



NACIONAL

REPENSAR LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA

La política MENA

Raquel Barras Tejado

Profesora de Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid.
Doctora en Relaciones internacionales
y Estudios de Seguridad

El documento pretende, en primer lugar, delimitar a qué espacio mediterráneo se deben los intereses españoles. En segundo lugar, enumera las diferentes iniciativas en y para el Mediterráneo desde organizaciones como la Unión Europea y la OTAN evaluando su eficacia. Asimismo, identifica los actuales desafíos y el papel que España puede llegar a tener en los mismos (desde un punto de vista realista y de capacidades) en clave bilateral.

* Este Papel es la edición final del documento elaborado por la autora para el seminario del ciclo "Política exterior y de seguridad", celebrado el 25 octubre 2022 en la sede de la Fundación FAES en colaboración con la Universidad Francisco de Vitoria.





Consideraciones previas

Más allá de la retórica en torno al “Mare Nostrum” –a Roma, Alejandría o Cartago– y a la concepción del Mediterráneo como un puente entre los tres grandes continentes y culturas, el Mediterráneo es hoy, más que nunca, una fuente de inestabilidad e incertidumbre para la Unión Europea y para España. Esta vecindad sur, este arco sur profundo, aglutina conflictos, riesgos y desafíos para la seguridad occidental.

El Mediterráneo ha estructurado en torno a él un subsistema regional insertado en las veleidades del sistema internacional. Así, la “cuestión de Oriente” siempre ha estado presente en los intereses de las grandes potencias desde el reparto de lo que fueron los dominios territoriales otomanos hasta 1922, en el que pasan a formar parte del sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones.

Los países MENA (por sus siglas en inglés Middle East & North Africa), comparten una serie de características como: 1) ser objeto del interés geoestratégico suscitado por las potencias europeas; primero, en la órbita francesa y británica hasta la crisis del Canal de Suez en 1956 (controlando enclaves como el propio Canal de Suez, y los Estrechos de Bab el-Mandeb y Ormuz); después, como escenario periférico durante la Guerra Fría entre EE. UU. y la URSS y la dicotomía este/oeste; más tarde, en la posguerra Fría hasta el 11-S, con el dominio de EE. UU. (Afganistán 2001 e Irak 2003); y hasta nuestros días, con la percepción de cierto declive del poder estadounidense y la penetración de China y la vuelta de Rusia, junto con la influencia de potencias regionales vecinas como Arabia Saudí, Irán, Emiratos Árabes Unidos o Turquía. 2) Un diseño territorial y fronterizo mantenido en el tiempo (en la mayoría de los casos) y sostenido por una construcción de identidades de fuerte nacionalismo cultural y fundamentalismo de corte religioso (Islam). 3) Combinación de conflictividad e inseguridad de forma asimétrica. 4) Diálogo y colaboración entre Occidente y las élites dominantes occidentalizadas que no contaban con peso específico en el seno de sus sociedades. 5) Propensión a sistemas autoritarios, no tanto por el rechazo a la democracia, sino por la ausencia de instituciones democráticas fuertes y arraigadas, así como partidos políticos, sociedad civil y respeto a los derechos fundamentales.

► **El Diálogo Mediterráneo constituye una parte integral del planteamiento cooperativo de la Alianza y se basa en el reconocimiento de que la seguridad en Europa está estrechamente vinculada con la estabilidad en la zona del Mediterráneo**



► **Lo que se ha vendido políticamente como una OTAN más pendiente del sur es claramente una entelequia. Esto podría ser diferente sin la invasión de Ucrania. La guerra está en el este; en el sur lo que hay es una serie de conflictos de diversa índole e intensidad que genera inestabilidad**

MENA es una zona preferente en la política exterior española con una serie de intereses encontrados que explican la complejidad de relaciones y compromisos que nuestro país tiene en esta región y lo arduo de llevar a cabo políticas coherentes y planificadas en pos del interés nacional.

1. Necesidad de definir el espacio geográfico. ¿Qué Mediterráneo?

Existen múltiples denominaciones a la hora de abordar este espacio geográfico. Así, la referencia MENA, que forma parte de la nomenclatura internacional, se debe a una construcción que atendía a un conjunto de países con un bagaje histórico, social y cultural compartido. Conforme al MAEC, el *Middle East* comprende los siguientes países: Egipto, Líbano, Israel, Territorios Palestinos, Irak, Jordania, Siria, Irán, Kuwait, Bahréin, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Yemen y Omán; mientras que el *North Africa* está formado por Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez. Asimismo, otra denominación es el Gran Oriente Medio o Espacio Mediterráneo Ampliado, expresión acuñada por la Administración Bush en 2003 y que dividía esta vasta región en subregiones: Norte de África, Levante-Mediterráneo y los países del Golfo, Afganistán, Irán, Pakistán y Turquía, llegando a incluir al Cáucaso y a los países de Asia Central bajo dos características compartidas: gobiernos autoritarios y cultura islámica. Otra nomenclatura es la diferenciación entre Máshrek y Magreb y que consiste en diferenciar entre el Oriente, que engloba la península arábiga (Arabia Saudí, Yemen, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahréin y Kuwait) y el Creciente Fértil (Líbano, Siria, Jordania, Irak e Israel y Egipto). Por el contrario, el Magreb, que significa Poniente, constituye una realidad geográfica diferente a la anterior, desde Libia hasta Mauritania, pasando por Argelia, Túnez y Marruecos. A la hora de referirse a la región también se utiliza la separación entre el Mediterráneo Occidental y el Mediterráneo Oriental.

A pesar de estas variadas concepciones, es a MENA a la que se circunscriben la mayoría de las políticas a nivel regional y nacional. Esta concepción geográfica debería ser revisada y redefinida, puesto que en términos geoestratégicos la denominación MENA y su significado está sobrepasada, ya que las dinámicas entre los países del Norte de África no se corresponden con las de Oriente Medio.



A) Gran Magreb-Sahel

En términos de seguridad, y utilizando el modelo teórico del Regional Security Complex (RSC)¹, se ha constituido un nuevo escenario subregional que ya no se corresponde con MENA, puesto que el Oriente Medio (ME) no tiene el mismo tipo de desafíos que el Norte de África (NA).

De este modo, en el Gran Magreb-Sahel se reproducen y se enquistan los conflictos. Con alguna excepción, es el escenario de una gran inestabilidad por cuestiones estructurales como pobreza endémica, desigualdad y bajo índice de desarrollo, tensiones étnicas y religiosas, disputas irresolutas respecto a la delimitación fronteriza, corrupción generalizada, crecimiento demográfico exponencial, Estados débiles con espacios subgobernados² y unas fronteras muy amplias y con un alto grado de porosidad. En ellos se suceden los conflictos basados en cuestiones étnicas, tribales y el extremismo religioso. En este sentido, las dinámicas terroristas se han visto reducidas en sus lugares originarios en Oriente Medio, con la excepción de la presencia de *wilayat* del Estado Islámico del Sinaí o Jorasán en Asia Central (Afganistán) tras la retirada norteamericana de agosto de 2021, extendiéndose hacia el Norte de África y la región del Sahel, cada vez más hacia el África Occidental, llegando incluso hasta Mozambique. Esto se traduce en la aparición de grupos terroristas de etiología yihadista que proliferan en muchas regiones del continente africano.

Por esta razón, el Magreb está mirando más hacia África y menos hacia el Mediterráneo oriental. Así, nos encontramos con el peso relativo que África tendrá en el futuro en los asuntos internacionales. Por un lado, como consecuencia del *boom* demográfico y, por otro, en términos de oportunidades asociadas a los rápidos procesos de urbanización, acelerados por los efectos del cambio climático. Otro aspecto importante que está modificando la realidad africana es el grado de integración que se está dando en numerosas regiones como consecuencia de di-

¹ Regional Security Complex: “a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another”; “a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both, are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another”. **B. Buzan** y **O. Waever** (2003). *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 43-44.

