatella y KEATING, Michael: *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 80-98. Para una defensa de la compatibilidad entre el constructivismo y la teoría crítica, *vid.* PRICE, Richard y REUS-SMIT, Christian: «Dangerous liaisons? Critical international theory and constructivism», *European Journal of International Relations*, 4, 3, 1998, pp. 259-294.

4. HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ, Aurelia: «Introducción». En: HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ, Aurelia: *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Ariel: Barcelona, 2009, pp. 9-18: p. 9.

5. ALGORA WEBER, María Dolores: *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco: la ruptura del aislamiento internacional (1946-1950)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

España por la ONU en 1946⁶. A ello se unía una hostilidad manifiesta del régimen hacia los judíos y el Estado de Israel⁷.

El imaginario orientalista, en boga en toda Europa especialmente desde la segunda mitad del siglo XIX, se había vinculado a los objetivos exteriores del Estado desde la Guerra de África en 1859-1860, dando lugar a un pensamiento y una estética africanistas. Artistas como Mariano Fortuny habían «marroquinizado» el *Oriente* de la opinión pública española, sin dejar de contribuir a una percepción negativa que se extendía al conjunto de las sociedades arabo-musulmanas⁸ y que no logrará borrar más adelante la imagen paternalista y respetuosa del colonizado que las autoridades del Protectorado español de Marruecos (1912-1956) intentarían promover⁹.

La renuncia a aventuras exteriores tras la independencia de Cuba en 1898 había confirmado la concentración de los objetivos exteriores españoles en la zona del Estrecho, inicialmente con poca o ninguna ambición más allá del mantenimiento de su integridad territorial¹⁰, algo que la creación del protectorado no alterará fundamentalmente: Primo de Rivera utilizó las aperturas italianas para una alianza mediterránea para hacerse valer por Francia e Inglaterra, sin voluntad real de distanciarse de ellas¹¹. En el interior, las acciones concretas para el control de Marruecos suscitaron rechazo popular por la impopularidad de las levas; en Cataluña, la burguesía desarrollaba un programa imperial de cuño propio¹² que se

6. HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel: «España y su política exterior hacia el Mediterráneo». En: BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos: *Política exterior española. Un balance de futuro*. Madrid: Biblioteca Nueva/Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo, 2011, pp. 307-353: pp. 308-309.

7. RAANAN, Rein: *Franco, Israel y los judíos*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1996.

8. MARTÍN CORRALES, Eloy: «Maurofobia/islamofobia maurofilia/islamofilia en la España del siglo XXI», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 66-67, 2004, pp. 39-51: p. 41. Se ha reprochado a Edward Said (*Orientalism*. Vintage, 1979) el definir su noción seminal de *Orientalismo* únicamente en base a los casos de Francia y Gran Bretaña, dejando de lado la tradición germánica y los «casos más periféricos» de Holanda, Rusia o España (MARÍN, Manuela: «Orientalismo en España: estudios árabes y acción colonial en Marruecos (1894-1943)», *Hispania*, 69, 231, 2009, pp. 117-146: p. 118). Sin embargo, creemos que una parte importante del mérito de Said consiste en haber caracterizado las visiones hegemónicas (en términos del conjunto de la sociedad internacional) de Francia y de Gran Bretaña en tanto que imaginarios que se superpondrán a los surgidos en las opiniones públicas de otros estados en base a su experiencia directa.

9. MARTÍN CORRALES, Eloy: «Marruecos y los marroquíes en la propaganda oficial del Protectorado (1912-1956)», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 37, 1, 2007, pp. 83-107.

10. SUEIRO SEOANE, Susana: «España, potencia mediterránea (1898-1930)», *Bulletin d'histoire contemporaine de l'Espagne*, 27, 1998, pp. 85-110: p. 94. Se había iniciado quizás así una tendencia, que Morales Lezcano detecta en parte de la historiografía, a pensar que una pequeña potencia replegada, aislada, no se ve afectada por las relaciones internacionales de su época (MORALES LEZCANO, Víctor: «La descolonización del Norte de África en perspectiva histórica», *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, 4, 1991, pp. 171-180: p. 172).

11. SUEIRO SEOANE, Susana: «La política mediterránea de Primo de Rivera: el triángulo hispano-italo-francés», *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 1, 1987, pp. 183-224: p. 223.

12. UCELAY DA CAL, Enric: *El imperialismo catalán: Prat de la Ribera, Cambó, D'Ors y la conquista moral de España*. Edhasa, 2003.

apoyaba más en el imaginario apolíneo del *Noucentisme* que en el costumbrismo africanista de antigua raigambre.

El Mediterráneo clasicizante y solar fue, en los años treinta, uno de los terrenos simbólicos sobre los que se edificó la alianza entre el fascismo italiano y el español. El catolicismo se convierte en nexo indispensable de este Mediterráneo de la imaginación que deja el recodo de las décadas anteriores para proyectarse sobre el conjunto de la cuenca del mar: «Roma, tres veces madre nuestra por religión, por raza y por la doctrina fascista»¹³.

Durante la guerra fría, se procurará encajar la defensa de «valores mediterráneos» con las necesidades de Occidente: cuando el aislamiento empieza a romperse, Franco será presentado como «Centinela de Occidente»¹⁴. La imagen de trocar la periferización en avanzadilla no es nueva y se remonta incluso a antes del *desastre de 1898*, enlazando con la España «espada de Roma» de Menéndez Pelayo¹⁵, una España receptáculo de la religión y donde la defensa de esta es el único factor y donde la proyección hacia el exterior en lo que garantiza la cohesión interna.

El fin del protectorado de Marruecos en 1956, con la declaración de independencia precipitada por la actitud ambigua del Gobierno español y la negativa de Francia a coordinar el proceso, impide dejar encauzadas las relaciones bilaterales futuras, de modo que las relaciones bilaterales seguían tensas a principios de los años setenta, con ataques de Rabat a España en los foros internacionales¹⁶. La política pro-árabe había servido y servía, entre otras cosas, para la contención de Marruecos¹⁷. El franquismo dejaba en herencia a la primera democracia la imagen de la tradicional amistad con los países árabes que ignoraba «un largo período de centurias» y que dicha amistad era «mucho más que selectiva»¹⁸.

La estrategia global del ministro Morán sustituyó la política de gestos en distintas direcciones y de explotación de las disensiones regionales por el mantenimiento de buenas relaciones bilaterales simultáneas, el fomento de la unidad magrebí y la creación de una red de intereses comunes entre España y Magreb, ya planteada durante la época de Suárez¹⁹. El apoyo a la integración regional magrebí se inscribe en una apuesta por la estabilidad en la que hay coincidencia de intereses con Francia e Italia. Con el importante giro en la política exterior que comporta

13. ALBI, Fernando: *Roma. Hojas sueltas de mi diario*. Cadiz: Cerón, 1939.

14. GALINSOGA, Luis de: *Centinela de Occidente. Semblanza biográfica de Francisco Franco*. Barcelona: AHR, 1956.

15. MENÉNDEZ PELAYO, Marcelino: *Historia de los Heterodoxos Españoles*, vol. 7. Barcelona: Red ediciones, 2012 [Primera edición: 1880-1882], p. 237.

16. PARDO SANZ: *op. cit.*

17. PARDO SANZ, ROSA MARÍA: «La politique extérieure espagnole de la fin du franquisme et son héritage sur la transition démocratique», *Histoire@Politique*, [en línea], 29, mayo-agosto 2016, www.histoire-politique.fr, p. 14

18. MESA, Roberto: «España y los países árabes», *El País*, 25 de noviembre de 1979.

19. GILLESPIE, Richard: «España y el Magreb: una vía posible de política regional». En: GILLESPIE, R.; RODRIGO, F. y STORY, J.: *Las relaciones exteriores de la España democrática*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, pp. 210-232; pp. 213-214.

la adhesión a las Comunidades Europeas²⁰, se añade la dimensión multilateral al marco bilateral que prevalecía entonces y la vertiente retórica se convierte en una prioridad activa con la que España espera hacerse con un espacio de influencia en los asuntos internacionales²¹. Hasta el momento, en las relaciones de las Comunidades Europeas con los países mediterráneos había imperado la óptica económica: los Tratados de Roma (1957) preveían un tratamiento especial para Marruecos y Túnez —extendido a Argelia tras su independencia— que culminaría en acuerdos sobre preferencias comerciales; la Política Mediterránea Global (1971) extendió la liberalización adoptando una aproximación regional para intentar atenuar las disimetrías existentes; la Política Mediterránea Renovada (1990) reconoció por primera vez que la estabilidad y la prosperidad del Mediterráneo eran algo esencial para las propias Comunidades, pero no colma la necesidad de un espectro de relaciones más amplio de relaciones. A principios de los años noventa se suceden las propuestas para una arquitectura política regional: ante la preferencia de Francia por un marco restringido al Mediterráneo Occidental, prevalece la idea de un marco para toda la cuenca, como defendían España e Italia.

2. DE LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE BARCELONA (1995) AL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

La Declaración de Barcelona, al término de la cumbre euromediterránea que tuvo lugar en la capital catalana (27 y 28 de noviembre de 1995) estableció las bases de un partenariado euromediterráneo entre la UE y los países ribereños no miembros en base a tres cestas: política, económica, sociocultural. El objetivo general era «convertir la cuenca mediterránea en un área de diálogo, intercambio y cooperación» de manera que estos garantizaran «la paz, la estabilidad y la prosperidad [...] de acuerdo con la naturaleza privilegiada de los vínculos forjados por la vecindad y la historia», por otro lado, «respetando las características, valores y características distintivas propias de cada uno de los participantes»²².

