

España y el Mediterráneo en los años setenta

Montserrat Huguet

La década de los años setenta fue un periodo de inestabilidad política en el Mediterráneo que trajo consigo la polémica acerca de cómo garantizar la seguridad en un área patrimonial común a los países ribereños de la Cuenca. Espacio diferido de las tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, el Mediterráneo, a la vez ámbito de encuentro y área de confrontación, se convirtió en un escenario preferente en la política internacional. La crisis energética y el deshielo centroeuropeo que auguraba el acercamiento Este-Oeste desplazaron hacia este área geográfica buena parte de las tensiones. Este particular foco de atención sobre el mar impulsó a algunos de los países ribereños a diseñar proyectos de cooperación y organización regional diferenciados por la idea de neutralidad.

España, en el último tramo de la dictadura franquista, no fue en absoluto ajena a las circunstancias antes señaladas. La conflictividad de la cuenca coincidió además con una serie de remodelaciones dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la línea de dar cabida a una cierta dinamización de las instituciones del régimen. Sin que ello se tradujese en una ruptura con el pasado, a comienzos de los años setenta se pretendió agilizar la acción exterior del país y normalizar en la medida de lo posible la presencia de España dentro la comunidad internacional. Así pues, la cuestión del Mediterráneo se resolvía por medio de dos planteamientos muy sencillos. En primer lugar, el reconocimiento de la situación de conflictividad específica que estaba viviendo la cuenca. En segundo, la reivindicación española de una posición activa en los procesos de pacificación y normalización. En este orden de cosas, el gobierno español declararía prioritario el fortalecimiento y la cooperación con los países árabes, concluyendo acuerdos de naturaleza económica, social y cultural, y adoptaría la postura de abanderado de la causa de Palestina, reconociendo el derecho de este pueblo a la construcción de un Estado democrático. En las páginas que siguen se abordan las condiciones por las que el Mediterráneo se comporta como un centro de la historia reciente y la reacción que esta condición histórica provoca en la política exterior española cuyo trasfondo, la agonía del régimen franquista y los primeros pasos hacia la democracia, sitúa a España en una coyuntura especialmente compleja y delicada.

El Mediterráneo en el punto de mira

Las referencias geoestratégicas a la zona obligan a recordar que cuenca mediterránea es un espacio geográfico complejo que se extiende 4.000 Km. desde el Estrecho de Gibraltar a las costas del Próximo Oriente. La unidad histórica del espacio mediterráneo, en la variedad de Estados que lo bordean, ha sido siempre un proyecto más difícil que su opuesto, la fragmentación que se deriva de su condición de frontera entre poderes y culturas. «Europa –señalaba Edgar Morin– tiende a separarse del Mediterráneo precisamente en el momento en que, en él,

aumentan los problemas y los peligros. Los fenómenos de dislocación, degradación, encierro, que se desarrollan de forma generalizada, afectan especialmente al Mediterráneo. Más aún: el mar de la comunicación se está convirtiendo en el mar de las segregaciones». A lo largo de su historia el Mediterráneo ha estado unificado tan sólo dos veces: durante siete siglos de imperio romano, y en los escasos treinta años de la colonización europea de la orilla sur de mar, entre las dos guerras mundiales. El Islam intentó, sin éxito, acercar ambas orillas durante el periodo de la monarquía hispánica y tras la Segunda Guerra Mundial, en el tiempo de la guerra fría, ambas orillas se entremezclan como efecto de las tensiones poscoloniales. Algunos espacios de conflicto en la segunda mitad del S. XX, véase el Oriente Próximo, Chipre (guerra turco-chipriota), Egipto y Argelia (fundamentalismo islámico), dibujaron un “arco de crisis o línea de fractura geopolítica” que continuaría por el Oriente Medio hacia Asia Central (Golfo Pérsico, Irak, Cachemira) y la región más extrema de este continente (Sri Lanka, Indonesia, Filipinas), especialmente conflictiva a finales del siglo.

Paulatinamente y a partir de los años sesenta, España, pese a no ser miembro de la OTAN se convierte en un elemento importante del sistema del equilibrio internacional por su posición preferente en el Mediterráneo¹. En el último tramo del franquismo el perfil europeo y atlantista de la política internacional española es claro y el Mediterráneo se configura como un instrumento útil a los objetivos europeístas del país. Admitida en la mayor parte de las organizaciones mundiales a partir de los efectos positivos del Plan de Estabilización de 1959 sobre la economía, las negociaciones fallidas con la Comunidad Europea pusieron en evidencia el fracaso de los esfuerzos internacionalistas de España. En estas condiciones, durante la primera mitad de la década de los años setenta, en el último tramo del régimen franquista, la política exterior de España discurrió por tres cauces estrechamente relacionados entre sí: la tendencia a volcarse en una serie de contactos preferentes con el mundo árabe, la resistencia a aceptar el rechazo hacia España del frente europeo y la ausencia de una postura clara ante el avance de la distensión internacional y el incremento de las relaciones este-oeste².

En cierto modo, la evolución del contexto internacional iba a facilitar la tendencia mediterraneísta de la acción exterior española, encubriendo el persistente fracaso de su vocación europea. En los años setenta el Mediterráneo se convierte en un área de enormes tensiones, derivadas fundamentalmente de la crisis del petróleo. En plena crisis energética, los países árabes poseen la energía y buscan un mercado para rentabilizar sus recursos y sus ventajas geopolíticas. Asimismo, los efectos desestabilizadores del final de la guerra fría se reflejan también en el mar que acoge el despliegue de tropas estadounidenses y soviéticas. La presencia de fuerzas soviéticas en el Mediterráneo, la *Quinta Eskadra*, buscaba quebrar los

¹ MARQUINA, A. (ed.), *El flanco sur de la OTAN*, Madrid, Editorial Complutense, 1993.

² TUSELL, J; AVILES, J; PARDO, R. (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, UNED, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 511-546.

vínculos del litoral con Occidente. Con capacidad de ataque contra la Sexta Flota estadounidense, podía considerarse que los rusos ejercerían un poder creciente en el Mediterráneo y que tenían capacidad de penetrar en Turquía y Grecia. Pero lo cierto es que su capacidad real estaba más mermada que la idea que occidente se hizo del poderío de la *Skadra*, aunque la Unión Soviética destinará recursos armamentísticos a Libia, Siria e Irak. Los Estados Unidos hacían por su parte una transferencia masiva de armamentos, a Europa y Turquía, y su interposición en el conflicto de Oriente Medio incrementó la situación de peligro. Europa no podía por sí sola mantener la seguridad en el Mediterráneo, ya que carecía de fuerzas navales, aéreas y móviles. En los años setenta se valora el Mediterráneo como un puente de contención de la estrategia soviética en Oriente Medio. La alianza israelí con los Estados Unidos equilibraba fuerzas.

En octubre de 1972, en la Cumbre comunitaria celebrada en París, los jefes de Estado y de Gobierno de los entonces seis miembros de la CE decidieron establecer el principio de un enfoque de carácter global para la región mediterránea, impulsando lo que se denominó la Política Global Mediterránea (PGM). Respondían con ello a las demandas de varios países mediterráneos no miembros que observaban cómo la construcción comunitaria, especialmente en sectores sensibles como la agricultura y algunos productos industriales –textiles especialmente– ponía en peligro el futuro de su crecimiento económico. El proyecto de ampliación de la CE a Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, que arrastraba consigo a la totalidad de los países de la *Commonwealth*, situaba a los países mediterráneos en una difícil posición a la hora de conseguir acuerdos comerciales y financieros ventajosos con la Europa Común. Las bases de la Política Global Mediterránea se desarrollarían a través de una sucesión de Protocolos Financieros, cuatro en total, entre 1978 y 1992. Otra de las iniciativas que pretendía cohesionar el área fue la Conferencia de Países Socialistas del Mediterráneo, que celebró su primera reunión en Barcelona en noviembre de 1976. En ella presentó su propio proyecto el Partido Socialista Popular. Tras la fusión con el PSOE este tomó el relevo en la Conferencia. Su idea central fue la de promover un sistema de seguridad basado en los acuerdos entre países ribereños del Mediterráneo, de ambas orillas que completase el equilibrio bipolar, extramediterráneo. Se veía de utilidad la existencia de un sistema de acuerdos o de un acuerdo multilateral, que tal vez revistiese la forma de una institución regional, que pudiese tener competencias incluso de arbitraje, facilitando con ello el incremento de la seguridad del área. En este proyecto España y su relación con los países europeos del Mediterráneo occidental –Francia, Italia y Portugal– hubiera quedado inscrita, desde un punto de vista geopolítico, en el marco regional del sistema de defensa³.

A finales de los años setenta la situación por lo que al Islam se refiere en el flanco sur del Mediterráneo, donde afloran los nacionalismos, se vuelve delicada⁴.

³ VVAA, *Estrategia del Mediterráneo Occidental y del Magreb*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1983.

⁴ LÓPEZ GARCÍA, B., *El mundo árabo-islámico contemporáneo, una historia política*, Madrid, Síntesis, 2000; KAMINSKY, C. y KRUK, S., *Le nationalisme arabe et le nationalisme juif*, París, Presses Universitaires de France, 1983; OLAGÜE, I., *La revolución islámica en occidente*,

La cuestión había adquirido dos caras contrapuestas. Si por un lado en muchos Estados persistía la iniciativa de proponer modelos culturales, políticos, económicos y sociales de corte liberal, por otro, el Islam se introducía de manera irrefrenable en muchos de ellos. Aunque los grupos islamistas radicales eran aún escasos, se había dado ya en el comienzo de los años setenta la intrusión de éstos en muchos ámbitos de las sociedades civiles. La derrota árabe (Guerra de los Seis Días en 1967) y la experiencia del nasserismo tuvieron mucho que ver en ello. Los líderes religiosos lanzaron el mensaje a los fieles musulmanes de que la victoria israelí se debía fundamentalmente al esfuerzo de la comunidad judía por seguir los principios de su religión ante el abandono musulmán en brazos de las enseñanzas occidentales y extranjeras que, por lo demás, habían favorecido a Israel y no a los Árabes. En 1979, el triunfo de la revolución iraní liderada por el *imam* Jomeini sirvió para activar políticamente el islamismo en el Magreb. Así pues, el sentimiento de frustración ante los modelos occidentales, bien fueran capitalistas o socialistas, actuó de acicate común en todos los países del área, si bien, las realidades nacionales produjeron un efecto diferenciador notable. En cuanto a los movimientos de población procedentes del norte de África hacia Europa, se intensifican las migraciones desde el Magreb de manera ininterrumpida hasta 1974 cuando, por efecto de la crisis económica, se anuncia el cierre de fronteras y se procede a la revisión de las políticas migratorias. De hecho, en los países europeos de inmigración se produjo la suspensión de flujos de mano de obra entre 1973 y 1974⁵.