² Es necesario señalar que no se trata de la denominación Estado fallido que actualmente se utiliza de una forma muy amplia y con la que no identifico la situación de los Estados del Norte de África y el Sahel. Por ello, considero que la definición de Estado débil, referido a una inexistencia de la estructura del Estado, es un problema más complejo: existe un sistema sofisticado de relaciones informales e influencias entre actores no estatales que opera fuera de las estructuras formales del Estado. Ello se acerca más a la situación de algunas zonas de los países de la región y no es por tanto un Estado fallido en sí mismo, sino un espacio subgobernado por actores no estatales.



► **A pesar de los instrumentos propuestos y debido a la realidad cambiante en la región sur, la OTAN debe, en primer lugar, definir su papel en la seguridad regional y sus capacidades reales para volver a emprender misiones y poner los “pies en el terreno”**

versos procesos de integración económica regional que tienen impacto a su vez en “el ámbito de la paz, la seguridad y la gobernanza; su contribución al crecimiento económico por medio de la integración comercial, económica y monetaria; la contribución al desarrollo humano y las dimensiones sociales”³. Asimismo, el peso de los flujos migratorios intraafricanos es un fenómeno a tener en cuenta de cara al futuro de la constitución de la propia realidad del Gran Magreb y el resto de zonas adyacentes (África Occidental, Golfo de Guinea o el Cuerno de África). Adicionalmente, el nexo de inseguridad con amenazas compartidas (terrorismo, crimen organizado e inmigración ilegal, entre otras) entre el Norte de África y el Sahel es innegable, enmarcado dentro de la óptica del RSC y potenciado tras las primaveras árabes, específicamente como consecuencia del descontrol de la crisis libia y su proyección sobre otras regiones contiguas, concretamente el Gran Sahel. Se ha creado así un entorno de imbricación de las cuestiones de seguridad entre muchos actores que generan situaciones de co-dependencia. El propio liderazgo y rivalidad entre Marruecos y Argelia pivota hacia África, intentando ambos proyectarse como potencias regionales en el continente. Asimismo, el resto de grandes potencias proyectan su poder e influencia con bases militares, puertos y empresas extractoras, al tiempo que han venido desarrollando instrumentos de *soft power* (cooperación científica, becas, cooperación religiosa –de distinto corte sunní vs. chií–) y de *sharp power* (terminales mediáticas, campañas de propaganda y desinformación y campañas contra Occidente y los valores occidentales, si bien de forma paradójica, en 23 de los 34 países del Afrobarómetro, los ciudadanos siguen teniendo aspiraciones democráticas y, valorando positivamente el rol de China en términos económicos, prefiriendo el modelo democrático)⁴.

B) Subzonas geográficas diferenciadas

De cara a diseñar una futura política exterior, puede ser útil la identificación de dinámicas similares en términos de seguridad que constituyan realidades aproximadas sobre las que poder implementar iniciativas regionales, más allá de esa construcción de relaciones bilaterales necesarias que no pueden ser obviadas ni sustituidas, pero sí dinamizadas por las idiosincrasias subregionales.

³ **Lourdes Benavides** (2012). *Integración regional y el desarrollo en África*.

⁴ **Afrobarometer**. Dispatch No. 489 | 15 November 2021 Dispatch No. 4891.



► **Algunas voces reclaman que la separación entre flancos pierde relevancia porque sur y este están unidos geográficamente por los Balcanes. Esto es falaz. En el este, la amenaza es un actor estatal con ambiciones territoriales, Rusia. En el sur, los desafíos de seguridad están imbricados con problemas estructurales**

Así, además de la señalada en el apartado anterior del Gran Magreb-Sahel, se podrían estipular otras subzonas regionales dentro de MENA: **Egipto y el Levante Mediterráneo** estaría conformada por Egipto, Israel, Irak, Jordania, Líbano, Territorios Palestinos (Gaza y Cisjordania) y Siria. A este respecto, destacan las estrechas relaciones que desde 2019 mantienen los principales países árabes de esta subregión, esto es, Egipto, Jordania e Irak, en un intento de generar cierto contrapeso al protagonismo de los países del Golfo, y que pareciera una reedición del Consejo de Cooperación Árabe (1989-1990). Israel se incluiría geográficamente en esta zona, aunque por motivos obvios mantiene unas dinámicas propias, si bien se encuentra en un momento de cambio como consecuencia de los Acuerdos de Abraham impulsados por la Administración Trump.

Otra zona con dinámicas propias serían los **países del Golfo o las petromonarquías**, situadas en la península arábiga: Arabia Saudí, Kuwait, EAU, Omán, Qatar y Bahrein (con la excepcionalidad de Yemen, sumido en un cruento conflicto). Estos países comparten una serie de características que permitirían una aproximación en su conjunto: son jóvenes monarquías consolidadas de carácter personalista (de las familias reales dominantes); tienen un desarrollo económico basado casi exclusivamente en las rentas derivadas del petróleo (que no se ha traducido a nivel político); se encuentran en un momento creciente de su peso en el entorno regional. Considero importante una concepción geográfica realizada en lo que se denomina Gran Oriente Medio y que divide dicho espacio en subregiones: Norte de África, que quedaría emplazado en lo descrito en el apartado anterior del Gran Magreb-Sahel; por otro lado, la de Egipto y el Levante; y, por último, los Países del Golfo, que presentan unas dinámicas completamente diferenciadas del resto de la zona MENA.

C) Mediterráneo Occidental vs. Mediterráneo Oriental y ¿Mediterráneo Central?

Dos islas son las que delimitan el espacio mediterráneo en su vertiente occidental y oriental, esto es Sicilia y Malta, respectivamente. Esta división es importante a la hora de analizar las dinámicas geopolíticas diferenciadas que se dan en ambas partes del Mediterráneo y que vienen a apuntalar la idea de una necesaria redefinición del espacio mediterráneo por parte de España.

España se incluye como parte del Mediterráneo Occidental. Esta diferenciación de espacios geográficos, permite delimitar intereses y capacidades de una



forma más realista. Es evidente que el Mediterráneo Occidental coincide con la zona donde España tiene mayor proyección, presencia e intereses, al tiempo que también es donde mayormente se instalan sus principales focos de amenaza. Esta nomenclatura aparece ligada al fenómeno migratorio donde, además, se le añade una ruta denominada Mediterráneo central. Así, por la ruta occidental el acceso sería hacia España, tanto por mar a la península ibérica como por tierra a los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, y es utilizada principalmente por migrantes procedentes de Argelia y Marruecos, así como los provenientes de otros países del África Subsahariana. Cabe destacar la existencia de otra subruta que afecta a las Islas Canarias y se denomina “ruta del África Occidental”, con salidas desde Marruecos, el Sáhara Occidental, Mauritania, Senegal y Gambia, y que representa más de la mitad de las llegadas por mar a España. Por otro lado, desde la ruta central se llegaría a Italia y Malta (en tránsito por Túnez y Libia) y desde la ruta oriental hasta Grecia, Chipre y Bulgaria (como consecuencia de la guerra civil siria). En definitiva, es necesaria una nueva redefinición del espacio mediterráneo, puesto que las dinámicas de seguridad se han visto modificadas en los últimos años y para España constituyen una de sus principales cuestiones de interés nacional. Por lo tanto, una correcta definición en términos geoestratégicos permitirá a su vez identificar adecuadamente las amenazas y las políticas necesarias. Además de la seguridad, las dinámicas y posibilidades difieren en función del espacio geográfico si atendemos a las cuestiones económicas, así como al intercambio cultural.

2. ¿Qué iniciativas se han llevado a cabo en el espacio mediterráneo?

España ha participado y liderado diversas iniciativas en torno a la denominada región MENA. Así, en este apartado vamos a señalar las acciones llevadas a cabo por la Unión Europea y la OTAN, evaluando su legado casi después de 30 años y cuyo elemento común es el *gap* entre las expectativas y los resultados.