La agenda integral de Barcelona preveía, entre otras cosas, el mantenimiento de un diálogo político regular, el establecimiento de una zona de libre cambio antes de 2010 y la promoción de las inversiones y de los intercambios de la sociedad civil. Se enfatizaba el papel de la liberalización económica como catalizador de la liberalización política; como los costes de la reestructuración económica podían ser desestabilizadores, los gobiernos debían aumentar su credibilidad política y de su

20. BARBÉ, Esther: *La Política Europea de España*. Barcelona: Ariel, 1999; TORREBLANCA, José Ignacio: «La europeización de la política exterior española». En: CLOSA, C. (ed.): *La europeización del sistema político español*. Istmo, 2001.

21. HERNANDO DE LARRAMENDI: *op. cit.*, p. 315.

22. EEAS: *Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference — 27-28/11/95*. http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf.

eficiencia institucional para que los ciudadanos pudieran aceptar dichos costes²³. Así, el diálogo político era presentado como la piedra angular del nuevo marco. Los programas de financiación MEDA —administrados por la Comisión Europea— y los acuerdos de asociación entre la UE y los países terceros mediterráneos que se irán haciendo realidad en los años siguientes debían estimular y acompañar las transformaciones esperadas, atenuando sus posibles efectos negativos.

Al discurso político subyace el paradigma de la interdependencia y se desata así toda una épica regional propia. En vísperas de la conferencia de Barcelona, Javier Solana, ministro de Exteriores desde 16 junio 1992 a 18 diciembre de 1995, escribía junto con su homóloga italiana Susana Agnelli:

El Mediterráneo ha sido durante siglos una encrucijada de civilizaciones, una arteria de intercambios y una de las zonas de desarrollo económico más alto del mundo. ¿Cabe hoy la posibilidad de promover el retorno de condiciones análogas?²⁴.

En el Mediterráneo existe «un potencial de interrelación insuficientemente aprovechado» y esto es lo que motiva la celebración de un encuentro para relanzar las relaciones²⁵ y lo que suscitará el llamado «espíritu de Barcelona»²⁶.

La celebración de la Conferencia de Paz en Oriente Medio en 1991 había dado a España un importante capital de prestigio en el ámbito diplomático mediterráneo. Existía ahora un optimismo notable sobre las perspectivas de resolver el «conflicto número uno de la zona»: «De Madrid a Oslo y de Oslo a las elecciones palestinas. De éstas al estatuto final. Planteamiento, nudo y desenlace»²⁷. Como en caso de las relaciones con América Latina, el atribuir a España un mérito importante en el salto cualitativo en las relaciones exteriores de la UE para con la región llevaba implícito el reconocimiento de su capacidad de liderazgo en el área. Esto se manifestaba en distintos planos: gracias no sólo al alineamiento tradicional con Francia sino también a la sintonía con la Alemania de Helmut Kohl, España lograba afianzar instrumentos de la política regional europea, que debían beneficiar especialmente a la Europa mediterránea²⁸. Al igual que esta, el conjunto de la nueva

23. MARTÍN-MUÑOZ, Gema: «Political reform and social change in the Maghreb», *Mediterranean Politics*, 5, 1, 2000, pp. 96-130: pp. 96-97.

24. SOLANA, Javier y AGNELLI, Susana: «Artículo del ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, en el Diario “El País” titulado: “Una estrategia hispano-italiana”. En: *ATD*, 1995, pp. 190-191: p. 190.

25. «Discurso del presidente del Gobierno, Felipe González, en la clausura de la Conferencia Euromediterránea», Barcelona, 28 de noviembre de 1995. En: *ATD*, 1995, p. 117.

26. «Discurso inaugural del ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, en la conferencia euromediterránea de Barcelona», 27 de noviembre de 1995. En: *ATD*, 1995, p. 302.

27. WESTENDORP Y CABEZA, Carlos: «Las elecciones palestinas», *La Vanguardia*, 21 de enero de 1996, pp. 128-129. También en *ATD*, 1996, p. 129.

28. FERNÁNDEZ PASARÍN, Ana Mar y MORATA I TIERRA, Francesc: «The Spanish Presidencies of 1989, 1995 and 2002: From Commitment to Reluctance towards European Integration». En: ELGSTRÖM, Ole (ed.): *European Union Council Presidencies: A Comparative Analysis*. Londres: Routledge, 2003, pp. 173-191.

política euromediterránea se explica en parte como un reequilibrio en vísperas de la ampliación al Este²⁹.

Tras acceder a la presidencia del gobierno, José María Aznar (sus dos legislaturas abarcan del 4 de mayo de 1996 al 17 de abril de 2004) presentó la nueva política exterior bajo el signo de la continuidad³⁰. Su primer ministro de Exteriores, Abel Matutes (6 de mayo 1996-27 de abril de 2000), destaca el «cambio espectacular» que había realizado España en los veinte años anteriores, pasando de recibir ayuda internacional a ser el undécimo donante mundial de esta, con más de 1.400 millones de dólares en 1995³¹. Los dos partidos políticos comparten el mérito que se atribuye a España en el «redescubrimiento del Mediterráneo por parte de Europa», lo que explicaría que un español, Moratinos, hubiera sido nombrado primer enviado especial de la UE para el proceso de paz de Oriente Medio³², como también explica que Madrid y Barcelona se hayan convertido en sedes de grandes acontecimientos diplomáticos para la región. El tono de Aznar coincide en no pocas ocasiones con el de su ministro, incluso en manifestar una cierta lejanía con respecto a Estados Unidos. Sin embargo, ese tono se convierte en más asertivo con la mayoría absoluta de la segunda legislatura, e incluso antes, a medida que aparecen temas de calado en la escena europea del cambio de siglo: «No quiero estar con los más grandes, sino ser de los más grandes»³³. El tono se confirma tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, al mismo tiempo que la dimensión atlántica tomaba precedencia respecto a los asuntos mediterráneos y europeos. Josep Piqué (ministro de Exteriores entre abril de 2000 y julio de 2002) reivindicaba el interés nacional, dejando atrás la interdependencia y la continuidad esgrimidas por Matutes³⁴. Por otro lado, el hueco del enemigo dejado por el fin de la Guerra Fría empieza a llenarse. Ello lo planteó Piqué con claridad meridiana especialmente al final del periodo: la globalización da pie a «plagas universales» (terrorismo y delincuencia transnacional organizada), pero también ofrece nuevos instrumentos

29. BARBÉ, Esther: «Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions». En: ZIELONKA, Jan (ed.): *Paradoxes of European Foreign Policy*. Kluwer Law International, 1998, pp. 117-130.

30. «Entrevista al ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes Juan, en la publicación *Review of International Affairs*», 15 de octubre de 1996. En: *ATD*, 1996, p. 247. Ver también: FERNÁNDEZ MOLINA, Irene: «El Partido Popular y la política de España hacia el Magreb», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 79/90, diciembre 2007, pp. 57-59.

31. «Conferencia inaugural del curso académico 1996-1997, pronunciada por el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes Juan, en la Escuela diplomática, "Objetivos de la política exterior española y papel de la escuela diplomática", 17 de octubre de 1996. En: *ATD*, 1996, p. 257.

32. MATUTES, Abel: «Artículo en el Magazine *2010 Mediterranean Free Trade Zone*», marzo de 1997. En: *ATD*, 1997, p. 112.

33. «Entrevista al presidente del Gobierno, José María Aznar, en el diario *ABC*», 6 de julio de 1997. En: *ATD*, 1997, p. 63.

34. «Conferencia inaugural del curso académico 1996-1997, pronunciada por el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes Juan, en la Escuela diplomática "Objetivos de la política exterior española y papel de la escuela diplomática", 17 de octubre de 1996. En: *ATD*, 1996, p. 257.

para luchar contra ellas³⁵. La continuidad en el plano político-institucional, lo es también en el discurso tradicional de la política exterior: «política mediterránea» es sobre todo sinónimo de «relaciones con el mundo árabe», un mundo hacia el cual «España es el país europeo con mayor sensibilidad»³⁶. El ministro observa, no sin una cierta contradicción, que las relaciones de España con sus vecinos del sur «no son hoy sólo un legado sino fundamentalmente, una vocación moderna desprovista de todo resabio africanista»³⁷.

En el lenguaje de la política europea cabe algún acento patriótico ocasional en torno a la cuestión de Gibraltar. Se refiere al territorio británico como «parásito de la economía española»³⁸, «enclave colonial» en el territorio de España desde 1704, en el que «los ciudadanos españoles hasta hace poco han sufrido [...] graves discriminaciones en el ejercicio de sus derechos»³⁹.

Las relaciones con Israel se hallan todavía en el curso de afianzamiento gradual que se eligió con su establecimiento en 1987: llegar a una «nueva edad de oro tras la que cerró Isabel la Católica» pasa por el «desarrollo de relaciones de manera selectiva, y a un ritmo ponderado, para evitar reacciones contraproducentes»⁴⁰. El término «convivencia» no es todavía «equidistancia», como se querrá presentar en etapas posteriores: contiene el significado templado de una «cordialidad» en el ámbito internacional más que el de la corresponsabilidad de una vida en común. González habla de «convivencia respetuosa entre las distintas culturas y religiones» en el seno del Proceso de Barcelona, sin enumerar las tres religiones como resultará habitual más adelante⁴¹. En el vínculo árabe se reconoce una comunidad de origen, pero no en cambio una comunidad de destino, algo reservado a los lazos con América Latina⁴².

35. «Intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, ante el Quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas», Nueva York, 14 de septiembre de 2000. En: *ATD*, 2000, p. 325.

36. «Discurso del ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes Juan, durante su visita oficial a Túnez», 19 de junio de 1997. En: *ATD*, 1997, p. 145.