El proyecto mediterraneísta tuvo un espacio de expresión en las sesiones de la CSCE. Tanto los Estados del norte de Europa como los mediterráneos y ciertas instituciones del sistema de Naciones Unidas intervinieron, aunque de manera restrictiva, en el proceso de la CSCE, en la presentación y de manera más o menos regular, según los casos, en la elaboración del Acta Final, en las llamadas contribuciones. La CSCE reconoció a ocho Estados Ribereños No Europeos del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Túnez) el status particular de “Estados mediterráneos no participantes” (véanse las *Recomendaciones finales de las consultas de Helsinki*, así como el *Preámbulo General del Acta Final*). Se les confiere la condición de observador, que les permite exponer, de manera escrita u oral, sus puntos de vista acerca de las cuestiones del orden del día que interesen a la seguridad y a la cooperación en el Mediterráneo. En realidad, tanto en Helsinki como en Belgrado, Madrid o Viena, el papel de los Estados Ribereños No Europeos del Mediterráneo fue marginal. Si bien España se esforzó, en la medida de sus posibilidades, porque no fuera así⁶.

Madrid, Fundación Juan March-Guadarrama, 1974.

⁵ VARGAS, C., y IRIBARREN, C., *África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y de cooperación*, Toledo, 1993.

⁶ GHEBALI, V.-Y., *La Diplomatie de la detente: la CSCE, 1973-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

La política mediterránea de España

La condición mediterránea e hispanoárabe de la Península⁷ y su efecto en la historia han tenido lecturas o interpretaciones opuestas: en primer lugar, aquella que refiere que la posición periférica de España con respecto al noroeste de Europa, su proximidad geográfica a África y Oriente Medio, contribuyeron al retraso de España. En segundo, el argumento de que España, por su mediterraneidad, participa del “patrón latino de modernización” con el resto de las sociedades europeas meridionales. En épocas en que la frontera se desplaza hacia el sur, España, por su condición mediterránea, delimita dos civilizaciones, la europea y la musulmana. Por ello, desde principios del siglo XX, la relación entre España y Europa en el ámbito político-diplomático, no se establecerá por la conexión continental sino a través de la conexión mediterránea. La posición privilegiada de España la convierte en una ventana de Europa abierta al Mediterráneo⁸.

Durante la posguerra española el régimen franquista, aislado de la comunidad internacional, proyecta una actuación exterior más teórica que práctica⁹, fundamentada en los conceptos del arabismo, el mediterraeísmo, el africanismo¹⁰, términos utilizados indistintamente aunque no sugieran lo mismo. En esta etapa persiste la visión tradicional del Mediterráneo dividido en dos franjas: la del norte, europea y cristiana y la del sur, norteafricana y árabe. El estallido de la Segunda Guerra Mundial centró parte del interés de las potencias en el Mediterráneo, muchas de ellas volcadas en los beneficios del reparto del mar. España, neutral pero aliada benévola del Eje, tuvo también sus intereses en un hipotético reparto del botín colonial franco-británico, frustrado por la derrota de Alemania e Italia. España perdió la administración de Tánger y sólo pudo aguantar su presencia en Marruecos hasta 1955. No obstante, durante la guerra el régimen favoreció una línea de acción preferente hacia el Mediterráneo por medio de gestos de propaganda cultural: la creación del Instituto Español de Estudios Mediterráneos (1941), la creación de la Revista de Estudios Mediterráneos, escrita en cuatro lenguas, el proyecto de creación de una Casa Metropolitana del Mediterráneo, con sede en Barcelona (se pretendía recordar el papel medieval de la ciudad en la región) y una serie de cátedras de estudios del Mediterráneo, así como la organización de viajes anuales de profesores y alumnos para la realización de estudios sobre el Mediterráneo. Pese a lo cual en España se sabía muy poco de la realidad mediterránea, especialmente alterada por la guerra en 1943.

⁷ BUCKHARDT, T., *La civilización hispanoárabe*, Madrid, Alianza Universidad, 1981.

⁸ GILLESPIE, R., *Spain and the Mediterranean*, New York, S. Martin Press, 2000.

GILLESPIE, R., *Spain and the Mediterranean Developing an European Policy towards the South*, Londres, MacMillan Press, 2001.

⁹ HUGUET, M., “La política exterior del franquismo (1939-1975)”, en PEREIRA, J.C. (coord.), *Historia de la política exterior contemporánea de España*, Barcelona, Ariel, 2003.

¹⁰ HUGUET, M., “Africanismo y política exterior española en el franquismo”, en *Al-Andalus: una identidad compartida. Arte, ideología y enseñanza en el Protectorado español en Marruecos*, Madrid, BOE, 1999, pp. 31-55.

No obstante, un dato importante a tener en cuenta es el de la emigración y el exilio español al Norte de África entre 1936 y 1946, una salida de población de carácter económico y político, marcada por la guerra y el fascismo y que tiene como destinos Marruecos y Argelia (12.000 españoles en Argelia) principalmente. Se verifica un importante éxodo desde Alicante y Cartagena a principios de 1939, y la reclusión de españoles en campos marroquíes y argelinos custodiados por las autoridades francesas. En la década de los años cincuenta, tras casi diez años de aislamiento internacional (1946-1955) dictado por resolución de la ONU contra España en 1946, el país activa una política de acercamiento pro-árabe con el fin de integrarse en la comunidad internacional¹¹. Expresiones de esta buena sintonía en los años cincuenta fueron las visitas de jefes de Estado de las naciones árabes, el préstamo de apoyo mutuo en las asambleas internacionales, el hecho de que en los debates de las Naciones Unidas sobre el caso español las delegaciones árabes se pronunciaran en bloque a favor de España, la creación en agosto de 1954 del Instituto Hispano-Árabe de Cultura, que realizó una importante labor intelectual, y la toma de posición favorable frente a los árabes en conflictos internacionales que afectaban al área mediterránea. Véase, por ejemplo en 1956, cuando se produjo el ataque israelí contra Egipto, en respuesta al boicót árabe, con el consiguiente cierre del Canal de Suez y del puerto de Elath. En plena Guerra Fría, España podía ofrecer, pese al régimen dictatorial, una posición estratégica envidiable a los países occidentales como bastión del anticomunismo y así lo entendió EEUU cuando firma los pactos con España (1953). Sin embargo, era evidente que las posibilidades de liderazgo español en la región eran muy limitadas. Habiendo asumido la pérdida de su territorio colonial¹², España se manifiesta como defensora de la causa árabe y de los movimientos de autodeterminación en plena etapa de descolonizaciones. La firma de convenios con los países árabes comenzó a realizarse en 1950 (los primeros con República del Líbano, Reino Hachemita del Jordán)¹³.

Pero el objetivo del Mediterráneo esconde en realidad un interés claramente atlantista, de reconocimiento occidental hacia España¹⁴. España vende su imagen de puente entre culturas y continentes por razones de geoestrategia y de historia. En 1958, los Principios del Movimiento Nacional, recogidos en la Ley

¹¹ ALGORA WEBER, M^a D., “La política árabe del régimen franquista: planteamientos generales y fases”, en *Estudios africanos*, Asociación Española de Africanistas, vol. 5, n^o 8-9, Madrid, 1990.

¹² MARTÍNEZ CARRERAS, J.U., *Historia de la descolonización, 1919-1986. Las independencias de Asia y África*, Madrid, 1987.

¹³ MORÁN, F., *España y el mundo árabe*, Instituto de Cooperación Internacional, Madrid, 1978.

¹⁴ HUGUET, M., “El Mediterráneo en la teoría sobre la política exterior del franquismo” en *Studia Historica*, 1997, Vol. 13-14, pp. 215-230. HUGUET, M., “Descubrir el Mediterráneo: una orientación recurrente en el ideario exterior franquista”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense*, Madrid, 1997, vol. 19, pp. 89-117. PARDO, R., “La política mediterránea de Franco”, en *Mediterranean Historical Review*, vol. 16, n^o 2, 2001, pp. 45-68.

Fundamental de 17 de mayo, reafirman los valores mediterraneístas de España, según argumentos de cultura, de historia y de posición geográfica. A finales de los años cincuenta y en los sesenta, la aparición de regímenes progresistas en el mundo árabe –Siria, Egipto, Iraq y Argelia– fue asumida con resignación por parte del régimen franquista, que intenta sobre todo encontrar el apoyo de los países periféricos en la ONU y reforzar la presión sobre Europa. Tras dos décadas de política mediterraneísta la acción exterior española hizo un serio intento por romper la tradicional diplomacia formalmente antieuropea del régimen. Con este giro se pretendía avanzar en la normalización de la política exterior española. Desde la etapa final del franquismo España restó atención a los asuntos del área del Mediterráneo occidental, el Estrecho y el norte de África, buscando un cierto referente por lo que al Mediterráneo se refiere en los asuntos del mundo árabe más alejados, especialmente en aquellos momentos.