El contexto regional en los años 90 fue un momento de cambio sistémico, con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desmembración de la URSS (1991) y, por tanto, con el inicio del momento unipolar estadounidense; con la Guerra del Golfo en 1991, la crisis argelina y sus efectos sobre la Unión del Magreb Árabe (1992),

► **España ha perdido durante la Cumbre de Madrid una oportunidad idónea en términos políticos para situar al sur al menos como una cuestión a la que atender. A la OTAN le interesa el Mediterráneo en tanto en cuanto le interese a Rusia.**



► **La posición e intereses vitales de España –dada su relación con Arabia Saudí y los Estados del Golfo, Egipto y Jordania e Israel– deberían tener en cuenta los cambios en el escenario general y en Oriente Medio, y favorecer la nueva dinámica creada por los acuerdos de Abraham**

así como con los avances alcanzados en la Conferencia de Paz de Madrid en 1991 y en Oslo en 1993, aderezado todo ello en términos teóricos con las tesis de Huntington del “choque de las civilizaciones”.

A) Unión Europea

La UE cuenta con numerosos recursos en la región desde el año 1979. Actualmente mantiene 15 delegaciones repartidas en diversos países MENA. Asimismo, tiene interlocución con la Liga de Estados Árabes, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), así como con la OPEP y con la Organización para la Cooperación Islámica. Adicionalmente, cuenta con el Grupo MAMA (Grupo del Máshrek y Magreb), que se encarga de la PESC y de las competencias comunitarias en relación con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, el conflicto del Sáhara Occidental, la Autoridad Palestina, Siria y Túnez. También se ocupa de la cooperación de la UE con países del Norte de África y de Oriente Próximo. Adicionalmente, tiene relaciones bilaterales con cada uno de los países de la región.

Así, en el seno de la UE nos encontramos con una doble vertiente de actuaciones. Por un lado, la acción exterior coordinada, establecida por el club comunitario⁵ y que se encuentra limitada precisamente por la otra vertiente, la acción de política exterior de los Estados Miembros (EE. MM.), que se circunscribe a sus intereses geopolíticos, securitarios y comerciales. En este sentido, ambas tratan de ser complementarias, pero nos encontramos ante un amplio número de iniciativas solapadas y contrapuestas que pueden explicar el porqué del fracaso de las iniciativas comunitarias desde su puesta en marcha en el espacio euromediterráneo, en 1990, cuando se crea el primer foro de cooperación política reforzada entre las dos orillas del Mediterráneo, el llamado **“Diálogo 5+5”** o **“Foro del Mediterráneo occidental”** integrado por España, Portugal, Francia, Italia y Malta, por el lado europeo, y por Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania y Túnez, en representación del Magreb. El Grupo tiene carácter informal y ha sufrido los vaivenes aso-

⁵ La acción coordinada de la UE encuentra su primera inclusión en los tratados en 1986 (PESC y PESD), hasta la creación, mediante el Tratado de Lisboa de 2009, de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad y un servicio de Acción exterior y capacidad jurídica propia para firmar acuerdos con Estados y organismos internacionales.



► **Dado el resultado de muchas transiciones árabes y la probabilidad de que estos procesos puedan estallar nuevamente, España debería tener preparada una posición clara entre el pragmatismo o la sustitución de estas dictaduras por regímenes islamistas**

ciados al devenir del sistema internacional con escasa relevancia en el máximo nivel de interlocución.

La denominada **Asociación Euromediterránea** del año 1995, conocida popularmente como el Proceso de Barcelona, se lanza en un contexto que se percibía como virtuoso para el futuro de la región. La UE implementó una serie de instrumentos (también financieros) para la promoción de la estabilidad y la democracia, así como la superación de las abismales diferencias entre la ribera norte y sur. Sin embargo, y a pesar de las expectativas, esta iniciativa encalló por el enquistamiento del conflicto palestino-israelí, la incapacidad de traducir el desarrollo económico en el sur (la liberalización comercial favoreció a los socios europeos en detrimento de los del sur) o una excesiva preponderancia de los asuntos culturales, pero no conectados con la sociedad real de los países de la ribera sur, todo ello enmarcado en un contexto de falta de voluntad política⁶.

En el año 2003 se lanza la **Política Europea de Vecindad** (PEV) con una doble vertiente geográfica hacia el este y hacia el sur. En su proceso de ampliación, en el año 2004, se produjo la adhesión de dos islas del Mediterráneo: Chipre y Malta, por lo que con los nuevos vecinos habría también que hacer frente a unas fronteras ampliadas⁷. En este caso, el elemento clave fue la condicionalidad democrática y se trató de crear una estrategia política *transpilar* que combinase integración económica progresiva con la cooperación política⁸ que, dada la dificultad de implantación de regímenes democráticos en la zona, se suavizó con lo que se denominó avances en cuestiones de gobernanza. En este sentido, la PEV hacia el sur (publicada en marzo de 2003) fue un intento de distanciarse de los postulados nor-

⁶ **Bichara Khader y Haizam Amirah Fernández.** “Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance”. Documento de trabajo 7/2020 - 24 de abril de 2020 - Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/dt7-2020-khader-amirah-treintanos-de-politicas-mediterraneas-ue-1989-2019-un-balance.pdf>

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa” (COM (2003) 104 final) y “Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad”, 12/XII/2003.

⁸ **Mercedes Guinea.** La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil. Revista *UNISCI / UNISCI Journal*, N° 39 (Octubre / October 2015).



► **Desde que Xi Jinping accedió al poder en 2012 tuvo claro su posicionamiento sobre el Mediterráneo como buque insignia de su diplomacia económica y comercial. China ha ampliado su influencia en la región incrementando sus inversiones de forma exponencial en un 350%**

teamericanos tras la campaña de Irak, que había sumido a la UE en una división al respecto, por el apoyo a la coalición liderada por EE. UU. por parte de Reino Unido, España, Portugal y Polonia. Así, la UE hizo notar la importancia del *soft power* ejercido en relación con el mundo árabe.

En el año 2007 se lanza la **Unión por el Mediterráneo (UpM)**, modificada desde la inicial presentada de la mano del por entonces candidato presidencial Sarkozy⁹, y por tanto de cuño francés; posteriormente, fue adoptada por el Consejo Europeo en el año 2008. Asumiendo los errores de las políticas euromediterráneas previas, dibujaba un escenario guiado por un mayor pragmatismo, focalizándose en políticas específicas a través de proyectos regionales en materia de inmigración, co-desarrollo, libre comercio, agua, renovables, educación o medio ambiente.

Tras las **revueltas árabes** de finales de 2010 y 2011, que se asientan sin lugar a dudas en el hartazgo y el descontento social en el interior de las sociedades árabes con sus gobernantes, la Unión Europea ha tratado de adaptarse¹⁰ a los resultados dispares de las mismas; si bien, a pesar de estos esfuerzos los cambios acontecidos en el sistema internacional no han hecho viables muchos de sus postulados de “más mercado”, refuerzo de la bilateralización y de la condicionalidad e incentivos, y, por último, un mayor impacto en la sociedad civil para lograr el cambio desde la “democracia profunda”. En definitiva, las respuestas iniciales ante este inesperado panorama fueron titubeantes y descoordinadas, precisamente como consecuencia de las crisis en Libia, Siria o Yemen o la inestabilidad

⁹ Rapport Avicenne. Maghreb-Moyen-Orient: Contribution pour une politique volontariste de la France, 23/IV/2007, https://blog.mondediplo.net/IMG/pdf/Rapport_Maghreb.pdf

¹⁰ Véanse respectivamente: European Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs, Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Mediterranean”, Brussels, 8.3.2011, (COM(2011) 200 final); European Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, “A New Response to the Changing Neighbourhood”, Brussels, 25.5.2011, (COM(2011) 303 final). Comisión Europea / Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Apoyo al refuerzo de la cooperación y la integración regional en el Magreb: Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez”, Bruselas, 17.12.2012, (JOIN(2012) 36 final).