37. MATUTES, Abel: «Intervención del ministro de Asuntos exteriores, Abel Matutes Juan, en la reunión con los embajadores de España en el norte de África» [3 de febrero de 1999]. En: *ATD*, 1999, pp. 108-109.

38. «Declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes Juan sobre el conflicto pesquero con Gibraltar», 4 de febrero de 1999. En: *ATD*, 1999, p. 111.

39. «Intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes Juan, ante el 54 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas», Nueva York, 21 de septiembre de 1999. En: *ATD*, 1999, p. 205.

40. «Artículo del ministro de Asuntos Exteriores, Carlos Westendorp y Cabeza, en el Diario ABC titulado "Diez años de relaciones España-Israel. Una convivencia fructífera"», 17 de enero de 1996. En: *ATD*, 1996, p. 124. Sobre Isabel la Católica Westendorp parafrasea aquí el Shimon Peres de diez años antes.

41. «Discurso del presidente del Gobierno, Felipe González, en la clausura de la Conferencia Euromediterránea», *op. cit.*, p. 118.

42. «Conferencia inaugural del curso académico 1996-1997, pronunciada por el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes Juan, en la Escuela diplomática», *op. cit.*, p. 256.

El arranque real del Proceso de Barcelona no fue fácil. La segunda conferencia ministerial euromediterránea, celebrada en Malta en abril de 1997, estuvo fuertemente condicionada por el conflicto de Oriente Medio. La siguiente, celebrada en Stuttgart en 1999, tuvo avances sectoriales más bien modestos. Con todo, el programa de Barcelona iba calando en el funcionamiento de las instituciones e impregnando el lenguaje y las formas de las organizaciones de la sociedad civil.

3. ENTRE EL AUGE DEL OPTIMISMO EURO-MEDITERRÁNEO Y LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD (2001-2005)

Con los ataques de Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001, la identidad irrumpe con fuerza en el debate público como factor que explica al mismo tiempo la agregación y la fragmentación en la sociedad global. En el Mediterráneo, los signos de inestabilidad se habían hecho sentir ya en el inicio en septiembre de 2000 con el inicio de la segunda intifada en Palestina. Las disensiones se agudizarán con la guerra de Afganistán a partir de 2001 y la de Irak a partir de 2003, y harán mella en el Proceso de Barcelona: Siria y Líbano, que ya no habían participado en la cuarta conferencia euromediterránea de Marsella (15 y 16 de noviembre de 2000), tampoco lo hicieron en la quinta, celebrada en Valencia (22 y 23 de abril de 2002).

La UE respondió al 11-S con una doble aproximación. Por un lado, el diálogo cultural fue institucionalizado como medio de atenuar la animosidad hacia Occidente en algunas sociedades islámicas. Hasta entonces, la tercera cesta de Barcelona había sido abordada con poco vigor⁴³. A pesar de que la mayoría de líderes abiertamente rehuyeron posiciones extremas⁴⁴, el lenguaje al uso asociaba terrorismo internacional a una identidad islámica exacerbada. La islamofobia —que ve al islam como a un bloque monolítico, estático e insensible al cambio— no podía ser eficazmente combatida porque su existencia no era política y socialmente reconocida⁴⁵. Ahora, el presidente de la Comisión Europea Romano Prodi creó un Grupo de Sabios (*High-Level Advisory Group on Dialogue between Peoples and Cultures*) para examinar la cuestión; de las conclusiones surgió la creación de la Fundación Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas, que sería inaugurada en abril de 2005. En un contexto de optimismo euro-mediterráneo, el propio Prodi lanzaba la Nueva Política de Vecindad: inicialmente designada —con más atractivo mediático que acierto semántico— *Wider Europe*, proponía crear un «círculo de amigos entre

43. GILLESPIE, Richard: «Reshaping the agenda? The internal politics of the Barcelona Process in the aftermath of September 11», *Mediterranean politics*, 8, 2-3, 2003, pp. 22-36: p. 22.

44. NICOLAÏDIS, K. y NICOLAÏDIS, D.: «Europe in the Mirror of the Mediterranean». En: FABRE, T. y SANT-CASSIA, P. (eds.): *Between Europe and the Mediterranean. The Challenges and Fears*. Basingstoke (Gran Bretaña) y Nueva York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 162-194: p. 163.

45. MARTÍN-MUÑOZ, Gema: «Unconscious islamophobia», *Human Architecture*, 8, 2, 2010, pp. 21-28: p. 23.

Marrakech y Murmansk» con los cuales la UE estaría dispuesta a «compartirlo todo excepto las instituciones políticas»⁴⁶. Se ofrecían integraciones sectoriales y un estatus diferenciado a aquellos países que estuvieran preparados, pero el enfoque bilateral podía desincentivar la concertación multilateral y hacer resurgir viejos intereses nacionales. Poner al Este y al Mediterráneo bajo el mismo paraguas debía permitir una mayor coherencia y equilibrio, pero podía entrañar también una dispersión de objetivos y una pérdida de referentes netamente mediterráneos.

Por otro lado, se presentó una nueva *Estrategia Europea de Seguridad* (diciembre de 2003) que adquiriría el aspecto de un plan B por si el diálogo no era suficientemente efectivo. Se producía una rehabilitación de antiguos enemigos de Occidente: en octubre de 2004 la UE levanta el embargo de armas y las sanciones a Libia, cuyo líder Muamar el Gadafi había manifestado repetidamente que quería ser un bastión contra el terrorismo confesional. En el mismo mes concluyen las negociaciones con Siria para la asociación euromediterránea, iniciadas tan solo el año anterior. Se enderezan las relaciones franco-argelinas, después de décadas de extrañamiento.

En el ámbito del partenariado euromediterráneo, hubo que tratar de atenuar las contradicciones de la doble filosofía: la cumbre de Valencia estuvo rodeada por la percepción de que se establecía un vínculo entre política de migraciones y tensiones culturales. En la reunión del Consejo de 1999 en Tampere, la política de migraciones se había ubicado en la agenda comunitaria como un componente de seguridad, pero en el ámbito mediterráneo se situó en la tercera cesta para mirar de obtener una respuesta positiva por parte del Sur⁴⁷.

En la segunda legislatura de Aznar, el Gobierno se alineó con Estados Unidos, con motivo de la guerra de Irak. Ana Palacio sustituyó a Piqué al frente del Ministerio de Exteriores, con gestos más asertivos, pero también con un cierto eclecticismo ideológico. Defensora declarada del multilateralismo, apuntaba también a la posibilidad de obviarlo si no se permitía atacar Irak⁴⁸. Se esforzó en conciliar un internacionalismo liberal con una defensa conservadora de los intereses de Estado. En el discurso de Palacio, el Mediterráneo debe seguir el modelo europeo de reconciliación⁴⁹. La política mediterránea de la UE es vista como fruto de la insistencia española⁵⁰. Asimismo, en todos los foros internacionales Palacio realiza una defensa reiterada de unir esfuerzos contra el terrorismo —que califica de «síntoma

46. PRODI, Romano: «A Wider Europe — A Proximity Policy as the key to stability». Discurso pronunciado en *Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU — Sixth ECSA-World Conference*. Bruselas, 5-6 de diciembre de 2002.

47. GILLESPIE, Richard: «Reshaping the agenda?...», *op. cit.*, pp. 22-23.

48. MAE: PALACIO, Ana: «Intervención ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Irak», 14 de febrero de 2003.

49. MAE: PALACIO, Ana: «Intervención en el foro Oriente Medio de la Fundación Bertelsmann», 11 de julio de 2003.

50. MAE: PALACIO, Ana: «Intervención en el Foro Nueva Economía», 19 de febrero de 2003.

de la interdependencia»— poniendo siempre el acento en el valor de la experiencia interna española en este campo⁵¹.

El 11 de marzo de 2004 se produjeron los atentados de Madrid. La victoria electoral de José Luis Rodríguez Zapatero no se tradujo en una «revolución» amplia extrapolable al conjunto de la política exterior: poco a poco se pudo observar que Rodríguez Zapatero no se planteaba capitalizar internacionalmente la imagen revolucionaria que suscitaba su programa de cambio⁵². Con todo, quiso unir fuerzas con los líderes europeos que se habían opuesto a la guerra de Irak⁵³ e hizo del Mediterráneo y de la recuperación de los principios de la Declaración de Barcelona una prioridad⁵⁴, cosa que se plasmó en la designación de Miguel Ángel Moratinos como ministro de Exteriores. En su primera intervención en el cargo, este hizo referencia al hecho de que la política exterior hubiera tenido un peso central en el debate electoral, por el reconocimiento de que las decisiones que se toman en el exterior afectan a España, pero también por el fracaso del consenso tradicional en relación con Irak⁵⁵. La única iniciativa verdaderamente emblemática en el ámbito global fue la Alianza de Civilizaciones, una amplia propuesta de diálogo intercultural entre Estados⁵⁶, nacida de una colaboración entre España y Turquía⁵⁷. La legitimidad de España como actor internacional aparecía vulnerable a causa del distanciamiento radical respecto a los Estados Unidos después de la retirada de las tropas españolas de Irak. Se quiso compensar con un incremento de tropas españolas en Afganistán, mientras Moratinos procuraba reconstruir los puentes entre Madrid y Washington⁵⁸.

51. MAE: PALACIO, Ana: «Intervención en la reunión ministerial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre el terrorismo», 20 de enero de 2003: «Si algo nos han enseñado los ataques terroristas es que la seguridad no es un bien divisible, y que los diferentes estados y regiones no son compartimentos estancos».