Durante aquellos años setenta, tuvo una importancia destacada el relevo ministerial en la cartera de Exteriores. A finales de la década el ministro Castiella (1957-1969) era partidario de que los problemas del Mediterráneo, flanco sur de la Alianza Atlántica, se dejaran en manos de los países ribereños sin la intervención de las dos superpotencias, la Unión Soviética y los Estados Unidos, que generaría la extensión de la crisis. En 1969 se produce en el régimen español un relevo ministerial de amplio espectro, a pesar del cual se mantienen las directrices fundamentales de su identidad y funcionamiento. Como trasfondo de la crisis política e institucional: el escándalo de malversación de fondos públicos y delito monetario de exportación ilegal de moneda vinculado con la empresa *Matesa*, en connivencia con las autoridades e instituciones públicas y del Estado. El recambio ministerial, auspiciado por Franco y por Carrero Blanco afecta a la Cartera de Exteriores. Fernando María Castiella es reemplazado por Gregorio López Bravo, ministro de Industria, el departamento más contaminado precisamente por el asunto *Matesa*. El nuevo responsable de Exteriores, escasamente relacionado con la función diplomática y la vida internacional, refuerza los planteamientos occidentalistas del régimen, al amparo de un discurso ideológico de Franco cada vez más escorado hacia escenario europeo y atlántico. Negociar con el Mercado Común y fortalecer el Tratado de Cooperación (militar, tecnológico, cultural y científico) con los Estados Unidos¹⁵, sin perder de vista el mantenimiento del iberismo histórico¹⁶ (Pacto Peninsular), constituyen los ejes, en absoluto renovados, sobre los que pivotará lo fundamental de la acción exterior española en el inicio de la década de los años setenta.

La gestión de López Bravo mantuvo activo el interés abierto en la etapa Castiella por dar mayor peso a las cuestiones económicas y técnicas, dejando un tanto escorada la dimensión clásica del prestigio. Con respecto al mundo árabe, López Bravo inició la política española de reconocimiento a la causa palestina y el

¹⁵ CHAVKIN, S, y otros, *Spain: Implications for United States Foreign Policy*, Found for New Priorities in America, Greylock Publishers, Stamford, 1976.

¹⁶ HUGUET, M., “El Iberismo en la cuestión peninsular”, en A. Morales Moya y R. Villares (coords.), *Historia comparada de España y Portugal*, Universidad Carlos III de Madrid. Cátedra de Estudios hispano-portugueses, Madrid, 2005 (en prensa).

respaldo a Yaser Arafat. Se autorizó a la Liga Árabe a abrir una oficina de información diplomática en Madrid. En 1970 el ministro viajó a Egipto con el fin de reafirmar la tradicional actitud de amistad de España con el mundo árabe¹⁷. Gracias al apoyo de Egipto y de Marruecos, López Bravo consiguió abortar el intento de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de proponer un proceso de descolonización para las Islas Canarias. La gestión de López Bravo fue propicia al desarrollo de contactos diplomáticos de alto nivel. En este orden de cosas cursó visitas frecuentes a Marruecos y Mauritania. Sensible además a la necesidad de abrir relaciones al menos de tipo consular con Israel, consiguió contrarrestar en alguna medida el antijudaísmo acérrimo del régimen¹⁸, lastrado por la visión extremadamente proárabe de Franco y sobre todo de Carrero Blanco. Con todo, y pese a la interesante “entente” entre España y el Mundo Árabe, durante toda esta etapa el despliegue diplomático español en la zona tuvo la debilidad de las iniciativas estrictamente personales.

En 1973, con Carrero Blanco al frente de la Presidencia del Gobierno, ocupó la cartera de Asuntos Exteriores Laureano López Rodó. Hombre fiel a Carrero y principal responsable de los Planes de Desarrollo, su gestión en el Ministerio duró solamente seis meses, hasta la muerte en atentado de Carrero. Durante ese tiempo sin embargo su gestión fue intensa, ocupándose de la renovación de los pactos con los Estados Unidos, de la revisión del Concordato con la Santa Sede y de los intensos problemas en los caladeros de pesca marroquíes. Lo cual no fue óbice para que la política exterior de España, firmemente inspirada por la concepción continuista de Carrero, siguiese nutriéndose de la retórica del primer franquismo, en defensa la amistad con los pueblos árabes y el apoyo a las “causas justas”. Fueron años de cambios frecuentes. A López Rodó le siguió en el cargo Cortina Mauri, con Carlos Arias Navarro en la Presidencia del Gobierno. La involución internacional de España, volcada hacia el repliegue, fue manifiesta durante el último año del régimen. En un clima de declive del sistema –la ley antiterrorista de 26 de agosto de 1975 suprimía los artículos 15 y 18 del Fuero de los Españoles y el régimen dictaba once penas de muerte por actividades terroristas de las cuales cinco fueron ejecutadas el 27 de septiembre– en el que no faltó siquiera el conflicto con el Vaticano o el inquietante referente de la “Revolución de los Claveles” en Portugal (25 de abril de 1974), las condenas y protestas internacionales hacia el régimen fueron virulentas. El estallido de la crisis del Sahara fue sin duda la puntilla que terminó de rematar al sistema enfermo.

No obstante, en su discurso a las Naciones Unidas, el 3 de octubre de 1974, Cortina Mauri reiteraba su apoyo a la distensión mundial, atacaba la política de bloques alegando que se hacía a expensas de la libertad, la independencia y la seguridad de los demás, y señalaba que la distensión y la coexistencia obligaban, entre otras cosas, a resolver la conflictividad del Mediterráneo, porque la seguridad en Europa vendría de la mano de la seguridad en la cuenca. El interés español en la

¹⁷ GONZÁLEZ PALACIOS, C., *Relaciones diplomáticas de España con Egipto y países árabes de Oriente Medio*, Memorias de la Escuela Diplomática, Madrid, s/f.

¹⁸ BEN AMI, S., “Spain alter Franco, Israel and the Jews”, *Gesher*, nº 86, 1976.

Conferencia de Helsinki se acentuó a fin de evitar el aislamiento con respecto a los Estados de la Comunidad Europea. La cooperación con otros países del área mediterránea proporcionó a España la confianza e independencia que tan largamente había buscado, tras el fracaso de su política de integración directa en Europa.

El eje de seguridad norte-sur que comenzaba a perfilarse desde el Mediterráneo propició este proceso. La tesis española defendía que la distensión este-oeste no debía llevar aparejado un incremento de la inestabilidad en la periferia del sistema. Una moción presentada por España permitió que varios estados árabes pudiesen tomar la palabra en Helsinki. A partir de 1973 se incorporó de forma preferente el tema de Gibraltar. Sin embargo, la delegación española trabajó con el objetivo de que la conferencia atendiese los intereses de los países ribereños. Apoyó las reivindicaciones yugoslavas y maltesas, que denunciaban el traslado del centro de gravedad de las disputas internacionales al mar Mediterráneo. Pero por lo que se refiere a la postura oficial con respecto a los diferentes "cestos" del Acta Final, España se situó más cerca de las tesis soviéticas que de las occidentales, al apoyar el mantenimiento del *statu quo*. Obviamente, defendía el derecho de cada país a su propio desarrollo interno y a no permitir la injerencia en él de ningún otro país u organización. Pero, como los países occidentales, se mostraba partidario de incrementar las relaciones multilaterales.

En la cuestión de las fronteras apoyaba los principios de la inviolabilidad e inmunidad territorial, si bien consideraba posibles las transformaciones fronterizas, siempre haciendo uso de métodos pacíficos. Es evidente que España estaba dispuesta a congelar el mapa de Europa con excepción de la Roca. España apoyaba la reducción de tropas en Europa Central, aunque advertía del riesgo de que el centro de gravedad de las tensiones se trasladase al Mediterráneo. Se aceptaba la apertura Este-Oeste para la colaboración en temas tales como la emigración, el turismo o la contaminación ambiental, pero no para la libre circulación de pensamiento. Un conjunto de gestos indicaba el giro sustancial de España hacia la internacionalidad. El 30 de junio de 1975 el presidente del Gobierno Español, Arias Navarro, tomó parte en la Cumbre de Jefes de Estado en Helsinki. Ciertamente, la primicia del hecho fue bien aprovechada por la propaganda interna. Finalmente, el 3 de junio de 1975 el Príncipe Don Juan Carlos fue objeto de atención protocolaria por parte del presidente finlandés Urko Kekkonen. En su discurso, el futuro Rey de España enfatizaba la importancia de la cumbre, pero sobre todo hacía hincapié en el balance positivo que la CSCE había tenido para la Política Exterior de España. Pasado el tiempo pudo percibirse que la actuación de España en la CSCE fue un indudable éxito de la diplomacia española, si bien dejó traslucir también la inadecuación de las políticas interna y externa, así como la carencia de un bagaje internacional sólido.

La crisis del petróleo no fue ajena al efecto del contexto internacional sobre la posición exterior de España. En 1973 los árabes decretaron un embargo de petróleo contra los Estados Unidos y Holanda, no pudiendo, no obstante, evitar que las compañías proporcionasen petróleo a estos dos países. España no gozó de un precio especial para el carburante ni se le compraron buques, tal como se había sugerido, si bien es cierto que no tuvo que padecer las restricciones de suministro

de otros países europeos. Es preciso recordar que las dos terceras partes del consumo de energía en España habían de soportarse por medio de las importaciones de petróleo, el 80% de las cuales se hacían a Arabia Saudí. Esta situación dejaba al país en una situación de debilidad. El intercambio comercial de España con los países árabes representaba un volumen bastante aceptable a mediados de la década, en conjunto cerca del 20% del total de las importaciones – esencialmente petróleo– siendo Arabia Saudita el principal suministrador de crudo. Las tasas de crecimiento anual del comercio con los árabes fueron de un 20% a partir de 1974. Los árabes presionaron también a España con un boicot petrolífero en el caso de cualquier acción española que reforzase las políticas occidentales que amenazaban con ocupar los pozos de petróleo, o bien si España cumplía con el objetivo pendiente de reconocer el Estado de Israel. Obviamente el español no era un caso aislado. La mentalidad occidental antiárabe obtenía sus argumentos de las crisis sociopolíticas del Próximo Oriente, de la crítica antioccidental y de la revolución iraní. Pero, resultaba más que evidente que pese a todo, España se empeñó en mantener su tradicional política pro árabe. De hecho, se propuso un plan de incremento de sus relaciones económicas con todos los países árabes de la Cuenca. Y realizará una política de defensa de los intereses ribereños, de neutralización de la Cuenca ante la ONU y la CSCE, como hemos visto, reactivando las relaciones bilaterales con los países del área.