► **Rusia está forjando una cooperación estratégica con países MENA, posicionándose como alternativa a los tradicionales socios occidentales en un nuevo intento de debilitar a Occidente, tal y como ha puesto de manifiesto en su nueva doctrina naval**

inicial en Túnez o más tardía de Argelia, por no hablar del momento “*too big to fail*” de Egipto y el acceso de El-Sisi al poder, contribuyendo todo ello a que estos estallidos sociales perdiesen el halo idealista inicial. Estas crisis han puesto de manifiesto la sucesión de *war by proxy* y la presencia de actores de segundo nivel como Arabia Saudí, Irán, Turquía, Qatar y Emiratos Árabes Unidos, con una agenda propia no supeditada a otros intereses ulteriores, además de la presencia de las grandes potencias en competición (Estados Unidos, China y Rusia).

Es necesario destacar la incidencia que en Europa tuvo la crisis de los refugiados sirios en el año 2015, que configuró dos bloques diferenciados en el seno de la UE con el grupo de Visegrado y las diferentes operaciones en el Mediterráneo (Sophia, Poseidón, Indalo y Themis); así como la sucesión de atentados terroristas en suelo europeo (París, Bruselas, Niza, Berlín, Londres o Barcelona), sin olvidar la cuestión de los combatientes retornados y el rompecabezas legal que suponen, que contribuyeron a la regularización de la seguridad por parte de la UE plasmada en la Doctrina Mogherini en su EGS 2016.

La más novedosa iniciativa considerada como un “imperativo estratégico” es la **“Alianza renovada con el Vecindario sur. Una nueva Agenda para el Mediterráneo”**¹¹ puesta en marcha en 2021 por el actual alto representante Borrell, que, intentando impulsarse en la crisis del COVID-19, incorpora cinco áreas de cooperación (desarrollo humano, buena gobernanza y Estado de Derecho; resiliencia, prosperidad y transición digital; paz y seguridad; migración y movilidad; y transición ecológica), asentadas en las vulnerabilidades compartidas y la dependencia mutua y, enmarcadas en el Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030.

La UE vuelve a repetir patrones del pasado sin ser consciente del cambio de paradigma y la penetración de nuevos actores que no exigen la condicionalidad y que pueden igualar y/o superar su oferta. En este sentido, la UE no puede permitirse mirar hacia otro lado con respecto al sur, por lo que los EE. MM. deberían

¹¹ “Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean”. Bruselas, 9.2.2021 JOIN(2021) 2 final.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf



► **España no tiene capacidad real de competir con China y Rusia por la presencia en el Mediterráneo, si bien puede ver menguadas sus posibilidades bilaterales debido a la eficaz combinación de autoritarismo y modernización que estos actores dan a las elites políticas y económicas de la región**

ser capaces de alcanzar consenso y equilibrio entre la acción exterior de la UE y el interés nacional en torno al Mediterráneo.

B) OTAN

La OTAN se enfrenta a una serie de desafíos sin precedentes a nivel internacional, incluida una lucha contra el terrorismo, una Rusia más asertiva tras la invasión de Ucrania, la competencia con China¹² y la naturaleza cambiante de la guerra en la era digital. El ecosistema internacional es más complejo. En el ámbito regional, el entorno de incertidumbre en torno a la cuenca mediterránea es mayor que nunca. Los cambios mediterráneos, así como la dinámica internacional como consecuencia de la pandemia del COVID-19 genera más inestabilidad en el sur. La presencia de más actores y actores no occidentales y no estatales aumenta la complejidad.

El Mediterráneo siempre ha sido un escenario específico dentro de los teatros de operaciones de la OTAN. Si atendemos a la presencia, importancia y recursos destinados a esta zona, el Mediterráneo (aun hoy) siempre ha estado supeditado a la cuestión este/oeste durante la Guerra Fría y, actualmente, y a pesar del estallido del conflicto en Ucrania, el Mediterráneo se mira con recelo en tanto en cuanto la presencia rusa se está incrementando exponencialmente.

En cuanto a las iniciativas de la Alianza con respecto al sur, destaca el **Diálogo Mediterráneo** de 1994, que se definió dentro de la Asociación para la Paz como parte del enfoque atlantista conjunto de la seguridad. La iniciativa en sí misma constituye una parte integral del planteamiento cooperativo de la Alianza con respecto a la seguridad y se basa en el reconocimiento de que la seguridad en el conjunto de Europa está estrechamente vinculada con la seguridad y estabilidad en la zona del Mediterráneo. Concretamente, esta iniciativa supuso tener una asociación continua con diversos países de la zona (con excepción de Libia): Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez. Este diálogo se cimienta principalmente sobre unas premisas militares, si bien paulatinamente abordará

¹² Párrafo 13NCE 2022: “Las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de la República Popular China (RPC) ponen en peligro nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores”.



► **El protagonismo de países como Qatar y EAU han sustituido al otrora líder de la región que era Egipto, que se ha centrado en cuestiones internas y se proyecta hacia su vecindario inmediato: Libia, Gaza, Israel y la cuenca del Nilo**

temas más amplios relacionados con la diplomacia pública, educación militar, doctrina y entrenamiento, política de defensa y estrategia, planeamiento de emergencia civil, manejo de crisis y armamento, entre otras actividades¹³.

Por otro lado, en 2004 se lanza la **Iniciativa de Cooperación de Estambul**, donde se da un protagonismo individualizado a los países de la región y se busca, mediante la implicación, avanzar en áreas como la lucha contra las armas de destrucción masiva, la formación y educación militar, la participación conjunta en los ejercicios OTAN, la promoción de la interoperabilidad militar, la preparación para la defensa civil, las relaciones civiles militares y la cooperación en materia de seguridad fronteriza.

En definitiva, iniciativas como el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul podrían revitalizarse a través de un compromiso político fortalecido y el desarrollo sostenido de capacidades. Además, la OTAN 2030 apunta al aumento del perfil y su presencia en el sur a través de otros canales más atractivos y mejor percibidos actualmente por los países de la zona: Unión Africana, G5 Sahel, Liga de los Estados Árabes, Organización para la Cooperación Islámica, Consejo de Cooperación del Golfo. En definitiva, multilateral y minilateral, agrupaciones y otras organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, a fin de establecer una red de seguridad cooperativa en toda la región. La OTAN debe priorizar su esfera militar y, al mismo tiempo, mantener el enfoque político en el desarrollo de la preparación y respuesta militar mediante el fortalecimiento del Centro para el sur en el JFC (Comando de la fuerza Conjunta) de Nápoles (*hub* del sur). En este contexto, la región del Mediterráneo debe permanecer libre para la navegación aliada.

A pesar de que el presidente del Gobierno español insta a la OTAN a seguir centrándose en los desafíos de seguridad del sur: “el Mediterráneo, el Magreb, el Sahel y el África subsahariana son vitales para la OTAN y para Europa”. “Hablamos de un enfoque de 360 grados de la OTAN ‘para responder a las amenazas’ pero,

¹³ **Federico Yániz**. El Diálogo Mediterráneo en la OTAN y las crisis árabes. Real Instituto Elcano, ARI 108/2011. 21/06/2011. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-dialogo-mediterraneo-en-la-otan-y-las-crisis-arabes-ari/>



sin contenido, esto será solo un eslogan. La OTAN necesita pensar cuál va a ser su papel”. A este respecto, “la OTAN lleva varios años haciendo un análisis estratégico sobre cómo mirar de una manera distinta al ‘flanco sur’, consciente de que uno de los próximos retos es cómo responder a las amenazas y oportunidades de todos nuestros vecinos del sur”. No obstante, la cumbre atlántica de junio de 2022 de Madrid perdió una oportunidad única de “creerse” el flanco sur. Así, sobre el papel y alejados de las grandilocuentes declaraciones políticas, el Nuevo Concepto Estratégico (NCE 2022) nombra únicamente dos veces el Norte de África y Oriente Medio, en los párrafos 11 y 45, respectivamente.