52. «I don't want to be a great leader» [entrevista a Rodríguez Zapatero], *Time*, 19 de septiembre de 2004. Sobre todo a partir de 2006 observamos cómo la admiración ya ha generado anticuerpos en Italia (SPINELLI, Barbara: «L'allergia italiana a Rodríguez Zapatero», *La Stampa*, 11 de junio de 2006) y en Francia desde la campaña de la Constitución europea (BERBER, Myriam: «Rodríguez Zapatero à l'Assemblée: un plaidoyer pour l'Europe», *RFI*, 3 de marzo de 2005).

53. El 13 de septiembre de 2004, se reunió con Chirac y Schröder en la Moncloa para impulsar la política exterior europea y declaró «La vieja Europa está como nueva»: «Rodríguez Zapatero proclama que "la vieja Europa está como nueva"», *El Mundo*, 14 de septiembre de 2004.

54. Moncloa: «Discurso de José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como presidente del Gobierno», Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004.

55. MAE: «Palabras del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, en su toma de posesión», Madrid, 19 de abril de 2004.

56. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención en la Clausura del Diálogo Oriente-Occidente», Barcelona, 17 de noviembre de 2005.

57. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas», Nueva York, 20 de septiembre de 2005.

58. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en la inauguración de la X Reunión del Consejo España-Estados Unidos», Sevilla, 14 de mayo de 2005.

En 2005 se desató la alarma por la llegada masiva a costas españolas de pateras procedentes de África⁵⁹. El Gobierno español se sentía solo afrontando la cuestión y apostaba más que nunca por la multilateralización de la política migratoria, con el argumento de que la supresión de las fronteras interiores en el espacio Schengen convertía el control de las fronteras exteriores en una responsabilidad compartida entre todos los Estados europeos. Moratinos afirmaba que Italia y España compartían una misma visión y preocupación, pudiendo por lo tanto liderar esta nueva política migratoria, haciendo el mejor uso posible de los marcos de cooperación que ofrecían el Proceso de Barcelona y el marco multilateral 5+5⁶⁰. La creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia se convertía así en una prioridad⁶¹. Por el momento, existía todavía voluntad de privilegiar las políticas de integración⁶².

El tema de la «tradicional amistad con los países árabes» se había visto interrumpido bruscamente con la participación española en la guerra de Irak y cuando fue recuperado por el Gobierno socialista, tuvo que amoldarse a un nuevo escenario. En un balance de los primeros meses de gobierno, Moratinos hace referencia al objetivo primordial de «restablecer la confianza política con Marruecos y presentar a Argelia, Túnez, Libia y Mauritania nuestra visión global del Magreb»⁶³. En concreto, la reconstrucción de las relaciones con Marruecos pasa por convertir a España en el principal valedor de un estatuto avanzado para el país dentro de la Política de Vecindad de la UE. Se aprovechaba el criterio de diferenciación que esta introducía, una política de incentivos país por país que estaba dando paso al predominio de las relaciones bilaterales en la agenda euromediterránea en detrimento del espíritu multilateral fundacional⁶⁴. Se realizan referencias a la creación de la Casa Árabe (que sería una realidad en 2006) como «centro para investigar nuestras raíces comunes y nuestros lazos de futuro»⁶⁵. Con todo, el mantenimiento de la relación privilegiada con los países del Magreb y Mauritania se cifraba ya primordialmente en términos de avances en el terreno de la seguridad⁶⁶. Rodríguez Zapatero hace referencia a la mejora de las relaciones con Marruecos con la seguridad como

59. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa», Estrasburgo, 4 de octubre de 2005.

60. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso pronunciado en el Foro Hispano-Italiano».

61. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en la Exposición Portugal y España, 20 años de integración en Europa», Madrid, 5 de octubre de 2005.

62. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención en la clausura del Diálogo Oriente-Occidente».

63. MAE: «Discurso del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, en la inauguración de la III conferencia de embajadores».

64. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en la clausura del III Foro Hispano-Alemán», Madrid, 13 de diciembre de 2005.

65. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención con motivo de la recepción de Navidad a diputados y al cuerpo diplomático acreditado en España», 20 de diciembre de 2005.

66. *Ibid.*

base⁶⁷, aparte de dar apoyo a Marruecos como sede del mundial de fútbol 2010⁶⁸. Trata con el Gobierno de Argelia sobre la conveniencia de iniciar el gaseoducto que debe unir los dos países, así como de relanzar el Proceso de Barcelona⁶⁹, mientras destaca las buenas relaciones con el *raís* egipcio Hosni Mubarak⁷⁰.

Culmina la normalización de relaciones con Israel. Las relaciones con Israel son una importante fuente de legitimación para el Proceso de Barcelona ya que, como Moratinos no deja de señalar, este es, al margen de Naciones Unidas, el único foro donde Israel se sienta «con todo derecho» en una misma mesa con todos sus vecinos árabes⁷¹. Moratinos utiliza reiteradamente el nombre de Córdoba —subrayando su vínculo personal con la ciudad, capital de su circunscripción electoral— y la figura de Maimónides —en el momento de la celebración de su ochocientos aniversario— para evocar aquel antiguo entendimiento entre las tres culturas⁷². Reviste especial importancia la Conferencia de la OSCE sobre el antisemitismo y otras formas de intolerancia, celebrada los días 8 y 9 de junio de 2005 en la misma Córdoba. Tras la conferencia, Moratinos destaca la importancia de la declaración resultante en tanto que institucionalización de medidas concretas para combatir el antisemitismo, como la importancia del lugar de celebración («Córdoba volvió a ser la capital de la Tolerancia y del respeto, del diálogo y del compromiso»)⁷³. Al igual que la Casa Árabe, también en 2006 se creó la Casa Sefarad, descrita como «territorio común de los judíos», sean o no sefardíes, para que estos puedan hacer a España «más suya que nunca». Se establece una conexión directa con la Alianza de Civilizaciones:

Las alianzas y la civilización conforman una parte esencial de la historia del pueblo judío, un pueblo español y una comunidad que nos enseña los valores de la cooperación y de la interdependencia⁷⁴.

En el conjunto de las dinámicas euromediterráneas, a pesar de la división en esta etapa el despliegue de estructuras e instrumentos multilaterales alcanzó una cierta madurez. En la conferencia de Valencia, un plan de acción fue adoptado por

67. Moncloa: RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: «Conferencia de prensa del presidente del gobierno al final de su visita oficial a Marruecos», Casablanca, 24 de abril de 2004.

68. Moncloa: RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: «Conferencia de prensa del presidente del gobierno al final de su visita oficial a Marruecos».

69. Moncloa: RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno después de su visita oficial a Argelia», 14 de julio de 2004.

70. Moncloa: RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Presidente de Egipto», 24 de noviembre de 2004.

71. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso ante el IV congreso de la organización B'nai B'rith Europe», Madrid, 2 de noviembre de 2005.

72. MAE: «Intervención del ministro de asuntos exteriores, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, en la II conferencia OSCE sobre antisemitismo», Berlín, 28-29 de abril de 2004.

73. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso ante el IV congreso de la organización B'nai B'rith Europe», Madrid, 2 de noviembre de 2005.

74. *Ibid.*

unanimidad: se confirmó el horizonte de 2010 para la creación de una zona de libre cambio, se propuso la creación de un banco de inversiones euromediterráneo, se previó la colaboración en la lucha antiterrorista y se recomendó reforzar la dimensión parlamentaria del proceso, cosa que desembocó en la creación de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (diciembre de 2003).

Los avances más tangibles se producían en la segunda cesta, pero aun así no se observaba el efecto *spill-over* hacia el ámbito político⁷⁵. Richard Gillespie apuntaba que la experiencia reciente del Mediterráneo mostraba los riesgos que corría la cooperación Norte-Sur si se depositaba demasiada confianza en los lazos empresariales y en proyectos conjuntos de infraestructuras mientras las diferencias políticas y culturales eran ignoradas⁷⁶.

4. TERRORISMO E INMIGRACIÓN, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE (2005-2008)

La cumbre para conmemorar el décimo aniversario del Proceso de Barcelona, celebrada bajo el nombre de *Barcelona+10* los días 27 y 28 de noviembre de 2005, halló el compromiso de los socios en situación de mínimos. El encuentro, que debía haber servido para relanzar el proceso, tuvo como único resultado un código de conducta antiterrorista no vinculante para las partes. Los resultados escasos de la cita mostraron al Ejecutivo los límites de la política mediterránea.

El relato del miedo a la inmigración descontrolada, amalgamado con el del miedo al terrorismo, había acabado por dominar las agendas. De manera más velada, el miedo a la escasez energética y la necesidad de cada Estado de adquirir ventaja en la carrera por unos recursos que aparecían más limitados que nunca determinaron también la transformación del discurso económico. Rodríguez Zapatero resumió este estado de cosas, encontrado en el futuro, más que en el pasado, el acicate para llevar adelante la cooperación necesaria:

Algunos de los grandes desafíos internacionales, como la energía, la inmigración o el terrorismo, han tenido y tienen una presencia importante en esta zona [el Mediterráneo]. Al tiempo, se trata de un espacio de futuro, con países que sienten a Europa como parte de ese porvenir⁷⁷.

El abanico de prioridades políticas del multilateralismo euromediterráneo había quedaba de hecho reducido a estos pocos intereses «emergentes». El recrudecimiento de la inestabilidad regional reforzó este estado de cosas: aunque el

75. GILLESPIE, Richard: «A political agenda for region-building? The EMP and democracy promotion in North Africa». Working Paper AY0405-30. Institute of European Studies, University of California, Berkeley, 2004, p. 1.

76. *Ibid.*, p. 19.

77. Moncloa: RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: «Conferencia del Presidente del Gobierno con el título "En interés de España: una política exterior comprometida", en un acto organizado por el Instituto Elcano», Madrid, 16 de junio de 2008.

enfrentamiento entre Israel y Hezbolá en el Líbano en julio-agosto de 2006 suscitó una acción mediadora de Francia, Italia y España, el marco multilateral mediterráneo en sí entra en una situación de *impasse*.