El cauce de los nexos histórico-culturales entre el mundo árabe y la Península Ibérica, servirá para tener momentáneamente apoyos en la crisis saharauí de 1974, frente a Marruecos y se traducirá en la oferta de apoyo a la OLP en el seno de la Asamblea General de la ONU (resoluciones 3236 y 3237 de la Asamblea General relativas al derecho de autodeterminación del pueblo palestino y de la concesión de estatuto de observador a la OLP). España que aún no mantenía relaciones con Israel, se sumó a las condenas de la ONU. Pero la tradicional política proárabe española¹⁹, lastrada por sus malas relaciones con Marruecos y por el tema del Sahara Occidental, así como las reivindicaciones de Rabat sobre Ceuta y Melilla, sufrirá un duro revés en 1975 con motivo de la Marcha Verde. Los países árabes se alinearon con Marruecos, en buena medida por su oposición a Argelia, aunque en el caso de Libia se advertían aspiraciones propias. A finales de 1975 la opinión pública española –tanto la izquierda europeísta como la derecha agonizante– era antiárabe. El arabismo se sostenía por tres tipos de razones bien distintas aunque complementarias. En primer lugar, por el forzoso mantenimiento de directrices políticas de amplio recorrido histórico. En segundo, por el hábito de la retórica mediterraneísta concebida bajo el franquismo. Finalmente, por el pragmatismo que llevaba a valorar este área como vital en plena crisis del petróleo.

Los primeros Gobiernos de la Monarquía –Arias Navarro y Suárez– adoptaron una posición internacional tendente a la normalización y la universalización de las relaciones exteriores de España, en la que la tradicional política mediterraneísta y proárabe ocupó un no despreciable lugar, seguramente

¹⁹ MORÁN, F., *España y el mundo árabe*, Instituto de Cooperación Internacional, Madrid, 1978.

también por la coincidencia con una coyuntura muy concreta, la de la crisis internacional. Primero José M^a de Areilza y después Marcelino Oreja, ambos ministros tuvieron en sus manos la difícil tarea de hacer posible, en términos diplomáticos y políticos, la adecuación de España al contexto mundial de la época. Apoyados en un esfuerzo de largo recorrido desde la época de Castiella, trabajaron con dedicación para soslayar las enormes resistencias internas al cambio aún presentes en la sociedad española, sobre todo entre determinados grupos financieros. De entre todas las aperturas posibles, las relativas a México y a la URSS y la normalización de relaciones con Israel sin deteriorar el ámbito de relaciones históricas con el Mundo Árabe fueron tal vez las más difíciles.

El Magreb: el fracaso de la estrategia de la compensación

Tras la descolonización del área España instaure una política con respecto al Magreb²⁰ que tiende a equilibrar o compensar sus acciones con los países de la región, sin tener en cuenta, como hubiera sido deseable, algún tipo de perfil abarcante o estrategia de visión más amplia. La política española en la región, atiende al planteamiento de un cierto equilibrio que evite la consolidación de un Marruecos²¹ extenso, bien sea a costa de la joven Mauritania o de sus tensiones con Argelia (guerra de fronteras de 1963). Esta postura se fundamenta en algo tan simple como es el reconocimiento de las tensiones y rivalidades en la región y el interés, en connivencia con la política relativa al Mediterráneo que interesaba a las potencias atlánticas, por no contribuir a la desestabilización de la zona. Sin embargo, las relaciones de España con el Magreb²² han sido por fuerza complejas: no era sencillo administrar el famoso equilibrio porque, a las diferencias históricas entre Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Libia y el Polisario, y las cuestiones de Ceuta y Melilla, se sumaba el interés marroquí y argelino por incorporar a las Islas Canarias en los contenciosos con España (en 1976 Argelia permitió que el líder canario extremista Antonio Cubillo retransmitiera desde Argelia sus emisiones en favor de la independencia canaria), sin mencionar el irredentismo español relativo a Gibraltar. El sistema de alianzas y contrapesos fracasó abiertamente cuando fue incapaz de contener la crisis saharauí de 1975. Para terminar de

²⁰ BALTA, P., *El gran magreb. Desde la independencia hasta el año 2000*, Madrid, S. XXI, 1994; HERMASSI, E., *Etat et Société au Maghreb*, París, Editions Anthropos, 1975; ISNARD, H., *El Magreb*, Barcelona, Editorial Ariel, 1979; JULIEN, CH., *L'Afrique du Nord en marche*, París, René Julliard, 1972; LAROUÏ, A., *L'histoire du Maghreb, un essai de synthèse*, París, Maspéro, 1970; *Historia del Magreb*, Madrid, Mapfre, 1994.

²¹ SÉRNA, A. de la., *Al sur de Tarifa, Marruecos-España: un malentendido histórico*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

²²MARQUINA, A., "Las relaciones de España con los Estados del Magreb, 1975-1986", en TUSELL, J; AVILES, J y PARDO, R. (eds), *op. cit.*, pp. 511-546. LARRAMENDI, M.H, y NÚÑEZ, J.A., *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb, 1982-1995*, Madrid, La Catarata, 1999; VILAR, J. B. y LOURIDO, R., *Relaciones entre España y el Magreb*, Madrid, Mapfre, 1994; LÓPEZ GARCÍA, B. y otros, *España-Magreb, siglo XXI*, Madrid, Mapfre, 1992.

comprender la política regional española en el Magreb es imprescindible recordar el vínculo del régimen con los Estados Unidos. En 1967, y en virtud del acuerdo de 1953 que permitía a la aviación estadounidense hacer uso de las bases establecidas en España, los Estados Unidos habían prestado ayuda a Israel atacando desde dichas bases algunos blancos en países árabes.

En general, puede apreciarse la carencia de una política bien diseñada a lo largo de la historia de las relaciones hispano-magrebíes²³. Durante el régimen franquista la posición de España con respecto al norte de África tuvo como objetivo lograr la aceptación en el ámbito de las democracias liberales. El peligro que sobrevenía de los afanes expansionistas y reivindicativos por parte de Marruecos sobrevolaba de forma constante en la política de equilibrio que España pretendía llevar adelante en la región, manteniendo unas directrices de buen entendimiento –nunca se profundizó en estas relaciones– con Argelia y Mauritania. El nacionalismo marroquí, síntesis de tradición y de reivindicación social, formado primero contra Francia, fue teniendo poco a poco a España en el punto de mira. España, por su parte, se encontró –en el tramo final del franquismo– sola frente a un Marruecos bien arropado por la comunidad internacional. La tónica habitual de las relaciones hispano-marroquíes fue la de los contenciosos. De hecho, nunca había existido una política seria de colaboración entre España y Marruecos. La cercanía histórica del protectorado español levantaba recelos en la monarquía alauita. Además, permanecían abiertas las diferencias en torno a temas territoriales, de entre los cuales el más importante se refería a las diferencias sobre la zona Sur, Ifni, peñones y sobre todo, las plazas de soberanía, siempre presentes en la política marroquí, asunto este formalizado en Naciones Unidas en 1975 al hilo del estallido de la cuestión saharauí. En los años setenta España carecía de una política regional global, mientras que Marruecos encontró apoyo entre los países árabes y también en algunos ámbitos occidentales, tremendamente reacios a la España franquista.

No obstante la constante de los contenciosos, se dieron momentos de acercamiento indudable entre España y Marruecos. Así, en 1956, recién independizado Marruecos, se firmó un conjunto de acuerdos de cooperación en materia administrativa, judicial y cultural. En plena distensión entre ambos países, en 1963 nace el denominado *espíritu de Barajas*, expresión del excelente entendimiento entre Hassan II y Franco que se materializa en una entrevista entre ambos en el aeropuerto de la capital española. La retrocesión de Ifni en 1969 constituye el momento culminante dentro de la relativa distensión entre los Estados. En 1971 el Acuerdo de Fez establecía una amplia posibilidad de proyectos comunes que quedaron en nada. Aún así y aunque fragmentados y faltos de una organización global, los intereses del capitalismo español permanecieron activos de alguna manera en Marruecos por medio del establecimiento de acuerdos

²³ GILLESPIE, R., “España y el Magreb: una vía posible de política regional”, en Gillespie, R.; Rodrigo, F., y Story, J. (eds): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 210-232; *Actas del II Coloquio Hispano-Marroquí de Ciencias Históricas*, Granada, 6-10 noviembre 1989, Instituto de Cooperación con el Mundo árabe, 1992.

comerciales con los grupos de presión local. Los bancos españoles se habían integrado en la banca nacional marroquí, logrando sobrevivir así a los primeros efectos de la descolonización, si bien, la marroquización progresiva del país terminó por debilitar la fuerza de la presencia española que, en los años setenta, era ciertamente mínima. La firma de acuerdos entre Rabat y Madrid para el impulso de actividades comerciales conjuntas, tales como el CIT, un acuerdo sobre transportes combinados, no llegaría a dar fruto, al igual que otros proyectos de cooperación industrial como los vinculados con la explotación de fosfatos. De igual manera, a lo largo de la década se vivieron fuertes tensiones derivadas de la competencia en la distribución en Europa de productos alimentarios como los cítricos. Hacia 1972 España no había logrado solucionar algunas cuestiones prácticas derivadas de la independencia, de naturaleza compleja como por ejemplo la propiedad de inmuebles por parte del Estado español en territorio marroquí, produciéndose con ello tensiones que no favorecieron la resolución de contenciosos más serios y amplios como el de la pesca²⁴.