Del mismo modo, la expresión “flanco sur” no aparece como tal en el documento. “Sur” está en el párrafo 8, cuando se menciona la estrategia de desestabilización por parte de Rusia. Desgraciadamente, lo que se ha vendido políticamente como una OTAN más pendiente del sur es claramente una entelequia. Asimismo, esto podría ser diferente si no se hubiera producido la invasión de Ucrania. Pero con este acontecimiento esa tensión entre flancos que padece la OTAN y que siempre estuvo más equilibrada hacia el este ha vuelto a esa posición. Porque la guerra está en el este. En el sur lo que hay es otra serie de conflictos de diversa índole e intensidad que genera inestabilidad.

El **Informe 2030 de la OTAN** mantuvo a MENA como un RSC, una concepción errónea. Es necesario comprender que la vecindad sur de la OTAN es un área de desafíos no convencionales y crecientes amenazas asimétricas. Sin embargo, Medio Oriente está lejos de compartir un RSC con el norte de África. Además, la operación *Unified Protector* (después de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU contra el régimen de Gadafi) tuvo un resultado final negativo. En consecuencia, las intervenciones militares que podrían ser parte de la razón de ser de la OTAN quedan así cuestionadas. También en dicho informe se señalan diferentes soluciones hacia el sur, como los esfuerzos para aumentar la capacidad de defensa y el desarrollo institucional (DCIB) (basándose en las experiencias con Túnez y Jordania) con personal y recursos adecuados, el fortalecimiento de los esfuerzos específicos de diplomacia pública para elevar y mejorar el perfil de la OTAN en las poblaciones de los socios del sur, e incluso el establecimiento de redes académicas y becas; o incluso la creación de un Centro Regional para el Diálogo Mediterráneo (similar al Centro Regional en Kuwait de la Iniciativa de Cooperación de Estambul). A pesar de esos instrumentos pro-

► **En lo que respecta a España, en el año 2005 se forjó la Alianza de Civilizaciones bajo la presidencia de Zapatero, que ha reportado un fortalecimiento de relaciones con Turquía y nos ha posicionado como un elemento clave frente la enemistad de Turquía con otros socios europeos como Francia o Grecia**



► **Los Acuerdos de Abraham (Israel, EAU y Bahrein) y el frente común contra el terrorismo con Egipto son ejemplos de pragmatismo. Este nuevo escenario de alianzas contra un enemigo común puede configurar el peso de poderes en Oriente Medio y contribuir a la normalización del Estado de Israel**

puestos y debido a la realidad cambiante en la región sur, la OTAN debe, en primer lugar, definir su papel en la seguridad regional y sus capacidades reales para volver emprender misiones y poner los “pies en el terreno”.

Existen varios **retos actuales de la OTAN con respecto al flanco sur**. Por un lado, se mantiene la tensión dentro de la Alianza entre los dos flancos: sur y este. Sin embargo, con Rusia presionando en el este desde 2014 con la anexión de la Península de Crimea y ahora con la misma estrategia con las repúblicas de Donetsk y Lugansk será muy difícil para la OTAN mantener este enfoque de 360°. Otra cuestión interna y que atañe a la región MENA es la actual desconfianza mutua entre los aliados respecto a Turquía. Algunos aliados se preguntan si Turquía todavía comparte los intereses y valores de la OTAN, y muchos en Turquía luchan por ver los beneficios de la membresía en la OTAN o un proceso renovado de adhesión a la UE. En la actualidad, Grecia y Turquía brindan asistencia permanente a la OTAN en misiones en el Mar Egeo y el Mar Negro, presentando actividades de vigilancia, reconocimiento y monitoreo para evitar cruces ilegales. Además, Turquía también alberga LANDCOM, el comando terrestre de la OTAN, en la provincia costera del mar Egeo de Izmir. Además, el Cuerpo de despliegue rápido de la OTAN, uno de los nueve cuarteles generales de las fuerzas terrestres de la OTAN con alto nivel de preparación, está estacionado en Estambul. Turquía también tomó el mando de la Fuerza de Tarea Conjunta de Muy Alta Preparación (VJTF) en 2021. Por último, es urgente que la OTAN no descuide su flanco sur incluso cuando la alianza militar respondiera a la crisis de Ucrania desplegando fuerzas (cuestionable) en Europa central y el Mar Negro. En este sentido, hay algunas voces que reclaman que la separación tajante entre ambos flancos está perdiendo relevancia porque el sur y el este están unidos geográficamente a través de los Balcanes (Occidentales) con respecto a Rusia, que además está adquiriendo un papel cada vez más importante en la zona. En mi opinión, esto es falaz. En el este, la amenaza es un actor estatal con ambiciones territoriales, Rusia, y un enemigo convencional y conocido. En cambio, en el sur, el conjunto de desafíos de seguridad está imbricado con problemas estructurales. Además, en la mayoría de los casos hay actores no estatales junto a amenazas no convencionales.

En conclusión, el NCE 2022 realiza un diagnóstico certero del entorno vigente. Sin embargo, España ha perdido durante la Cumbre de Madrid una oportunidad idó-



► **La proximidad geográfica de Argelia y Marruecos, su peso histórico y su pasado colonial, así como su actual proyección, hacen que ambos países sean actores de elevado interés para la política exterior española**

nea en términos políticos para situar al sur al menos como una cuestión urgente a la que atender. A la OTAN le interesa el Mediterráneo en tanto en cuanto le interesa a Rusia. La tensión entre flancos y la no alineación de los países miembros hacen difícil llegar a acuerdos.

3. España ante los retos de la región desde una óptica bilateral

En este apartado se identificarán los principales retos en la región, el posicionamiento que ha tenido España al respecto, así como el impacto que pueden tener dentro de los posibles ámbitos de actuación en clave bilateral de nuestro país: seguridad (terrorismo, crimen organizado e inmigración), economía y oportunidades comerciales, energía y asuntos culturales.

Los Acuerdos de Abraham¹⁴ (Israel, Emiratos Árabes Unidos y Bahréin), pero también el frente común contra el terrorismo adoptado con Egipto, son ejemplos de pragmatismo en la región MENA. Este nuevo escenario de alianzas contra un enemigo común puede llegar a reconfigurar el peso de poderes en Oriente Medio y contribuir a la normalización y estabilización del Estado de Israel.

Es importante subrayar que la posición e intereses vitales de España –dada su relación con Arabia Saudí y los Estados del Golfo, Egipto y Jordania e Israel– deberían tener en cuenta los cambios en el escenario general y en Oriente Medio en particular y favorecer y colaborar en la nueva dinámica que han creado los citados Acuerdos de Abraham, sobre todo por la aproximación en temas energéticos producida entre Egipto, Líbano e Israel. Todo ello también facilitaría una mejor posición de España (distinta de la aproximación del actual Gobierno) al tema de Marruecos y Argelia, dada la cercanía protagonizada por Marruecos a Israel y Arabia Saudí. Esto facilitaría a España también incorporarse a esta dinámica y no dejar todo el campo libre a Marruecos.