Durante 2006, el Gobierno español hizo más patente que nunca la necesidad de una implicación multilateral en el control de las fronteras ante la llegada de pateras de inmigrantes⁷⁸. Después de un llamamiento de la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega, el 23 de mayo la UE decidió enviar refuerzos a Canarias. El Gobierno aceptó dar apoyo a la directiva europea de retorno (tramitada a mediados de 2008) que permitió ampliar el tiempo de inmigrantes ilegales en centros de internamiento y reguló la expulsión de menores sin acompañamiento a terceros países, empujado por la necesidad de contar con la solidaridad europea en el control de sus fronteras exteriores. De manera similar, tuvo que aceptar que el texto del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (24 de septiembre de 2008) prohibiera las regulaciones masivas, lo que suponía una cierta condena *ex post* de la que Rodríguez Zapatero había autorizado a principios de 2005, si bien se consiguió que la figura de un contrato de integración desapareciera del texto final. El orden de los factores en el plano europeo —primero la *directiva de retorno*, después el pacto por la integración y finalmente la reforma del asilo— realzó el componente de seguridad por encima de cualquier consideración de cohesión social o humanitaria. El discurso gubernamental quería ser cuidadoso con no mezclar inmigración y terrorismo, pero el mentarlos repetidamente uno al lado del otro obtenía justamente ese efecto pernicioso⁷⁹. Se establecía un nexo argumental entre la experiencia española frente al terrorismo y un supuesto bagaje histórico apto para tratar con el fenómeno migratorio: Rodríguez Zapatero subraya que España tiene la dolorosa experiencia del terrorismo, pero también que se ofrece al mundo como ejemplo de esperanza. Acto seguido aparece la referencia a la inmigración: la vivencia directa en el pasado proporciona un vínculo esencial de la sociedad española con el fenómeno. España, ayer país de emigración, hoy destino de inmigrantes: «Es un dato que nos marca como sociedad». Ello aportaría «experiencia y sensibilidad a la hora de regular los flujos migratorios y los retos demográficos»⁸⁰. Para Moratinos, 2006 debía pasar a la historia como el año de la concienciación sobre el desafío de las migraciones —un fenómeno «tan antiguo como la

78. «El desafío que plantea África desborda la capacidad de España» [entrevista a Bernardino León, secretario de Estado de Asuntos Exteriores del Gobierno español], *El País*, 21 de mayo de 2006. León se pregunta: «¿Tiene sentido que toda el África subsahariana, incluidos los países lusohablantes, reciba menos cooperación española que Bolivia?».

79. Moncloa: «Conferencia de prensa del Primer Ministro británico, del Presidente del Gobierno, del Presidente de la Comisión Europea y del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, después de la Cumbre Euro-mediterránea». [Barcelona, 28 de noviembre de 2005].

80. Moncloa: «Discurso del Presidente del Gobierno en la inauguración del Consejo Ministerial de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)», Madrid, 29 de noviembre de 2007.

humanidad»— gracias a la Conferencia Euroafricana de Rabat sobre migración y desarrollo (10 y 11 de julio de 2006)⁸¹. Esta fue concebida como

punto de partida de un proceso ambicioso de concertación, orientado a la cooperación política y económica, al co-desarrollo, así como a la creación de políticas públicas migratorias, según el principio de apropiación.

Así, el *espíritu de Rabat* se entiende como un trascender la mera gestión de flujos migratorios⁸². La inmigración se sitúa en el primer nivel de numerosas relaciones bilaterales. Es citada al término de la reunión de alto nivel entre España y Marruecos en 2008⁸³. Moratinos agradece al Gobierno libio y a su ministro de Exteriores Abdel Rahman Shalgam la celebración de una Conferencia sobre Inmigración y Desarrollo que reunió a los ministros de 53 países africanos y a los de la UE en Trípoli el 22 de noviembre de 2006⁸⁴.

Por otro lado, la guerra de Irak había hecho inestable el abastecimiento energético procedente de Oriente Medio, mientras que el procedente del Este europeo se tornaba imprevisible por las disputas entre Rusia y Ucrania: la búsqueda de fuentes energéticas alternativas miraba ahora al Mediterráneo. La acción en favor del medio ambiente resulta en muchas ocasiones solo la cara amable de esta preocupación: la lucha contra el cambio climático no solo es declarada «compatible con el crecimiento económico», sino descrita como «la mejor manera de crecer económicamente que tenemos por delante»⁸⁵.

Durante esta etapa, la acción diplomática española estuvo marcada por los esfuerzos por preservar la marca Barcelona en tiempos menos boyantes que los que la vieron nacer. El ministro Moratinos señalaba momentos críticos para la acción multilateral en la región, «en el sentido natural de la palabra “crítico”, de momento de inflexión»⁸⁶. Sin embargo, las preocupaciones habían cambiado de tenor también para España, de manera que incluso para esta mantener la integralidad de la agenda de Barcelona se convirtió en secundaria.

81. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en la conferencia Europa-África sobre migración y desarrollo», Trípoli, 22 de noviembre de 2006.

82. MAE: «Discurso en la reunión del Comité de Seguimiento de la Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo», Madrid, 21 de junio de 2007. Algunos analistas vieron la Conferencia de Rabat como un gran esfuerzo de la diplomacia española con resultado limitado: el principal motor habría sido la voluntad de Rodríguez Zapatero de «europeizar» la crisis de la llegada de los inmigrantes, especialmente tras los hechos de Ceuta y Melilla en verano de 2005 (SORROZA BLANCO, Alicia: «La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat”», *ARI*, 93, 2006).

83. Moncloa: «Conferencia de prensa del Primer Ministro del Reino de Marruecos y del Presidente del Gobierno», Uchda, 11 de julio de 2008.

84. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en la Conferencia Europa-África sobre Migración y Desarrollo», Trípoli, 22 de noviembre de 2006.

85. Moncloa: «Discurso del Presidente del Gobierno en la inauguración de la Jornada Técnica “España Solar”», Madrid, 21 de junio de 2007.

86. MAE: Moratinos, Miguel Ángel: «Intervención con motivo de la XV Asamblea General de la Alianza Mediterránea de Noticias (AMAN)», 15 de noviembre de 2006.

La prioridad mediterránea pierde terreno en la acción exterior española, a la par que esta se diversifica y atiende una multitud de frentes y objetivos, como promover oportunidades en los mercados asiáticos⁸⁷, familiarizarse con el potencial inexplorado de África⁸⁸ o enfrentarse al número creciente de competidores en Latinoamérica. Esta última región es ahora presentada como el área de mayor afiliación histórica para España, y no ya como igual al Mediterráneo, se refuerza como una base identitaria privilegiada con referencias continuadas a los «valores comunes»⁸⁹. En contraste con el lenguaje sobrio y las escasas referencias históricas empleadas en torno al Mediterráneo, la lengua consagra la predilección por Latinoamérica en el cuadro de relaciones globales: «El lenguaje es la patria del ser humano y nuestro límite en el mundo tiene las dimensiones de nuestra lengua»⁹⁰. En el ámbito mediterráneo, como podría aplicarse a otros espacios regionales, el «idioma de Cervantes» es también «vehículo significado en los procesos de globalización y en la sociedad intercultural del siglo XXI»⁹¹. Incluso la perspectiva humana que exige el fenómeno de la inmigración se sustenta ocasionalmente en la idea de una *koiné* iberoamericana, ladeando la idea de la dignidad genérica del individuo:

Toda la política en relación con la inmigración ha de tener siempre presente que estamos hablando de aquellos que son como nosotros; de aquellos que son nuestros hermanos; de aquellos que comparten con nosotros historia, sueños, ambiciones y ganas de futuro⁹².

Ante la propuesta de Sarkozy de creación de una Unión Mediterránea, Rodríguez Zapatero se declara muy favorable⁹³. Tras haber hablado con el presidente francés sobre el relanzamiento de la política mediterránea, Rodríguez Zapatero manifestó que no se podía seguir con la base unidireccional de una gran UE que acuerda programas de cooperación; hacía falta construir juntos esos proyectos

87. RODAO, Florentino: «España en Asia: Hacia un salto cualitativo». En: BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos: *op. cit.*, pp. 423-492; pp. 441-442.

88. Moratino habla de «sueño norteafricano», refiriéndose al de «fecundar la integración regional del Magreb». El modelo genérico es una vez más el de la unidad europea: MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en el acto de clausura del seminario internacional "Del coste del No Magreb al tigre norteafricano"», 26 de mayo de 2006.

89. ARENAL, Celestino del: «América Latina en la Política exterior española». En: Beneyto, José María y PEREIRA, Juan Carlos: *op. cit.*, pp. 243-306; pp. 243 y 278.

90. MAE: RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: «Discurso del Presidente del Gobierno en la clausura del encuentro de los Directores de centros del Instituto Cervantes en el mundo», [León, 25 de julio de 2006].

91. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención en la inauguración del centro del Instituto Cervantes de Palermo (Sicilia)», [5 de junio de 2006].

92. Moncloa: «Palabras del Presidente del Gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero, en el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo», [Cuenca, Ecuador, 10 de abril de 2008].

93. Moncloa: «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Presidente de la República Francesa», Madrid, 31 de mayo de 2007.