Tradicionalmente, las flotas pesqueras españolas del sur de la Península y de Canarias –embarcaciones de pequeño tonelaje– habían faenado en aguas marroquíes y mauritanas. La riqueza pesquera de la zona había sido utilizada en algunos momentos por el gobierno de Marruecos para obtener de los países interesados en ellas ventajas de carácter económico y político. Ya a comienzos de los años setenta Marruecos establece cláusulas de pesca de difícil cumplimiento por parte de los países dependientes del uso de sus bancos para el mantenimiento de la flota pesquera. Así, comenzó a generalizarse el argumento de la preservación de la riqueza de fauna marina para hacer frente a ciertas irregularidades en la práctica pesquera. El reino alauita amplía el límite de sus aguas jurisdiccionales desde las 12 millas hasta las 70, rompiendo con ello lo acordado en el tratado de Fez, firmado el 4 de marzo de 1969. Ciertamente, ni los pesqueros españoles ni los marroquíes respetaban el acuerdo de las 12 millas. Todos seguían faenando sin respeto a las normas y pagando las multas pertinentes, bien compensadas con el beneficio de las capturas. Las incautaciones de barcos españoles –mediante la práctica continuada de abordajes y arrestos– provocaron momentos de tensión que se intentaron solventar mediante una política de acuerdos bilaterales tan mal planteada como resuelta, porque en ella se confundían con las pesqueras cuestiones de política territorial vinculadas a Ceuta y Melilla. En 1973 se establece una extensión de las aguas territoriales marroquíes que España considera excesiva porque afecta por ejemplo a la demarcación de las exploraciones petrolíferas en las islas Canarias. En la Declaración de Madrid de 14 de noviembre de 1975, referente a la cuestión del Sahara, quedan incluidos también acuerdos sobre derechos de pesca que, al igual que los acuerdos de 1977, serán sistemáticamente incumplidos.

Pero si un asunto ha lastrado históricamente las relaciones hispano-marroquíes este ha sido sin duda el de la reivindicación de Marruecos sobre Ceuta y Melilla²⁵, aspiraciones nacionalistas, latentes hasta 1975, que se ampliaban a las

²⁴ *El problema de la industria pesquera en Ceuta (1963-1975)*, Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes, 1977.

²⁵ REZETTE, R., *Los enclaves españoles en Marruecos*, París, Nouvelles Editions Latines, 1976;

Chafarinas y los peñones. El Istiqlal revitalizó la reivindicación de Ceuta y Melilla en aras de construir el Gran Marruecos. La reclamación de la soberanía de las ciudades españolas se extendió de forma unánime en Marruecos, al tiempo que la Corona alauita administraba a conveniencia la tensión sociopolítica interna y las presiones sobre España. Una forma de dilatar la tensión, manteniéndola viva, fue asociar la recuperación de las ciudades a la devolución de Gibraltar a España por parte de los británicos. En 1975 la crisis vinculada al Sahara arrastra el contencioso territorial al completo. En carta de su representante permanente ante las Naciones Unidas dirigida al presidente del Comité de Descolonización, Rabat reivindicaba la inclusión de Ceuta y Melilla en el proceso descolonizador. Aunque el Comité no se hizo eco de la reivindicación y la respuesta española, fundamentada en argumentos jurídicos e históricos –Ceuta y Melilla había sido parte de la Corona de Castilla antes de que se formase la nación marroquí y, si bien separadas geográficamente de la Península, son culturalmente territorios españoles– gozó de una amplia credibilidad internacional, lo cierto es que Marruecos, en la idea de que –como en el caso del Sahara– España declinaría arriesgar para defender las posiciones en los territorios, consiguió vincular una cuestión de irredentismo nacional al panorama global de las independencias.

A lo largo de aquel año de 1975 y en paralelo a la campaña reivindicativa sobre el Sahara, Rabat reiteró de manera formal sus peticiones ante la Liga Árabe y en la reunión de los Países No Alineados (Lima). Algo a tener presente, por lo que se refiere a la actitud histórica de España con respecto a las Plazas, es que se mantuvo siempre una posición defensiva de naturaleza militar que hacía de la frontera un cerco de aislamiento con respecto a la región marroquí en la que estaban enclavadas, cuando la población musulmana de ambas ciudades se situaba entre un 20% y un 30%. Algún proyecto, como el de una mancomunidad entre los puertos de Melilla y el de Beni Enzar (1976) o la participación española en la siderurgia de Nador expresaban una común actitud liberalizadora que, pese a todo, no llegaría a materializarse en nada concreto.

Por lo que refiere a los flujos de población entre España y Marruecos y las dificultades que interpone Europa a principios de los años setenta a la inmigración, dificultades de tipo fronterizo especialmente, afectan también al arranque de la colonia en España que, habiendo nacido con la independencia marroquí, sigue siendo una colonia muy pequeña. El cierre europeo, sin embargo, comenzó a producir entre 1973 y 1975 bolsas en las fronteras españolas, en la Junquera y en Orán. Los consulados de Madrid y sobre todo de Barcelona, en el que se inscriben también los marroquíes de la zona del País Vasco, ponen en evidencia hasta qué punto se consolidan estos primeros asentamientos en España. Estas colonias de marroquíes se irían moviendo progresivamente hacia el interior de la Península. La presencia de españoles en el Magreb²⁶, fue siempre relativamente débil hasta los

LAZRAC, R., *Le contentieux territorial entre le Maroc et l'Espagne*, Casablanca, Dar el-Kitab, 1974.

²⁶ BONMATTI, J. F., *Españoles en el Magreb, siglos XIX y XX*, Madrid, Ed. Mapfre, 1992.

años setenta. A comienzos de los sesenta vivían en Marruecos 80 mil españoles y 300 mil en la zona de Orán.

Argelia y Marruecos han desempeñado un papel interesante pero desigual en la actividad española en el Magreb. Las relaciones históricas hispano-argelinas han sido igualmente delicadas²⁷. En tiempos de la autodeterminación y con relación a la guerra de liberación argelina, la diplomacia española siguió la pauta de independencia de criterio con respecto a Francia. La aproximación a la nueva Argelia respondía a un intento de buscar el equilibrio en la región, evitando la expansión desmedida del nacionalismo marroquí. Aún así, durante la última fase de la guerra se materializaron algunas iniciativas confusas en relación con la cuestión. Sectores de la derecha española apoyaron a los rebeldes contra De Gaulle y a los activistas de la OAS en España, que se convierte en un refugio cómodo para miembros de la organización y demás partidarios del mantenimiento de una Argelia francesa. Por medio de la acción diplomática de la embajada en Túnez se elaboró una relación benevolente con el Gobierno provisional argelino (GPRA), y en España, contactos con el FLN. Madrid colabora en el intento de evitar la salida del Oranesado y Argel de los *pieds noirs* de origen español. Hacia 1968, el buen entendimiento entre Castiella y Buteflica produce la falsa sensación de un estrechamiento en la colaboración hispano-argelina. La cuestión del Sahara planea ya como una de las bases de la relación.

Sin embargo, entre 1968 y 1970 Argelia, Marruecos y Mauritania (reunión de Nouadhibou) expresan una voluntad común de favorecer un proceso de autodeterminación para el Sahara²⁸ que, sin embargo, se ve lastrada por el empeño hispano-marroquí de ver la cuestión desde una perspectiva puramente bilateral. Pero la esencia de las relaciones de España con Argelia se ha sustentado en realidad en el comercio de la energía. El vínculo fundamentado en la importación y exportación de petróleo y gas se vio deteriorado tras el Acuerdo Tripartito de 1975. Pese al acuerdo sobre gas firmado en 1975, España, que no podía pagar el precio estipulado, intentó sin éxito negociar a la baja. Los argelinos además reaccionaron con hostilidad política hacia el Acuerdo Tripartito, lo cual condujo a la retirada de embajadores entre 1977 y 1978. El asunto del gas terminó por resolverse cuando España cedió ante el precio, pudiendo, a cambio negociar la entrega de los futuros suministros y las indemnizaciones exigidas por Argelia. En definitiva, la complicación de las relaciones con Argelia fue una constante en la política magrebí de España durante el último periodo del franquismo y la primera fase de la democracia.

Por lo que a Mauritania se refiere, España siempre ha considerado que se trataba de un estado débil, pequeño y sin recursos, pero impulsado por un nacionalismo joven y ansioso por alejarse de la esfera francesa, para el que España, en el tránsito hacia la democracia, podía desempeñar el papel de nuevo referente en su política exterior. Mauritania no contaba, sin embargo con la estrechez de miras

²⁷ VILAR, J.B., *España en Argelia, Túnez, Ifni y Sabara durante el siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Africanos, 1970.

²⁸ LAROUÏ, A., *L'Algérie et le Sahara marocain*, Casablanca, Serar, 1976.

de la acción internacional de España, que contemplaba la región en el ánimo de que la comunidad internacional fuese la responsable de solucionar los problemas planteados por una salida tardía y deficiente de la antigua potencia colonial. Para España Mauritania existía solamente en función del problema saharauí. Mauritania precisaba de un espacio, no colonial, que la alejase geográficamente hablando de Marruecos. Así, el interés español en las relaciones con Mauritania estaba relacionado directamente con el contencioso entre él y Marruecos por el reparto del Sahara. Aunque Mauritania había jugado siempre a favor de la autodeterminación del Sahara, lo cierto es que en la última fase del proceso que condujo a la crisis de 1975 hizo un planteamiento territorial, viendo favorablemente la admisión de Argelia como parte interesada. Hasta 1973 la situación de Mauritania, sometida a la influencia de Marruecos, había puesto al país en situación de aceptar la creación de un futuro Estado Saharauí que pudiese reforzar el alejamiento marroquí. Pero durante los dos años siguientes Mauritania se alinea con las posiciones más belicosas implicándose en una guerra de desgaste que el Gobierno de Ould Daddah difícilmente va a poder mantener. En 1978, el Estado Mauritano, a cuyo frente Moustapha Ould Salek ha protagonizado un golpe contra el Gobierno anterior, adopta una posición de paz con la ayuda de Francia, en un intento de frenar las presiones de las tropas de ocupación marroquíes y del Polisario. Saharahuis y mauritanos comenzarán las negociaciones en París y Bamako. Sin embargo no fue hasta mediados de 1979 cuando se avanzó realmente hacia la paz.