A) Las “primaveras árabes”

Para España, como para el resto de países europeos, las primaveras árabes fueron inesperadas y, además, en un momento de debilidad interna como conse-

¹⁴ **Alberto Priego.** El Acuerdo de Abraham sí es el ‘acuerdo del siglo’. *Política Exterior*, 24 septiembre 2020. <https://www.politicaexterior.com/el-acuerdo-de-abraham-si-es-el-acuerdo-del-siglo/>



► **Las consecuencias del reciente y novedoso giro copernicano del Gobierno de España respecto a la postura del Sahara Occidental suponen un acercamiento a los postulados marroquíes en detrimento de las relaciones con Argelia**

cuencia de la nefasta política económica del Gobierno de Zapatero. Sin embargo, desde el Gobierno de la nación se mantuvo cierta equidistancia, de respeto a los procesos que se producían en los países de la ribera sur, al tiempo que se ofrecía como hoja de ruta la transición española y la defensa de los valores democráticos y el sistema de derecho.

La nueva geopolítica surgida tras las primaveras árabes ha sido dispar, destacando, por un lado, su carácter disruptivo en algunos países, y la postergación de la catarsis social necesaria, en otros. Sin embargo, y dado el resultado de muchas transiciones árabes y la probabilidad de que estos procesos puedan estallar nuevamente, aunque con menor intensidad, España debería tener preparada una posición clara entre el pragmatismo, apoyando el mantenimiento del *statu quo* (con regímenes autoritarios) o la sustitución de estas dictaduras por regímenes islamistas.

B) Penetración de potencias en la región

China y Rusia

Desde que Xi Jinping accedió al poder en 2012 (consolidado su liderazgo tras el XX Congreso del Partido Comunista y revalidado su mandato tras la reciente Asamblea Popular Nacional) tuvo claro su posicionamiento sobre el Mediterráneo como buque insignia de su diplomacia económica y comercial. En este sentido, China ha ampliado su influencia en la región incrementando sus inversiones de forma exponencial, en un 350%¹⁵. El país busca unas relaciones más estrechas en una región donde se encuentran sus principales proveedores (40% de las importaciones de crudo y gas natural), al tiempo que estos países son indispensables para el proyecto mundial del OBOR o la Nueva Ruta de la Seda. Paradójicamente, en el momento de constricción del gasto a consecuencia de la pandemia, resulta llamativo que los países destino de sus inversiones estuvieran en África y en Oriente Medio y, concretamente, en el ámbito de las infraestructuras. Como ejemplo, a principios de 2022, China cerró con Irán un acuerdo de más de 400.000 millones de dólares en inversiones durante 25 años y la construcción de un puerto en Chabahar. Además, Irak obtuvo en 2021 más de 10.000 millones de dólares en inversiones chinas vinculadas a la construcción. En Omán invirtió también las infraestructuras portuarias de Duqm; en Abu Dhabi, en la construcción de una terminal de conte-

¹⁵ Datos del plan quinquenal chino.



nedores, así como en dos puertos en Israel; mientras la inclusión de Siria en el OBOR fue sancionada por Estados Unidos.

En la nueva era de la competición entre las grandes potencias, Rusia está forjando una cooperación estratégica con países MENA, posicionándose como alternativa a los tradicionales socios occidentales en un nuevo intento de debilitar a Occidente, tal y como ha puesto de manifiesto en su nueva doctrina naval (2022). De esta manera, Putin busca conservar el acceso al Mediterráneo a través de los estrechos turcos (Bósforo y Dardanelos) para que sus buques militares y comerciales puedan transitar con facilidad entre el mar Muerto y el Mediterráneo (para lo que necesita una Turquía no hostil al Kremlin), al tiempo que quiere garantizar la presencia permanente de la flota rusa en la base naval de Tartus (Siria). Del mismo modo, identifica como zonas de interés nacional en el espacio MENA los mares Negro y Azov, el Mediterráneo oriental y los ejes de comunicaciones marítimas hacia los continentes de Asia y África. En concreto, pretende estrechar la cooperación militar naval con la India, Irán, Arabia Saudí e Irak.

A este respecto, España no tiene capacidad real de hacer frente o de competir por la presencia de estos actores en el Mediterráneo, si bien puede ver menguadas sus posibilidades bilaterales debido a la eficaz combinación de autoritarismo y modernización que China y Rusia dan a las elites políticas y económicas de la región. Por otro lado, en el caso concreto de Rusia, España no se vería afectada directamente, ya que Moscú ha declarado abiertamente su interés por el Mediterráneo oriental. No obstante, la paulatina ausencia de Estados Unidos en la región, así como el fracaso de la presencia francesa en Mali o el apoyo de Rusia y del grupo Wagner en Libia, hacen que España se vea irremediabilmente afectada por la presencia de Rusia en MENA, si bien su posicionamiento no difiere del acordado por la UE en los términos del último Consejo Europeo celebrado en octubre de 2022.

Potencias regionales

Teniendo en cuenta que el centro gravitatorio de Oriente Medio se está desplazando paulatinamente hacia los países del Golfo, el posicionamiento de estos actores adquiere una mayor relevancia, catapultado por la lucha hegemónica en el mundo islámico (pronosticada por Huntington en 1996), entre el neowahabismo saudí, el islam chií de Irán y, como nuevo ingrediente, el islamo-nacionalismo turco¹⁶. Además, el protagonismo de países como Qatar y EAU han sustituido al otrora líder de la región que era Egipto, que se ha centrado en cuestiones internas y se proyecta hacia su vecindario inmediato: Libia, Gaza, Israel y la cuenca del Nilo.

¹⁶ **Ignacio Gutierrez de Terán.** “La lucha por la hegemonía en el mundo islámico: neo-wahabismo saudí versus islamismo-nacionalismo turco y humanismo indonesio” en Ignacio Álvarez Ossorio, Laura Mijares, Isaías Barreñada (eds.) *Geopolítica de las Primaveraes Árabes. Dimensión internacional y dinámicas locales*. Comares. 2022.



► **España y Marruecos tienen zonas de influencia y trayectorias regionales diferenciadas. Mientras que España aspira a capitalizar su posicionamiento como Estado clave del sur de Europa, Marruecos juega su carta de aliado preferencial de EE. UU. en el mundo árabe y líder regional del Magreb**

En primer lugar, **Arabia Saudí** se encuentra en un proceso liderado por el príncipe heredero Mohamed Bin Salman de transformación del país y de diversificar el origen de los ingresos del reino a través del Plan “Visión 2030”¹⁷ y puede seguir siendo un actor relevante en las relaciones con España, puesto que es nuestro principal proveedor y cliente en la región de Oriente Medio. En este contexto aperturista, existen oportunidades a nivel económico y empresarial tal y como quedó patente en el Encuentro Empresarial España-Arabia Saudita del julio de 2022 organizado por el ICEX.

Irán es el rival directo de Arabia Saudí en la región y uno de los países que se perciben como una amenaza para la seguridad internacional y, si atendemos a los últimos acontecimientos, podría ser percibido como una potencia ascendente, no tanto en términos de liderazgo religioso, pero sí respecto a su posicionamiento geoestratégico y el crecimiento del poder de las milicias chiíes en la región. Así, tanto la cuestión siria y el régimen de al Assad como la presencia de Hezbollah en el Líbano, sin olvidar su capacidad decisoria en Yemen y de desgaste saudí y su buena sintonía con Rusia y China, le dotan de cierta fortaleza. Paradójicamente, el país se encuentra sumido en la enésima ola de descontento social, esta vez protagonizado por las mujeres. En cuanto a la cuestión nuclear, la comunidad internacional trata de salvar el JCPOA del año 2015 con negociaciones para que EE. UU. vuelva al pacto (tras su retirada en 2018), así como que se levanten las sanciones y que Irán vuelva a cumplir sus compromisos. En el plano bilateral, España mantiene relaciones comerciales que pretende incrementar, si bien recientemente y como consecuencia de la represión de las manifestaciones de las mujeres en el país, desde el ministerio se ha realizado una protesta formal al embajador en España, Hassan Qashqavi, ante las movilizaciones convocadas por diversas organizaciones de mujeres en las sedes iraníes de nuestro país.