«sobre la base del espíritu de Barcelona»⁹⁴. En contraste con la profusión de argumentos históricos con los que Sarkozy defendía su propuesta, Rodríguez Zapatero prefiere plantear la política mediterránea como un acto de voluntad en pro de los tiempos venideros: «En el Mediterráneo está una parte muy importante de nuestra historia, de nuestro presente; pero, sobre todo, ahí está una parte muy importante de nuestro futuro»⁹⁵. En el imaginario histórico pierden vigencia las ilustraciones medievales del diálogo y la equidistancia. «El mar Mediterráneo nunca ha estado libre de conflictos y controversias», asevera ahora Moratinos, afirmando que el conflicto Israel-Palestina es el que más movilización de actores ha suscitado en la historia sin que se haya llegado a una solución. Pero al mismo tiempo quiere deshacer la idea de que la inestabilidad en el Mediterráneo es la principal amenaza global, comparable a los males más absolutos del pasado. Los problemas que surgen del Mediterráneo hoy no pueden compararse a «la amenaza letal del totalitarismo en Europa en el siglo xx». Se sitúa así a contracorriente de una línea de pensamiento entonces sostenida por responsables gubernamentales franceses e italianos, y seguramente aun otros, según la cual el fundamentalismo musulmán era el nuevo totalitarismo⁹⁶.

Quizás con esto en mente, Moratinos afirma que «se está utilizando al Islam para explicar todo y nada, olvidando su esencia espiritual profunda»⁹⁷. Este tipo de activismo semántico se encuentra sobre todo en el desarrollo de la Alianza de Civilizaciones, a la cual el Gobierno aportó la construcción de la bóveda de Miquel Barceló en la sala de Derechos Humanos y de la Alianza de Civilizaciones en el palacio de las Naciones Unidas de Ginebra, en una acción que se ve paralela a la aportación de las pinturas de Josep Maria Sert a la misma sede en el siglo xx⁹⁸. La Alianza era presentada con altos niveles de idealización, afirmando que se trata de «desarrollar modelos de convivencia que vayan más allá de la mera yuxtaposición de culturas; modelos que favorezcan, promuevan y protejan la aceptación de la diversidad y la pluralidad»⁹⁹. Según Moratinos, las caricaturas de Mahoma o los

94. Moncloa: «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Primer Ministro francés después de la Reunión de Alto Nivel de cooperación transfronteriza», Zaragoza, 27 de junio de 2008.

95. RODRÍGUEZ ZAPATERO, JOSÉ LUIS: *Conferencia del Presidente del Gobierno con el título «En interés de España: una política exterior comprometida», en un acto organizado por el Instituto Elcano*. [Madrid, 16 de junio de 2008]. Moncloa.

96. «Je préférerai toujours les excès de la caricature à l'absence de droit à la caricature, qui est la marque de tous les régimes totalitaires. [...] Trop de confiance accordée à la raison, trop d'héritage venu des Lumières et de la chrétienté nous font un antidote efficace au totalitarisme», SARKOZY, NICOLAS: «Discours de M. le Président de la République française», *Vie publique*, 12 de noviembre de 2009, www.vie-publique.fr.

97. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en la ceremonia de concesión del Doctorado Honoris Causa», Malta, 4 de mayo de 2007.

98. MAE: «Discurso en la firma del Acuerdo sobre la intervención plástica en la cúpula de la Sala XX del Palacio de Naciones Unidas en Ginebra», [28 de febrero de 2007].

99. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en la inauguración del Foro Hispano-Francés», [París, 28 de marzo de 2006].

«efectos e interpretaciones de las palabras de su Santidad el Papa» hacían necesario de manera urgente el funcionamiento de la Alianza de Civilizaciones¹⁰⁰. Con motivo de la inauguración de la Casa Árabe, Moratinos utiliza de nuevo el simbolismo de Córdoba y Al-Ándalus:

Como diría Averroes, no hay nada superfluo y, por ello, necesitamos del entusiasmo, el apoyo y la complicidad de la sociedad civil, de las instituciones, de los estados árabes, de sus embajadores, con el fin de convertir la Casa Árabe en un espacio de encuentro fecundo¹⁰¹.

Córdoba a estas alturas es, más que un signo de complicidad bilateral con el mundo árabe, una reivindicación «de una de las páginas más brillantes de la Historia de la Humanidad en lo que a convivencia se refiere de los credos islámico, judío y cristiano». La nueva lectura queda bien establecida: el ministro quiere que hoy Córdoba («ciudad milenaria y tolerante») siga siendo referente «para el respeto y la convivencia de musulmanes, judíos y cristianos». En este mismo contexto, habría que actualizar las enseñanzas de Al-Zubaidi, preceptor del califa cordobés Al-Hakam II: «Todas las tierras, en su diversidad, son una. Y los hombres todos son vecinos y hermanos»¹⁰². Así, la equidistancia se refuerza: Moratinos rememora el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel como un avance hacia la normalidad que nunca se debería haber perdido, ya que las bases de la política exterior se hallaban huérfanas y ahora se permitía «potenciar nuestra presencia en el Mediterráneo desde un compromiso claro con la paz, la convivencia y el progreso». España recuperaba «una parte de su propia esencia»¹⁰³. Signo de esto es la institucionalización del recuerdo del Holocausto en España. Se integra al país en el Grupo de Trabajo para la Cooperación Internacional sobre Educación, Memoria e Investigación del Holocausto, se colabora con Yad Vashem y se crea la Casa Sefarad-Israel. Refiriéndose a un acto celebrado el año anterior con catorce supervivientes de la Shoah, Moratinos dice:

(...V)olví a escucharse en tierras de España, 500 años después de su expulsión, el viejo castellano que habían conservado como idioma materno a lo largo y lo ancho de sus exilios y diásporas. Lo que los sobrevivientes repitieron una y otra vez, y con especial emoción, era: «¡hemos vuelto a casa!» Los justos salvaron a Europa y hoy

100. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en el acto de presentación de los Presupuestos del MAEC 2007», [5 de octubre de 2006]. El ministro se refiere aquí a la controversia suscitada por la publicación de caricaturas de Mahoma en el periódico danés *Jyllands-Posten* (30 de septiembre de 2005) y a las declaraciones de Benedicto XIII acerca del islam en su discurso pronunciado el 12 de septiembre de 2006 en la Universidad de Ratisbona (Alemania).

101. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en el acto de constitución del consorcio de Casa Árabe», Madrid, 6 de julio de 2006.

102. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en la inauguración de la Conferencia OSCE sobre intolerancia hacia los musulmanes», Córdoba, 9 de octubre de 2007.

103. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en el acto de clausura del curso de verano de la UCM "España-Israel, 20 aniversario de unas relaciones"», El Escorial, 7 de julio de 2006.

Europa puede salvar al mundo». La solidaridad de los justos salvó simbólicamente a la humanidad. Y porque Europa supo renacer y es, hoy, la esperanza de mundo¹⁰⁴.

5. DEL NACIMIENTO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO A LA EXTENSIÓN DE LA PRIMAVERA ÁRABE (2008-2012)

Entre 2008 y el inicio de la Primavera Árabe en 2010-2011, el multilateralismo euro-mediterráneo fue completamente transformado por la creación de la Unión por el Mediterráneo. El enfoque integral y multisectorial de la declaración de Barcelona fue sustituido por proyectos estrella —la lucha contra la contaminación en el Mediterráneo, el establecimiento de autopistas del mar, la cooperación en protección civil, el desarrollo de la energía solar— con el objetivo manifiesto de que actuaran como catalizadores de una mayor cohesión regional. El principio de copropiedad entre el Norte y el Sur —olvidando que en este las elites gubernamentales eran mayormente autoritarias— fue incardinado en la nueva organización como principio fundamental, mientras que el diálogo político se desvanecía.

Las últimas victorias diplomáticas señaladas de España en el ámbito mediterráneo se produjeron en 2007-2008, primero consiguiendo, juntamente a la diplomacia italiana, que Sarkozy aceptara ampliar el número de países que podrían formar parte de su Unión Mediterránea, y después, obteniendo que la nueva organización tuviera su secretariado en Barcelona. Entre tanto, la Unión por el Mediterráneo (UpM) nació el 13 de julio de 2008 en París. Al término de su primera cumbre, Rodríguez Zapatero se congratuló de que se hubieran acordado proyectos concretos y se mostró convencido de que servirían para «fortalecer (el) espíritu de integración, de comunicación, de diálogo y de cercanía». Por el resto, en las mismas declaraciones, se da un énfasis casi exclusivo a los beneficios que la nueva unión debía tener para la seguridad¹⁰⁵. Sin embargo, tales «victorias» no pudieron ser capitalizadas de manera sustancial por España. Por un lado, la denominación «Proceso de Barcelona» fue abandonada tras un breve periodo de transición en que se utilizó la expresión híbrida «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo». La decisión de ubicar la sede del secretariado en Barcelona se entendió en parte como una contrapartida para facilitar la renuncia al denominativo por parte de la diplomacia española. Por otro lado, el despliegue del secretariado de la UpM en Barcelona resultó ser problemático y complejo. Estuvo marcado por constantes estancamientos en la negociación, la temprana dimisión del primer secretario general y la lentitud de su *modus operandi*. Mientras tanto, el Elíseo ejercía el poder *de facto* sobre un buen número de aspectos organizacionales.

104. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Discurso en el acto conmemorativo del día oficial de la Memoria del Holocausto y la Prevención de los Crímenes contra la Humanidad», Madrid, 24 de enero de 2008.

105. Moncloa: «Declaraciones del Presidente del Gobierno antes de asistir al desfile militar del Día de la Fiesta Nacional de Francia», París, 14 de julio de 2008.