La crisis saharani

La del Sahara Occidental es una crisis que tiene que ver con la última fase de un largo proceso de descolonización²⁹. En 1956 Marruecos proclamó como parte integrante de su país los territorios de Mauritania, Ifni y el Sahara Occidental. España, adopta una política de provincialización³⁰. Madrid intentó aplazar la aplicación de las resoluciones de la ONU (1960) sobre colonias y territorios no-autónomos, que afectaba al Sahara Occidental, un territorio rico en fosfatos. Pero en 1965 la ONU aprueba la primera resolución sobre el Sahara, en la que pide a

²⁹ CRIADO, R., *Sahara: Pasión y muerte de un sueño colonial*, París, Ruedo Ibérico, 1977; DÍAZ DEL RIBERO, F.L., *El Sahara occidental. Pasado y presente*, Madrid, Gisa Ediciones, 1975; DIEGO, J.R.: *Historia del Sahara español. La verdad de una tradición*, Madrid, Kaydeda, Ediciones, 1988; MAESTRE ALFONSO, J., *El Sahara en la crisis de Marruecos y España*, Madrid, 1975. PINIÉS, J. de, *La descolonización del Sahara*, Madrid, Espasa-Calpe, 1991; PRICE, D.L., *Conflict in the Maghreb. The Western Sahara*, London, Institute for the Study of Conflict, 1981; REZETTE, R., *Le Sahara Occidental et les frontières marocaines*, París, Nouvelles Éditions Latines, 1975; VILAR, J. B.: *El Sahara español: Historia de una aventura colonial*, Madrid, 1977; VILAR, J. B., *El proceso de autodeterminación del Sahara*, Valencia, Fernando Torres, 1982.

³⁰ *Boletín Especial de Información (1947-1973)*, Dirección General de Marruecos y Colonias, Presidencia del Gobierno, España; *Boletín Especial de Información (1956-1973)*, Dirección General de Marruecos y Colonias, Presidencia del Gobierno.

España que celebre el proceso de descolonización. En 1970, sendas manifestaciones, de españoles y de nacionalistas, se enfrentan en El Aaiun. En 1973 nace el Frente Polisario y en mayo de 1975 una misión de la ONU visita la zona y hace público un informe en el que se reconoce el principio de autodeterminación del pueblo saharauí. En 1975 Hassan II organizó la Marcha Verde para respaldar la anexión del Sahara Occidental al reino de Marruecos, forzando la salida de España de la zona. La diplomacia evita el enfrentamiento militar y la ONU condena la invasión. España abandona definitivamente el Sahara en 1976 pero incumple la resolución de la ONU en la que se insta a España a realizar un referéndum. Nace la República Árabe Saharaí Democrática (RASD) en 1976. Marruecos no reconoce al RASD. Mauritania y Argelia sí. A comienzos de los '80 España firma acuerdos de pesca con Marruecos que afectan a las aguas del Sahara occidental, lo que es considerado por el Polisario como una clara agresión. Tras los acuerdos de Madrid de noviembre de 1975, que reconocen la celebración de un referéndum de autodeterminación, se abre un conflicto irresoluto a varias bandas, durante el cual se enfrentarán el ejército Marroquí y el Polisario, sin que se vea posible una salida negociada.

Los procesos de independencia o autodeterminación de los antiguos territorios de la administración colonial dieron lugar en la década de los años sesenta al nacimiento de un cuerpo de doctrina jurídico-internacional, admitido por la práctica totalidad de los Estados que, por medio de actuaciones de signo unilateral, bilateral o multilateral, permiten el reconocimiento de la independencia de los nuevos Estados. En este ámbito se inscribe la Resolución 1514 (XV) de 1960 de Naciones Unidas que considera la sujeción de los pueblos a un Gobierno ajeno como una situación que compromete la causa de la paz y de la estabilidad, establece el derecho a la libre determinación e impide que se alegue, para el no cumplimiento del principio, el retraso cultural de un pueblo y considera incompatible con los propósitos y fines de la Carta el quebrantamiento total o parcial de la integridad territorial de un país. En 1960 España se abstuvo de votar la Resolución, si bien aceptó el principio de transmitir información sobre Sahara, Ifni y Guinea, actitud que cumplió entre 1960 y 1975. La política española – Castiella y López Bravo – buscaba frenar que los derroteros bilaterales hacia los que parecía decantarse la cuestión, de ahí que favoreciera la inclusión de Argelia y Mauritania como partes interesadas en el problema. En 1964 se habían separado por vez primera los temas de Sahara e Ifni, produciéndose la retrocesión de esta, como es sabido, en 1969.

Para entender el problema del Sahara desde una perspectiva española es preciso ver que, carente de una política exterior global y en los estertores del franquismo, no existía en España una lectura unitaria de la cuestión. Para muchos, el Sahara era una región de interés económico (fosfatos) y militar cuyo mantenimiento resultaba altamente recomendable. La gestión de López Bravo, primero como Ministro de Industria y más tarde como responsable de Exteriores buscó una solución al problema del Sahara creando una empresa multinacional que explotase los fosfatos de Bu-Craa en la que participasen incluso los países en conflicto, véanse Mauritania y Marruecos. La cooperación económica parecía un buen recurso para apaciguar el conflicto. En 1970 Marruecos firmó con España un

acuerdo aéreo y un protocolo financiero. La reunión de Nouakchott, también en 1970, logró un entendimiento entre España, Marruecos y Mauritania a fin de avanzar en materia de cooperación económica. En marzo de 1971 los contactos con Marruecos condujeron a la firma de una comisión intergubernamental permanente hispano-marroquí cuya finalidad era la de avanzar en la relación económica, cultural y científico-técnica. Otros, sin embargo, consideraban la zona como un territorio netamente español cuya soberanía no estaba en tela de juicio. Se trataba de la opción defendida por los sectores más tradicionales de la política nacional. Se constituyó un núcleo entorpecedor de la descolonización en torno a Carrero Blanco que, solo con su muerte (1973) llegaría a disolverse. Finalmente había quienes, ansiosos por evacuar problemas dentro del maltrecho régimen y conscientes de la escasa rentabilidad del mantenimiento de la zona bajo la soberanía española, apostaban por internacionalizar la crisis otorgando a la ONU el derecho a decidir sobre el futuro de los pueblos saharauis. Este último punto de vista era el defendido por la diplomacia, y por el propio ministro Castiella. Al comienzo de los años setenta, el enfrentamiento interno de posturas bloqueó una salida negociada.

Por lo que se refiere a Marruecos³¹, a principios de la década la situación interna es, desde el punto de vista sociopolítico, muy delicada. El rey ha establecido un gobierno personalista, apoyado en hombres fuertes como Oufkir y en un ejército francófilo. Así mismo, la de Hassan II es una monarquía de corte populista que encarna frente al pueblo la causa de la Gran Nación Marroquí³² –véanse las tesis expansionistas del mapa del Gran Marruecos de Allal-el Farsi y del Istiqlal, adoptadas por el Trono. En 1971 se produjo un intento de magnicidio (Skirath) seguido, en 1972, por el ametrallamiento del avión del monarca sobre Tetuán. La Corona de Hassan II es débil, como lo son las instituciones del país. Tras los atentados, las Fuerzas Armadas, formada la oficialidad en el Ejército francés, son purgadas. La popularidad de la corona se fundamenta en que el Trono encarna el nacionalismo en la dimensión exterior de su política³³, pero las instituciones, sobre las que pesan serias sombras de corrupción, manifiestan una debilidad inadecuada para la estabilidad de la región, de manera que la comunidad internacional, especialmente Francia y Estados Unidos, juzgará oportuno sostener al rey. Las fuerzas políticas de oposición mantienen su apoyo al monarca en sus tesis nacionalistas a fin de no favorecer una involución militar.

La idea española de *provincializar* el Sahara no parecía en absoluto viable ya en la década de los años sesenta, de modo que, durante los años previos a la crisis de 1975 España trató la cuestión del Sahara desde la perspectiva de ir preparando el autogobierno de la zona, en el marco de las descolonizaciones. Desde la perspectiva española, se asume pues, a medida que se incrementa el clima imperialista marroquí, el derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí y, en consecuencia, el derecho de consulta supervisada por las Naciones Unidas. En el

³¹ LUGAN, B., *Histoire du Maroc. Des origines à nos jours*, París, Criterion, 1992.

³² LAROUÏ, A., *Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain*, París, Maspero, 1977.

³³ LARRAMENDI, M.H., *La política exterior de Marruecos*, Madrid, Mapfre, 1997.

caso de Marruecos, conviven durante los años sesenta dos tendencias opuestas. Si por un lado se perfila un afán de bilateralización del tema, por otro, a mediados de los sesenta, Rabat acepta formalmente la autodeterminación del Sahara (1966). No obstante, la proximidad del proceso de retrocesión del Sahara actuaría temporalmente en el sentido de forzar entre 1967 y 1968 las ansias imperiales sobre la región. Sin que Marruecos llegara nunca a abandonar el planteamiento territorial, en las reuniones de Tremecén, Casablanca y Nouadhibou (1970-1971) Argelia, Mauritania y Marruecos aceptarían el principio de autodeterminación.