Turquía trata de erigirse como líder regional aportando una visión transversal del islam y superando la división entre sunníes y chiíes a través de un neootomanismo y siendo Turquía el líder de la *Umma*. Adicionalmente, y a pesar de ser un socio de la OTAN, Recep Tayyip Erdogan combina el poder blando o *soft islam* (a través del legado sufí que goza de simpatías en el mundo islámico en su totalidad) y el

¹⁷ <https://www.vision2030.gov.sa/>



poder duro en su vecindario (intervenciones militares como Escudo del Éufrates en Siria en 2016), mientras se aleja más de los postulados norteamericanos en Oriente Medio. En lo que respecta a España, en el año 2005 se forjó la Alianza de Civilizaciones bajo la presidencia de Zapatero, que ha reportado un fortalecimiento de las relaciones con Turquía y ha posicionado a España como un elemento clave frente la enemistad de Turquía con otros socios europeos como Francia o Grecia. En este sentido, hay que calibrar cómo son percibidos en el seno de la OTAN los movimientos de Turquía con respecto a Rusia y los conflictos donde los intereses entre los aliados chocan (Libia o Siria) y, en consecuencia, si a España le interesa ahondar en las relaciones bilaterales en términos de seguridad.

Emiratos Árabes Unidos mantiene una política exterior sobredimensionada respecto a su tamaño y población, si bien es la segunda economía del mundo árabe y el fondo soberano de Adu Dhabi es uno de los más importantes del mundo, mientras que ha aumentado sustancialmente su gasto en defensa. El liderazgo ejercido por Mohamed bin Zayed, ha encontrado un aliado en Mohamed Bin Salman, y también ha reforzado los lazos con diversos líderes occidentales, todo esto con un prisma de hostilidad hacia los Hermanos Musulmanes y hacia Irán, que aporta más atractivo para los intereses occidentales. España ha relanzado las relaciones con EAU tal y como ha quedado reflejado por la declaración conjunta realizada durante la visita del presidente Sánchez en febrero de 2022.

Catar no es una potencia regional, pero ha llevado a cabo una política exterior autónoma que merece ser analizada y que le ha granjeado la enemistad e incluso el bloqueo y la ruptura de relaciones diplomáticas (2014) y un boicot (2017) con sus vecinos del Golfo. En concreto, por su posicionamiento respecto al terrorismo yihadista (Hermanos Musulmanes en Egipto y el Frente al-Nusra en Siria) y sus estrechas relaciones con Irán. Estas tensiones internas han dinamitado las alianzas y los equilibrios de poder que se creían indelebles, mostrando el apoyo condicional de Turquía a Catar o el no alineamiento de Marruecos. En este contexto, en mayo de 2022, el Emir de Qatar, el jeque Tamim Bin Hamad Al Thani, ha realizado su primera visita oficial a nuestro país, y se ha acordado elevar el nivel de sus relaciones bilaterales a la categoría de asociación estratégica, sin olvidar el hecho de que Catar es el segundo mayor productor mundial de gas natural.

Egipto merece una mención por su liderazgo regional durante años en el mundo árabe y en el propio continente africano. Así, y a pesar de las consecuencias de las protestas en la Plaza Tahrir, el entreacto Morsi, y la vuelta del ejército al poder de la mano de El-Sisi, la importancia y el peso de este país obligan a vislumbrar las relaciones bilaterales con España que, i bien no alcanzan la relevancia geoestratégica de sus vecinos más cercanos, sí tiene un gran potencial en términos



► **En los últimos tiempos el Gobierno de España ha modificado su postura con respecto al Sahara tras conocer una carta enviada al rey de Marruecos, Mohamed VI, en la que reconoce el plan de autonomía del Gobierno marroquí para el territorio saharauí del año 2007**

geoeconómicos, toda vez que supere su actual crisis económica, así como la incertidumbre respecto a su devenir político y social.

C) Conflicto palestino-israelí

Israel está construyendo una serie de alianzas regionales (a través de la *Hasbara*, diplomacia pública israelí) posicionándose en contra del hiperliderazgo protagonizado por Irán, que hasta hace solo unos años eran impensables. Así, los Acuerdos de Abraham¹⁸ (Israel, Emiratos Árabes Unidos y Bahrein), pero también el frente común contra el terrorismo adoptado con Egipto, son ejemplos de pragmatismo.

Para España, Israel es un socio fiable en la zona. España ha sido actor con cierta relevancia en los procesos de paz, defendiendo la postura de los dos Estados y las fronteras del 1967, incluido Jerusalén, al tiempo que se posiciona en contra de la colonización por parte de Israel, si bien defendiendo el derecho del Estado de Israel a defenderse ante las amenazas a su seguridad, así como de las nuevas amenazas en la región. En la cuestión de los refugiados (Resolución 194 Asamblea General) nuestro país apenas sí se posiciona, aludiendo a que busca una “solución justa y realista”. Y, en cuanto a la cuestión de Jerusalén, se aboga por que ambos Estados compartan capitalidad. Además, la UE es el principal donante de ayuda en *state-building* a Palestina, al tiempo que promueve la reconciliación intrapalestina y la celebración de elecciones, a pesar de que en las últimas celebradas el resultado fue poco alentador. En clave nacional, existe un maniqueísmo sociológico en cuanto a la cuestión palestina y un *cleavage* entre los partidos del espectro ideológico de la izquierda, con un claro posicionamiento propalestino y anti israelí, mientras que PP y VOX apoyan abiertamente a Israel. Un ejemplo de esto fue la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España llevada a cabo por el Gobierno Rajoy.

D) Conflictos de Siria y Yemen

Siria y Yemen han visto enquistarse sus revueltas populares con sendas guerras civiles de tintes sectarios. En Siria, el autócrata Bachar el Asad continúa resis-

¹⁸ **Alberto Priego.** El Acuerdo de Abraham sí es el ‘acuerdo del siglo’. *Política Exterior*, 24 septiembre 2020. <https://www.politicaexterior.com/el-acuerdo-de-abraham-si-es-el-acuerdo-del-siglo/>



tiendo con los apoyos regionales de Irán y Hezbollah. La posición inicial de España fue titubeante y posteriormente redujo al máximo las relaciones diplomáticas con Siria y se erigió en 2012 en uno de los primeros países en reconocer al primer germen de oposición, la Coalición Nacional de las Fuerzas de Oposición y de la Revolución Siria¹⁹.

En **Yemen**, la caída del presidente Ali Abdalá Saleh en 2011 impulsó una transición de un ya de por sí frágil país (se reunificó en 1990) que ahora se encuentra bloqueada. El Gobierno de Hadi (apoyado por Arabia Saudí con la operación militar *Decisive Storm*) se mantiene ante el desafío de los rebeldes hutíes, de confesión chiita, que llegaron a tomar Saná, los atentados terroristas de Al-Qaeda y demás organizaciones suníes, y el secesionismo del sur de Yemen. En este contexto, existe una debilidad respecto al actual Gobierno de España y es la crítica por parte del Podemos, socio de la coalición, ante la venta de armas por parte de España a Arabia Saudí, armas que estarían siendo utilizadas en el conflicto de Yemen.

E) Conflictividad Marruecos vs. Argelia

La proximidad geográfica de **Argelia** y **Marruecos**, su peso histórico y su pasado colonial, así como su actual proyección, hacen que ambos países sean actores de elevado interés para la política exterior española. Durante las primaveras árabes, en Marruecos se llevó a cabo un maquillaje de las reivindicaciones del denominado Movimiento 20 de febrero²⁰, con una reforma constitucional aprobada por referéndum en julio de 2011, donde se limitaron algunas de las prerrogativas del monarca; mientras que, en Argelia, el conato de protestas en 2011 fue un “amago de cabalgar la ola revolucionaria que comenzó a sacudir la región”²¹ y que, a partir de 2019, y ante el anuncio del enfermo presidente Abdelaziz Buteflika de concurrir a las elecciones por quinta vez, se canalizó a través del “*hirak*”, movimiento de protesta popular multitudinario de febrero de 2019.