En paralelo, la crisis económica global acarreó una rápida pérdida de estatus internacional para España. Con la crisis todavía incipiente, la presencia de Rodríguez Zapatero en la cumbre del G20 en Washington —gracias a la cesión que Sarkozy hizo de uno de los dos asientos de los que Francia disponía— pretendía también sellar la reconciliación del Gobierno español con el de los Estados Unidos tras años de frialdad diplomática. El prestigio internacional español parecía entonces alcanzar un momento dulce, hasta el punto de que Sarkozy hablaba de un «eje París-Madrid-Londres» e invitaba a España a traducir su prestigio en un mayor protagonismo: «El mundo necesita una España que ejerza toda su responsabilidad internacional; siempre lo he pensado»¹⁰⁶. Cuando los efectos de la crisis resultaron palpables, en cambio, se produjo un reconocimiento abrupto de la debilidad del país en la escena internacional¹⁰⁷.

A pesar de la desaparición del diálogo político de las estructuras del multilateralismo mediterráneo, Trinidad Jiménez, quien se convirtió en ministra de Asuntos Exteriores en octubre de 2010, asociaba la UpM con el imperativo de dar una respuesta política a la Primavera Árabe. Jiménez esperaba que se pudiera trascender más allá de la cooperación técnica euromediterránea para que los progresos «lleguen también al ámbito político, al más alto nivel»¹⁰⁸. La educación superior y la ayuda a las pequeñas y medianas empresas se habían añadido como líneas de trabajo a los cuatro grandes proyectos que Sarkozy había propuesto inicialmente. La Primavera Árabe suscitó más cautela que entusiasmo democrático. Rodríguez Zapatero insistió en la obligación internacional de proteger al pueblo libio: el 19 de marzo de 2011, en la reunión del Elíseo, el Gobierno español se ofreció a participar en la campaña militar contra Gadafi, cosa que el Congreso de los Diputados ratificó el 22 de marzo con un 99% de los votos¹⁰⁹. Algunos meses más tarde las palabras de Rodríguez Zapatero parecen incluso querer expresar una doctrina en relación a la Primavera Árabe: «España, como hizo desde su primera manifestación, prestará toda la ayuda que sus pueblos soliciten»¹¹⁰. Al mismo tiempo Jiménez señala los riesgos anexos al amplio movimiento de contestación popular: «flujos descontrolados de inmigración ilegal», «trata de personas», «radicalismo yihadista», «tráfico ilícito de armas», «riesgo de una involución» con «empleo de la violencia generalizado».

106. Moncloa: «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Presidente de la República Francesa», Madrid, 28 de abril de 2009.

107. Culminará con una queja del Gobierno por la infrarrepresentación en las instituciones europeas, mientras que estas lo atribuyen a la debilidad económica del país y la falta de habilidad en el buscar alianzas (PÉREZ, C.: «España, contra la irrelevancia en la UE», *El País*, 23 de enero de 2013).

108. MAE: JIMÉNEZ, Trinidad: «Intervención en la toma de posesión del secretario general de la Unión por el Mediterráneo», Barcelona, 5 de julio de 2011.

109. Moncloa: «Discurso del presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados para solicitar la ratificación del acuerdo sobre participación de tropas españolas en la resolución de la crisis de Libia», Madrid, 22 de marzo de 2011.

110. Moncloa: «Discurso del presidente del Gobierno en el debate sobre el estado de la nación», Madrid, 28 de junio de 2011.

Se crea en el seno de la Presidencia del Gobierno una Célula Interministerial de Seguimiento de la Crisis en el Mundo Árabe¹¹¹.

Las expresiones de afinidad hacia los países árabes pasaron de referirse a una sintonía que incluía virtualmente a todos los regímenes del sur a dirigirse al apoyo temprano a la Primavera Árabe. En 2010, Rodríguez Zapatero no dudaba en calificar a Assad de «buen amigo de España»¹¹². En otra ocasión en el mismo año, respondía a una pregunta sobre dos cooperantes secuestrados afirmando: «Siempre Libia coopera en aquellos asuntos que tienen que ver con aspectos de seguridad que son delicados»¹¹³. Durante el inicio de etapa, y hasta el derrocamiento de Ben Alí, Túnez continúa siendo loada como el modelo de desarrollo mediterráneo por excelencia. En 2008, Rodríguez Zapatero agradeció públicamente a Ben Alí el apoyo a la candidatura de Barcelona para la sede del secretariado UpM, que calificó de decisivo¹¹⁴. Justamente fue en Túnez donde se quiso visualizar una incipiente vocación pionera en el apoyo a la Primavera Árabe. Rodríguez Zapatero fue el primer líder occidental en viajar al país en la etapa post-Ben Alí. Durante esta visita, Rodríguez Zapatero anunció un crédito de 300 millones de euros a través del Banco Europeo de Inversiones. España apoyó las elecciones de Túnez de julio, aportando un millón de dólares a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Jiménez visitó Egipto en marzo de 2011, «ocasión para variados encuentros con la sociedad civil», y mostró el apoyo al más alto nivel a «los anuncios de reforma que impulsan los Reyes de Marruecos y de Jordania»¹¹⁵.

Si algo permite hablar de continuidad en el discurso pro-árabe español en esta etapa es el lugar preferente que ocupa Marruecos. En la etapa precedente y hasta la Primavera Árabe, ello se detectaba en el subrayar la especial intensidad y armonía entre los dos países con el objetivo de conseguir para Marruecos un estatus avanzado en la relación con la UE a través de una hoja de ruta para el establecimiento de mecanismos de consulta política regular y la integración progresiva en el Mercado Único Europeo. Al término de 2008, Rodríguez Zapatero destacaba la importancia de la relación hispano-marroquí en tanto en cuanto España era el segundo socio comercial y el segundo principal inversor de Marruecos¹¹⁶. En esta nueva etapa los esfuerzos se centraron en singularizar Marruecos como caso de

111. MAE: JIMÉNEZ, Trinidad: «Intervención en la inauguración de las jornadas con los embajadores del Norte de África, Oriente Medio y países del Golfo», Madrid, 18 de abril de 2011.

112. Moncloa: «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Presidente de Siria», Madrid, 5 de julio de 2010.

113. Moncloa: «Declaraciones del Presidente del Gobierno después de su reunión con el Presidente de Libia», Trípoli, 24 de junio de 2010.

114. Moncloa: «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Primer Ministro de Túnez después de la Reunión de Alto Nivel hispano-tunecina», Madrid, 20 de noviembre de 2008.

115. MAE: JIMÉNEZ GARCÍA-HERRERA, Trinidad: «Intervención en la inauguración de las jornadas con los embajadores del Norte de África, Oriente Medio y países del Golfo», Madrid, 18 de abril de 2011.

116. Moncloa: «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Primer Ministro de Marruecos después de la Reunión de Alto Nivel hispano-marroquí», Madrid, 16 de diciembre de 2008.

previsión y de reacción inteligente ante el reto de la Primavera Árabe. Las acciones de Rabat se ofrecen como modelo para un cambio no traumático por «haber empezado antes a introducir los cambios»¹¹⁷. Ante la coyuntura, las relaciones con Marruecos son más que nunca la vara de medir el conjunto de las relaciones bilaterales euromediterráneas. Se distingue entre los «procesos relativamente pacíficos de cambio, en los que la resistencia de los regímenes que detentaban el poder ha sido limitada» y los casos en que «los regímenes han optado por la defensa de sus privilegios recurriendo a una represión brutal». En el grupo del medio, el de los que han introducido reformas a tiempo, se sitúa también a Argelia y a Jordania¹¹⁸.

Con la reconciliación transatlántica en 2005, tras la crisis diplomática de la guerra de Irak, se había iniciado un proceso de convergencia del relato sobre Israel, en el que las políticas exteriores que se habían mantenido más frías sobre este particular —entre las que se encuentran la francesa y la española— acabaron amoldándose progresivamente a la matriz estadounidense, lejos de las divergencias que aquellas se habían permitido hasta los años noventa. Sin embargo, el equilibrio formal apenas resulta perceptible en la intervención que Jiménez hace ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2011, en la que la seguridad de Israel frente a las guerras y el terrorismo resulta el elemento más prominente. Jiménez menciona el compromiso con el pueblo palestino «antiguo y conocido por todos» y unas relaciones históricas con pueblo judío que «se remontan a muchos siglos atrás». «La identidad histórica de España no se entiende sin la doble herencia árabe y judía», pero los resultados son el compromiso con la «plasmación del proyecto de crear un hogar nacional para el pueblo judío» y la «esencial» seguridad de «este joven Estado nacido de un pueblo antiguo», un Estado que «ha conocido varias guerras y el dolor del terrorismo contra su población civil». La mejor manera de preservar esta seguridad es un acuerdo de paz que «disponga el establecimiento de un Estado palestino [...]»¹¹⁹. Por último, España, según un fenómeno que se produce casi invariablemente en todos los aliados europeos de Washington, participa en la multiplicación de instancias oficiales de recuerdo de la Shoah. Moratinos ya había señalado que las muchas iniciativas emprendidas ponían en tela de juicio el supuesto arraigo del antisemitismo en España. La Ley de Educación, sin ir más lejos, es modificada para ampliar la atención prestada al Holocausto¹²⁰. Las palabras de Jiménez en ocasión del *Día de la Memoria* de 2011 permiten percatarse de la liturgia —sin que la palabra necesariamente mantenga aquí su sentido religioso— de que se había ido rodeando la conmemoración:

117. MAE: JIMÉNEZ GARCÍA-HERRERA, Trinidad: «Intervención en el Foro de Nueva Economía», Madrid, 29 de abril de 2011.

118. MAE: JIMÉNEZ GARCÍA-HERRERA, Trinidad: «Intervención en la inauguración de las jornadas con los embajadores del Norte de África, Oriente Medio y países del Golfo», Madrid, 18 de abril de 2011.

119. MAE: JIMÉNEZ GARCÍA-HERRERA, Trinidad: «Intervención en el plenario de la Asamblea general de Naciones Unidas. Debate general del 66.º período de sesiones», 24 de septiembre de 2011.

120. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención en la apertura del 65 periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas», Nueva York, 24 de septiembre de 2010.

oyendo las voces de las víctimas, viendo la luz de las velas encendidas, sintiendo el silencio de profunda empatía y respeto, escuchando unas músicas que reflejan el destino del pueblo judío a lo largo de los siglos, [...] ¿cómo no sentir un especial orgullo por el camino recorrido por España? Hace no tantos años, no sabíamos —o tal vez no quisimos saber— del Holocausto; no se enseñaba en las aulas; no se investigaba en las universidades; no se rendía homenaje a las víctimas, no se viajaba a los lugares de memoria¹²¹.

Refiriéndose al Día Oficial de la Memoria del Holocausto y la Prevención de los Crímenes contra la Humanidad —el 27 de enero, instituido oficialmente en España en diciembre de 2004—, Jiménez señala que «son más y más los ciudadanos que desean sumarse a este homenaje» y como con la presencia de los reyes el primer año se quiso «destacar el carácter “de Estado” de la voluntad política de incorporar la memoria del Holocausto a la conciencia colectiva española»¹²². Con todos estos elementos, en el discurso oficial español, el imaginario de Sefarad se independiza de la relación dialéctica mantenida hasta entonces de la que había sido su contraparte necesaria: Al-Ándalus.

Con estas coordenadas, la Primavera Árabe apenas altera el progresivo relegamiento del Mediterráneo a una prioridad de segundo orden para la diplomacia española. Para esta, resultaba más importante hacer frente a la competencia creciente que experimentaba en el ámbito latinoamericano¹²³, inmerso en una efervescencia integracionista desatada en parte por la negociación de los acuerdos de asociación birregional con la UE¹²⁴. Por otro lado, se veía conveniente diversificar las relaciones diplomáticas, extendiéndolas especialmente a las zonas emergentes del planeta. Aunque Latinoamérica y el Mediterráneo aparecen citados como áreas tradicionales preferentes, se produce una clara apuesta a favor de la primera, con el argumento de que los europeos mantienen hacia esta una afinidad que no tiene comparación posible¹²⁵. Asia se hace imprescindible para contar en la economía global. Rodríguez Zapatero habla de un dinamismo económico de China «que

121. MAE: JIMÉNEZ GARCÍA-HERRERA, Trinidad: «Discurso con motivo del día de la memoria del Holocausto en el Auditorio Nacional de Madrid», 27 de enero de 2011.

122. *Ibid.*

123. Moncloa: «Discurso del Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre los resultados del Consejo Europeo y sobre las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea», 16 de diciembre de 2009: «Es imprescindible que las relaciones entre Europa y América Latina tengan una mayor entidad política y mayores contenidos. [...] También vamos a promover el diálogo y la cooperación con los países del sur del Mediterráneo, de cuya estabilidad y prosperidad [...], depende, en gran medida, la estabilidad de Europa y, especialmente, la del sur de Europa».

124. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención en la apertura del 65.º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas», Nueva York, 24 de septiembre de 2010.

125. Moncloa: «Discurso del Presidente del Gobierno en la inauguración de la Conferencia de Presidentes de Comisiones de Asuntos Exteriores de los Parlamentos de países miembros de la Unión Europea», Madrid, 25 de febrero de 2010.

incluso asusta»¹²⁶. Esta importancia se pone de manifiesto en la presentación del Plan Asia-Pacífico 3¹²⁷. Moratinos cita el compromiso con la pobreza extrema: hace referencia a Latinoamérica y África como prueba de que «hemos conseguido que nuestra ayuda vaya a los más pobres entre los pobres»¹²⁸. También en este aspecto se deja a un lado al Mediterráneo, pero en cambio se da cabida a países latinoamericanos.

Como hemos señalado, el prestigio internacional de España experimentó una importante transformación en esta etapa, cosa que condicionó la autopercepción y la manera como el país se sitúa al servicio de los intereses globales. El liderazgo mediterráneo, así como sus manifestaciones retóricas, resultan incongruentes con el alud de problemas que acarrea la crisis económica internacional. Para la imagen de España como avanzadilla de la civilización, el nombre «Cervantes» continúa siendo uno de los elementos irreductibles para reivindicar los espacios espirituales más variados en Latinoamérica. Rodríguez Zapatero se refiere a España como «provincia del territorio que Carlos Fuentes denominó “el territorio de La Mancha”»¹²⁹. Mientras el prestigio internacional existió, la defensa de los valores altruistas pudo mantenerse como la marca distintiva de lo que España podía aportar al mundo. El carácter pionero de la acción exterior española continúa mostrándose a través de la Alianza de Civilizaciones. Rodríguez Zapatero afirma que su relación con Turquía ha sido uno de los elementos dominantes en su política exterior, cosa que ha llevado a una elevación del nivel de las relaciones, visualizado en una reunión de alto nivel anual. Rodríguez Zapatero hace también referencia a la importancia de las empresas españolas en la construcción de infraestructuras en Turquía¹³⁰. A pesar de ello, el presidente del Gobierno insistía en la naturaleza completamente generosa, «anticonvencional», de una organización que debía llevar la paz y la concordia que no fueron posibles en el siglo XX: esta es una organización que está «para dar, no para servirse de ella»¹³¹.

Enfrentada a la necesidad de responder a la Primavera Árabe, la UE encontró su propia legitimidad y relevancia en esta región, muy socavada inicialmente por sus políticas erráticas y más recientemente por el cierre de los canales institucionales en favor del cambio democrático¹³². Si la idea de copropiedad entre Norte y

126. Moncloa: «Discurso del presidente del Gobierno en la inauguración de la sede del Instituto Confucio en la Universidad de León», 10 de octubre de 2011.

127. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención en acto de presentación del Plan Asia-Pacífico 3 (2008-2012)», 3 de marzo de 2009.

128. MAE: MORATINOS, Miguel Ángel: «Intervención en el Día del Cooperante», 8 de septiembre de 2010.

129. Moncloa: «Discurso del presidente del Gobierno en la sede del Instituto Cervantes en Pekín», 12 de abril de 2011.

130. Moncloa: «Conferencia de prensa del Primer Ministro turco y del Presidente del Gobierno después de la Reunión de Alto Nivel turco-española», Estambul, 5 de abril de 2009.

131. Moncloa: «Discurso del Presidente del Gobierno en la inauguración del Foro de la Alianza de Civilizaciones», Estambul, 6 de abril de 2009.

132. HERNANDO DE LARRAMENDI: *op. cit.*, p. 342.

Sur se convirtió en el *leitmotiv* del nuevo orden en la región, cualquier sentido de propiedad sobre el proceso euromediterráneo se desvaneció para la diplomacia española.

6. CONCLUSIONES

En la evolución del Proceso de Barcelona se revela una progresiva volatilización del diálogo político en el entramado institucional euromediterráneo. En contacto con la realidad de la Primavera Árabe y una vez ya liquidado el propio proceso, esta situación acarrió la decadencia del propio marco multilateral regional, desbordando la estrategia europea y dejándola sin puntos de enganche a partir de los cuales recobrar la legitimidad que le había proporcionado su anterior liderazgo en la región.

Desde la creación del Proceso, en el discurso ligado a la acción exterior española hacia el Mediterráneo hallamos entrelazados tres temas que se corresponden en gran medida con un imaginario de largo recorrido desde mediados del siglo XX, e incluso anteriormente. En primer lugar, la «tradicional amistad con los países árabes» encajó bien con los principios del Proceso de Barcelona y la necesidad de tomar posiciones a nivel bilateral mientras se negociaban los tratados de asociación con los distintos países mediterráneos. Entró en crisis de manera abrupta con la guerra de Irak. Se recuperaría con la victoria socialista en la elección de mayo de 2004, sirviendo de base para un nuevo paradigma que propugnaba la equidistancia respecto al mundo árabe e Israel, promovido por Moratinos, reflejando su propio rol como antiguo mediador de la UE en Oriente Medio.

Este paradigma, segundo gran tema en el que nos hemos fijado en el presente texto, evocaba la convivencia medieval entre árabes, cristianos y judíos como precedente histórico. Esta idea tiene inicios modestos en la década que sigue al establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel (1986). El realineamiento europeo con los Estados Unidos tras la guerra de Irak impuso una mayor homogeneidad en el discurso internacional sobre Israel. Las decisiones del Gobierno con el fin de *memorializar* la Shoah se multiplicaron y el discurso del Gobierno apareció más vulnerable que nunca a la lógica que hacía iguales la crítica a las políticas de Estado de Israel y el antisemitismo.

Por último, España es a veces descrita como avanzadilla de la civilización en la historia. A pesar del pesimismo —presente desde el siglo XVIII, pero sobre todo a partir de 1898— acerca de la posición de España en el mundo, en ciertos ámbitos la imaginación gubernamental española reclama un rol pionero para el país, como el del descubrimiento de América, a veces interpretado como una «primera globalización» y/o una «una extensión de Occidente». El elemento mediterráneo alcanzaría así su irradiación global.

A escala europea y al final del recorrido que hemos presentado, en materia de discurso se había producido una contradicción insalvable. Los líderes políticos europeos habían presentado ampliamente el Mediterráneo ya como la cuna de la

civilización, ya como un cruce de culturas. En suma, como una región capaz de regenerar el mundo a partir del ejemplo. Al mismo tiempo y de manera incongruente, el conflicto entre bloques había sido percibido como la principal característica constante y definitoria de la historia mediterránea. Como consecuencia, no se logró proporcionar una base histórica efectiva a los proclamados objetivos políticos de inclusión cultural y cohesión socioeconómica a escala regional.