Entre 1973 y 1974 el nacionalismo saharauí se expresa con intensidad en Naciones Unidas. España decide la convocatoria de un referéndum aunque no fuerza su convocatoria, Marruecos promueve una campaña nacional e internacional contra la autodeterminación y Mauritania apoya la postura de un reparto. Argelia, por su parte, se mantiene fiel al criterio de autodeterminación, pero se retrae de cualquier colaboración estrecha con España. El hecho de que la Asamblea de Naciones Unidas no actuase con la contundencia esperada en relación con el problema deja preparada la crisis para su estallido. La resolución 3162 (XXVIII) de 30 de enero de 1974 insta a la celebración de un referéndum que España acepta y cuya fecha se fija para el primer semestre de 1975. En septiembre de 1974 el rey marroquí propuso el arbitraje del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya para que este resolviera acerca de los lazos de los saharauis con el Reino de Marruecos. Los Estados Unidos aceptan la propuesta de Rabat y el representante de España en las Naciones Unidas, Jaime de Piniés, acusa recibo de la misma sin rechazarla. De esta manera, la Asamblea General, en diciembre de 1974, aprueba una resolución solicitando el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre el Sahara. En un dictamen de 16 de octubre de 1975 dicho Tribunal recomienda la autodeterminación del Sahara y rechaza los supuestos lazos de soberanía entre el Sahara, Marruecos y Mauritania. En 1974 se suceden algunos incidentes diplomáticos que deterioran la relación entre España y Libia en razón del afán de este último país por solicitar de España el fin del *Estado colonial* sobre el Sahara. Jordania, Arabia Saudí, Kuwait y otros emiratos se suman, a instancias marroquíes, al clima de hostilidad hacia España. La cuestión del Sahara incidirá cada vez más de forma negativa en las relaciones exteriores de España con los países árabes, poniendo en evidencia la naturaleza insustancial de la tradicional amistad hispano-árabe. La protesta oficial de las embajadas españolas en aquellos países no basta para acallar las protestas contra España.

Sin embargo, la situación se precipita. En el interior de España el régimen franquista periclita definitivamente al tiempo que la presión del Frente Polisario en el Sahara provoca en Madrid el deseo de desprenderse de un problema inconveniente en los delicados momentos finales del régimen. Así las cosas, siendo Cortina Mauri Ministro de Exteriores, y en carta al secretario general de Naciones Unidas, el embajador Piniés anuncia el aplazamiento del referéndum (27 de mayo de 1975). Esta declaración se sigue de otra del Consejo de Ministros (Arias Navarro) en la que se expresa el deseo de abandono y del consiguiente despliegue diplomático marroquí durante el verano de aquel año. La justificación técnico jurídica que acompaña al cambio precipitado de la postura española descansa, como hemos dicho, en la aceptación previa de la Resolución de Naciones Unidas

(3292, XXIX) de someter al Tribunal de Justicia Internacional una consulta acerca de si por lo que se refiere al Sahara existían o no vínculos de soberanía con Marruecos y Mauritania, abriéndose con ello la puerta a la duda sobre la validez de aplicación del principio de autodeterminación. En otoño de 1975 el asunto del Sahara adquirió una indudable actualidad. Franco se moría y a efectos de España cualquier otra cuestión quedaba relegada a un segundo plano. Piénsese que el Alto Estado Mayor español consideraba militarmente inaceptable mantener el territorio a costa de una guerra con Marruecos. Para el Tribunal de La Haya la debilidad de España representaba una coyuntura óptima para favorecer la autodeterminación del Sahara. De manera que las tesis de Rabat se vieron truncadas y el monarca no vio otra salida que lanzar a la población a invadir pacíficamente el territorio. La visita del entonces Príncipe Juan Carlos a El Aaiún, a modo de advertencia hacia la política de Rabat, contribuyó sin duda a suavizar la acción marroquí que quedó limitada a un gesto. Militarmente hablando, el Sahara hubiera sido fácilmente defendible por España. Sin embargo, la pérdida de credibilidad ante su pueblo y la sociedad internacional de un monarca marroquí derrotado hubiera podido, de haber conducido al establecimiento de un régimen radical en Marruecos, poner en peligro la estabilidad del Estrecho.

Los incidentes de la Marcha Verde sobre el Sahara, amparados en la soberanía del trono marroquí, condujeron a la convocatoria del Consejo de Seguridad que aprueba las Resoluciones 377 (22-X-75), 379 (2-XI-75) y 380 (6-XI-75) que siguen validando las tesis de la autodeterminación en el marco descolonizador. Los Ministros Antonio Carro y José Solís visitaron Rabat para preparar un acuerdo tripartito, que sería firmado en Madrid el 14 de noviembre, por el que España aceptaba la retirada de sus Fuerzas Armadas del Sahara, cuya administración cedía a Marruecos y Mauritania. Durante aquellas tensas semanas, los viajes entre Marruecos y España se hicieron muy intensos. Se trataba de eliminar el peligro de un conflicto armado. Para evitar un incremento de la tensión el Secretario General de Naciones Unidas, Kurt Waldheim, visitó a los gobiernos de ambos países. El Consejo de Seguridad pidió a Marruecos que detuviera la marcha el 6 de noviembre y el Hassan II dio la orden a sus súbditos de regresar tres días más tarde. El 18 de ese mismo mes se presentaba en las Cortes españolas el proyecto de descolonización del Sahara.

La *Declaración de Madrid de 14 de noviembre de 1975*, seguida de diversas actas tripartitas entre España y las partes, en las que se reconocían a España derechos vinculados con las capturas de pesca y la navegación, constaba de seis apartados. En ella, España reiteraba su voluntad de llevar a cabo el proceso descolonizador del Sahara, según procedimiento establecido por Naciones Unidas, y se comprometía a crear una administración temporal del territorio, admitiendo en ella la participación de Marruecos y Mauritania, siempre en colaboración con la Yemáa –órgano administrativo creado para preparar el autogobierno. Se fija la retirada de la presencia española para el 28 de febrero de 1976, aunque se establece la creación de la figura de dos gobernadores adjuntos. La Declaración fue seguida, pues, por un conjunto de Resoluciones de Naciones Unidas en la línea de reafirmar el derecho inalienable del pueblo saharauí a la libre determinación y de solicitar a España que supervisara el acto correspondiente. Así mismo se produce un vacío

jurídico en el momento de la retirada española en 1976 que difícilmente puede cubrir la Yemáa, disuelta el 24 de noviembre de 1975. España comunica al Secretario General de la ONU que cesa en su función administradora el 26 de febrero de 1976 y que con ello declina cualquier responsabilidad derivada de la administración del territorio. Entre tanto, Marruecos, haciendo caso omiso del principio de autodeterminación, procede a la repartición del Sahara Occidental con Mauritania (Boletín Oficial marroquí de 16 de abril de 1976). Se trata de una iniciativa sin validez jurídica a efectos de reconocimiento internacional que cuenta con la oposición de Argelia, si bien es constatada por las Naciones Unidas y recibida por la Organización de la Unidad Africana. El acto de celebración del referéndum, previsto inicialmente para el 28 de febrero no se llevó a cabo por no existir una administración convocante, al disolverse la Yemáa y al no transferirse la soberanía a Marruecos y a Mauritania. El estatuto y las obligaciones de España con respecto al Sahara quedarían sin determinar y la cuestión de la descolonización, inconclusa.

Los contactos españoles con las autoridades de Rabat entre 1976 y 1978 producen el resultado de avanzar en un cierto consenso sobre el tema. El clima en España no es unánime. Mientras que para la vieja derecha de tintes nacionalistas la salida precipitada del Sahara fue una manifestación de debilidad del régimen, los demócratas, en pleno comienzo de la Transición, no ocultaron su decepción ante lo que consideraron una política desatinada con respecto al derecho de los pueblos. La Izquierda reclama un acercamiento de España al Frente Polisario, realizado por la UCD en 1978, y el reconocimiento de la República Árabe Democrática Saharaui. En cualquier caso, la postura oficial del gobierno español será la defensa de una retirada definitiva de cualquier política norteafricana y en consecuencia el apoyo a un proceso de autodeterminación que le exima de responsabilidades administrativas en la región. La visita a Argel del presidente Suárez, en mayo de 1979, provoca una reacción negativa de Marruecos, contrario a la imparable internacionalización de la cuestión saharauí. Pero dicha internacionalización es imparable. Ya a comienzos de 1979 se aprecia un incremento del apoyo africanista a favor de la causa saharauí cuya capacidad de resistencia parece consolidada. También se produce un acercamiento entre elementos gubernamentales españoles y del Polisario que llegan a proponer Madrid como sede de reunión para buscar una solución al problema.

España ante el conflicto árabe-israelí

La posición española respecto al conflicto árabe-israelí y a la cuestión palestina³⁴ se fundamentó en el apoyo al reconocimiento internacional de la identidad del pueblo palestino y de su derecho a la autodeterminación³⁵. A comienzos de la década de los años setenta la comunidad palestina en España —la mayoría de sus integrantes, unos tres mil, eran estudiantes— era nutrida y las

³⁴ BASTERNIER, M.A., *Palestina: el conflicto*, Barcelona, Asesa, 1991.

³⁵ GONZÁLEZ GARCÍA, I., *Relaciones España-Israel y el conflicto de Oriente Medio*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001.

embajadas árabes en Madrid realizan, por medio de sus servicios de prensa, difusión informativa y actividades de propaganda palestina. Durante la posguerra el franquismo había considerado a Israel como un país progresista y socialista enemigo, secular del pueblo español. Pero Israel se convierte en el principal aliado de los Estados Unidos en el Próximo Oriente agudizándose la posición contra este país por parte de los sectores más progresistas. Esto altera la posición del franquismo con respecto a Israel³⁶. A partir de los años sesenta España suaviza su actitud ante el mundo judío. La tradición sefardí, vinculada sin duda a la Historia de España, es considerada como un hallazgo argumental interesante para justificar, dentro del régimen, el cambio de posición hacia Israel³⁷. El intento de aproximación israelí entre 1955 y 1970 fracasa al haber fijado Madrid una postura absolutamente favorable respecto a los países árabes. Tanto es así que se verifica una indudable posición hostil hacia España en los medios de opinión estadounidenses a costa de la postura reticente de España hacia pueblo de Israel. En los años setenta, sin embargo, los Estados Unidos son dueños ya de una política árabe que apoya a los moderados antiisraelíes y se entiende con los progresistas, de cara a desalojar de la zona a la Unión Soviética.