En este contexto tan imbricado es donde se enmarca la triangulación de las relaciones de España con Marruecos y Argelia (que se tratarán más profusamente

¹⁹ MAEC 173-2012. Reconocimiento de la Coalición Nacional de Fuerzas de la Oposición y de la Revolución Siria. 29 de noviembre de 2012. <https://www.exteriores.gob.es/ca/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/Articulos/Comunicado499.aspx>

²⁰ Movimiento que canaliza las primeras protestas de la primavera árabe en Marruecos el 20 de febrero de 2011. Bajo el lema, “Justicia, libertad y dignidad”. La protesta contó con la adhesión de varias ONG de derechos humanos, así como de partidos de izquierda, las bases de algunos sindicatos y las juventudes del movimiento islamista Justicia y Espiritualidad que es ilegal, pero tolerado.

²¹ **Sergio Altuna**. AQMI frente al *hirak*: modulación del discurso a la espera de una ventana de oportunidad en Argelia. Real Instituto Elcano. 13 marzo 2020. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/aqmi-frente-al-hirak-modulacion-del-discurso-a-la-espera-de-una-ventana-de-oportunidad-en-argelia/>



en otros artículos), con la dificultad añadida del enfrentamiento y los intereses encontrados de ambos países. La actual situación que atraviesa el Magreb en términos de seguridad tiene repercusiones inmediatas en el vecindario europeo y de forma más contundente en España, debido a su cercanía territorial (Ceuta, Melilla o Canarias) así como a su dependencia económica, arraigo histórico, dependencia energética y la especial incidencia de los flujos migratorios. Del mismo modo, las consecuencias del reciente y novedoso giro copernicano del Gobierno de España respecto a la postura del Sahara Occidental suponen, por tanto, un acercamiento a los postulados marroquíes en detrimento de las relaciones con Argelia. Este anuncio se produjo en un momento geoestratégicamente convulso a nivel internacional, tras la invasión por parte de Rusia de Ucrania y los efectos directos en materia energética. España es, desde 2012, el primer socio comercial de Marruecos, que es además el primer destino africano y árabe de las exportaciones españolas, con 20.000 empresas españolas operando en el país. La relación económica con Argelia es particularmente relevante en el sector energético, origen hasta hace poco de aproximadamente la mitad del gas que consumía España.

Las relaciones bilaterales de España con Marruecos han tenido siempre un poso de “amor-odio”. De colaboradores necesarios y de competidores involuntarios por una proyección regional que, de facto, no está en disputa. Ambos actores tienen diversas zonas de influencia, así como trayectorias regionales claramente diferenciadas. Mientras que España aspira a capitalizar su posicionamiento como Estado clave del sur de Europa, Marruecos juega su carta de aliado preferencial de Estados Unidos en el seno del mundo árabe, así como líder regional indiscutible de los países del Magreb.

Por el contrario, las relaciones con Argelia, que siempre han estado condicionadas por su enemistad con Marruecos, no han sido tan estrechas, pero quizá por ello han sido más llevaderas hasta el cambio con respecto al Sáhara. Esto ha sido interpretado como una afrenta y como un error diplomático de primer orden, por lo que, en este contexto, un nuevo Gobierno (tal y como ya han dicho autoridades argelinas) sería percibido como una oportunidad para la reconstrucción de unas relaciones necesarias para España.

► **Donde mejor debería haber sido el desempeño de nuestra política exterior encontramos unas relaciones viciadas y con dificultad de reconducción entre Marruecos y Argelia, lo que genera un foco de oportunidad y de tabula rasa**



- **Los diversos acuerdos en clave bilateral con los países del Golfo posicionan a España en términos principalmente económicos, al tiempo que articulan cierto pragmatismo en cuanto a la política exterior sin atender al idealismo que exhibe el Gobierno (democracia, derechos humanos, etc.)**

F) Cuestión saharauí

Formalmente, España apoya la solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que contemple la autodeterminación del pueblo saharauí, en el marco de los principios y objetivos de la Carta de la ONU. España es el principal donante bilateral de ayuda a los campos de refugiados. Sin embargo, en los últimos tiempos el Gobierno de España ha modificado su postura con respecto a este territorio tras dar a conocer una carta enviada al rey de Marruecos, Mohamed VI, en la que reconoce el plan de autonomía del Gobierno marroquí para el territorio saharauí del año 2007, que daría más autonomía al Sahara, pero integrándolo en el territorio marroquí, sin olvidar el impacto que tuvo la estancia en un hospital de Logroño de Brahim Gali, secretario general del Frente Polisario, en la primavera del 2021.

G) Conflicto y situación en Libia

Desde el derrocamiento de Muamar-el-Gadafi en el año 2011, Libia se ha visto sumida en una guerra civil, con la división del país, con diferentes grupos armados y gobiernos rivales, y con la presencia de elementos exógenos desestabilizadores como Rusia y Turquía. Paralelamente, la rivalidad entre Qatar y Emiratos proyectada en la crisis libia no contribuye a la creación de un gobierno de unidad nacional. Dos bandos se encuentran en pugna por el poder: el del Gobierno de Acuerdo Nacional del exministro gaddafista Fayeza al Sarraj, sostenido militarmente por Qatar y Turquía, y apoyado por Naciones Unidas desde 2015. Por otro, el Ejército Nacional Libio del mariscal desertor Khalifa Haftar –apoyado por Rusia, Emiratos, Francia y Egipto–. Además, desde principios de 2022, Libia tiene a dos primeros ministros enfrentados: el empresario Dbeibah, auspiciado por la ONU y con sede en Trípoli y el ex ministro del Interior Bashagha en el Gobierno Sarraj (hoy en el campo de Haftar), elegido en febrero por el Parlamento libio con sede en Tobruk. La clave es la celebración de elecciones presidenciales, previstas para diciembre de 2021 y que siguen suspendidas *sine die*.

Por otro lado, no hay que olvidar que Libia posee importantes reservas mundiales de petróleo –las mayores de África–, y que la UE es el principal mercado del crudo libio. Con el escenario ucraniano, la estabilidad de Libia debería ser un im-



perativo de cara a prescindir del crudo ruso. Asimismo, Libia es actualmente uno de los puntos de partida más destacados de la inmigración clandestina hacia Europa. En este contexto, España ha firmado en junio de 2021 ocho MoU en diferentes ámbitos (transporte, agricultura, aduanas y educación superior) y que el Presidente Sánchez acuñó en los siguientes términos: “Espero que mi visita de hoy represente un punto de inflexión”.

Atendiendo a esta somera y esquemática presentación de las cuestiones bilaterales, nos encontramos con dos dinámicas bien diferenciadas: donde mejor debería haber sido el desempeño de nuestra política exterior encontramos unas relaciones viciadas y con dificultad de reconducción entre Marruecos y Argelia, lo que genera un foco de oportunidad y de tabula rasa con la llegada de un nuevo mandatario a La Moncloa. Por el contrario, los diversos acuerdos en clave bilateral con los países del Golfo posicionan a España en la región en términos principalmente económicos, al tiempo que articulan cierto pragmatismo en cuanto a la política exterior sin atender al idealismo que exhibe el Gobierno (democracia, derechos humanos, etc.). En definitiva, se ha llevado a cabo un estrepitoso fracaso en la vecindad directa y se aprecia cierto dinamismo en las relaciones bilaterales con los países del Golfo Pérsico, mientras que se constata perfil bajo respecto a los países del Levante Mediterráneo, con un perfil predominante de las relaciones comerciales y económicas y cuestiones de segundo orden como cultura y deporte.



Suscripción a Cuadernos de Pensamiento Político:
<https://fundacionfaes.org/cuadernos-faes-de-pensamiento-politico-73/>
www.fundacionfaes.org

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
 28014 Madrid
 Tlf 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

REDES SOCIALES