Que Israel quiere aproximarse a España lo testimonia el conjunto de esfuerzos que la diplomacia israelí en Europa hace para que las relaciones entre ambos países salgan de la zona muerta en que se hallan³⁸. El argumento israelí es que España mejoraría con ello su imagen en Europa. Sin embargo, la posición española en 1969 se estanca en el argumento de defensa a ultranza de los países árabes. El Ministro López Bravo argumentaría que sólo el reconocimiento de Israel por parte del Mundo Árabe haría cambiar a España de postura. En su visita a Egipto (19 de enero de 1970) López Bravo transmite a Nasser el deseo del régimen de que la comunidad árabe medie en la delicada cuestión del Sahara y de las Canarias –la OUA pretende incluir en la agenda de Addis Abeba la españolidad de las Islas pero El Cairo frena dicha iniciativa- reafirmando a cambio su apoyo al mundo árabe (establecimiento de una oficina de información de la Liga Árabe en Madrid) y las reticencias españolas a un contacto con Israel. López Bravo se declararía en El Cairo partidario de la desaparición de Israel, pese a lo cual se reúne en París con el embajador israelí en Francia (11 de febrero de 1970), Walter Eytán que reitera, sin éxito, la solicitud de apertura de una Oficina Consular en España.

La cuestión de la convivencia de España con el Estado de Israel tiene un

³⁶ REIN, R., *Franco, Israel y los judíos*, Madrid, CSIC, 1996.

³⁷ LISBONA, J.A., *Retorno a Sefarad: La política de España hacia sus judíos en el siglo XX*, Barcelona, Riopiedras, 1993; LISBONA, J.A., “Las relaciones diplomáticas España-Israel: 1948-1986”, *Los judíos en la España Contemporánea*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2000, LISBONA, J.A., *España e Israel. Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Temas de Hoy, 2001, *Los judíos en la España contemporánea: Historia y visiones, 1898-1998*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2000; GARCÍA SANZ, F., “Relaciones Entre España e Israel. Los condicionantes para un entendimiento”, en *Encuentros en Sefarad*, Ciudad Real, Instituto de Estudios Manchegos, 1987, pp. 369-392.

³⁸ BRECHER, M., *Decisions in Israel's foreign policy*, Oxford University Press, Londres, 1974.

trasfondo de apreciación por parte de la opinión pública muy delicado. La guerra de junio de 1967, tras la ocupación israelí de los territorios árabes, y la tragedia vinculada a la *causa justa palestina* habían calado hondo en la opinión española hasta el extremo de -siguiendo una dinámica de progreso- establecer una línea popular de apoyo al pueblo palestino y en general a aquellos pueblos agredidos por la política de consolidación de Israel en el Próximo Oriente, véase Egipto, Líbano, Jordania, Siria. España se manifestó a favor de la devolución de los territorios ocupados militarmente por Israel en junio de 1967 y votó favorablemente, en la Asamblea General de la ONU (noviembre 1974) las resoluciones de reconocimiento del derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y de su único representante legítimo, la OLP. Es en la primavera de 1970 cuando se produce el giro que ha de hacer posible un entendimiento (relaciones comerciales esencialmente) entre España e Israel sin mermar el esfuerzo del régimen por fortalecer su alineación con la causa árabe. Las delegaciones de ambos países en Bruselas proceden por primera vez a contactos regulares para estudiar sus respectivas negociaciones con la Comunidad Económica Europea respecto a sus acuerdos preferenciales que se acaban firmando en junio de ese mismo año. Las presiones israelíes del gobierno de Golda Meir no logran sin embargo que España se muestre firme en una postura que contribuiría a mejorar su imagen ante la Europa democrática pero que afianzaría las posiciones internas del lobby proárabe de Carrero Blanco.

En 1973, mientras Madrid se distancia de los países del Magreb a propósito del fracaso de su política de equilibrio en la región, mantiene sin embargo la proximidad al mundo árabe gracias a su firme posición con respecto a la causa palestina. La guerra de Yom Kipur (6 octubre de 1973) cuarta guerra árabe-israelí, propicia la utilización de las bases hispanonorteamericanas, pese a los desmentidos al respecto por parte de las autoridades españolas y estadounidenses. El malestar entre los países árabes es grande porque se constata el uso de las bases aéreas para suministro logístico a Israel. Los árabes tienen en su poder un arma poderosa: el control de los precios del petróleo y España teme verse afectada por la política de subida de precios y las medidas restrictivas que anuncian los países del Golfo. A los factores políticos de hostilidad hacia Israel se suman ahora los económicos. El final de la guerra complica aún más las cosas para España cuando, en las conversaciones de paz entre Egipto e Israel se plantea la posibilidad de reconocimiento de este último país por parte de los países del mundo árabe. Pese a lo cual, tanto Carrero Blanco como Arias Navarro, ambos al frente de la Presidencia del Gobierno, y López Rodó y Cortina Mauri, como Ministros de Exteriores, gestionaron la acción exterior desde un intenso antisemitismo, escasamente acorde con los tiempos ni las circunstancias. En 1974 Yasir Arafat anuncia su visita a España que, finalmente, tal vez por prudencia, se cancela. El líder palestino había declarado en la Cumbre de Rabat (28 de octubre de 1974), la disponibilidad de la experiencia de los comandos palestinos para la liberación del Sahara, provocando con ello una alarma innecesaria que no impidió, no obstante, que las relaciones entre la OLP y el régimen español del General Franco mantuviesen una enorme fluidez a raíz del reconocimiento, apoyado por España, de la OLP en la ONU.

Entre 1970 y 1975 España sostuvo pues el intento meramente formal de aproximación israelí, fijándose como objetivo primordial las relaciones

consulares³⁹. López Bravo mantendrá las tesis proárabes en Palestina, como hemos visto. En Naciones Unidas España vota todas las resoluciones adversas a Israel situándose al lado del bloque comunista. Sin embargo, López Bravo es consciente de que el inmovilismo español con respecto a Israel perjudica también el acceso del país al bloque occidental cuyos recursos se hacen imprescindibles si España quiere adquirir una cierta prevalencia. Ante el fracaso de la diplomacia oficial israelí para estrechar vínculos con España, el Servicio Secreto, el Mossad, por medio de su conexión con el Alto Estado Mayor de España, se pondrá a la tarea de intentar hallar alguna forma de relación institucional con el Gobierno de Madrid. Pero, a la altura de 1973 la posición de la Dirección General de África, Próximo y Medio Oriente, a cuyo frente se encuentra Fernando Morán, sigue siendo firme: España solo reconocerá a Israel el día en que un Estado árabe lo haga.

Así pues, en plena transición democrática la opinión pública española – compleja en su composición donde las haya- sigue, en lo referente al conflicto árabe-israelí, el impulso europeo. Como Israel se convierte en la pieza básica de la acción americana en el Próximo Oriente, la Europa progresista se inclina favorablemente hacia la causa de los derechos y aspiraciones legítimas del pueblo palestino a configurarse en Estado. La herencia franquista contribuye a ralentizar el proceso de apertura de relaciones plenas entre España e Israel. La Monarquía no obstante parece inclinarse hacia una normalización que equipare al país con el resto de los del entorno europeo. En 1975 la iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores, José M^a de Areilza, propende hacia el establecimiento de relaciones plenas, si bien, la inercia de la política proárabe y la falta de tiempo, propia de una gestión breve, debilitan un mayor desarrollo del proceso. Algunos movimientos de rechazo, como la hostilidad inicial de Egipto al cambio de actitud española con respecto a Israel, ponen en entredicho la disponibilidad real de la acción exterior española en su nueva coyuntura histórica. En 1976 varias naciones árabes (Egipto, Libia, Siria, Arabia Saudí, Jordania y Túnez) amenazan a España con romper relaciones si se verifica su acercamiento a Israel. Pero la universalización de la acción exterior de España con respecto a todos los países que conforman la Sociedad Internacional del momento no puede sino quedar impresa en las directrices principales de la joven democracia.

El primer gobierno de la Monarquía, con Arias Navarro al frente de la Presidencia, se saldrá en este aspecto sin alcanzar relaciones plenas con Israel. Sin embargo, es preciso recordar que la evolución de los países comunitarios a partir del año 1973 con respecto al conflicto del Próximo Oriente⁴⁰ tiene como proyección el llamado diálogo euroárabe, la aproximación al entendimiento de la

³⁹ VVAA., *España-Israel: Reencuentro en falso*, Madrid, Ibn Batuta, S.A. de Ediciones, 1987; MARQUINA, A., “La normalización de relaciones diplomáticas entre España e Israel”, en *Revista de Estudios Internacionales*, 7, n^o 4, octubre-diciembre, 1986, pp. 1133-1143.

⁴⁰ HENTSCH, Th., *L'Orient imaginaire. La vision politique occidentale del'Est méditerranéen*, París, Les Editions des Minuits, 1988.

posición palestina y el establecimiento de políticas bilaterales con los países árabes. A finales de los años '70 el trato de España con la OLP no excede al que tienen otros países europeos, como Italia o Francia, encontrándose en un plano institucional de naturaleza similar al de Grecia o Turquía. La transición política lleva aparejada una actitud ética general inspirada en los ideales democráticos de la que parece derivarse el apoyo a los derechos del pueblo palestino, pero también el reconocimiento de las fronteras de todos los países de la zona, tal y como señala Marcelino Oreja en su intervención en la XXI Asamblea General de Naciones Unidas (27 de septiembre de 1976). Durante el año 1977 Suárez cursó una gira de visitas a varios países árabes (Egipto, Siria, Irak, Jordania) seguida de una ronda de los Reyes en las que se sugiere, si no la voluntad española de acercarse a Israel, sí al menos el fin del antisemitismo del nuevo Estado democrático. Las negociaciones Camp David, Acuerdos para la paz en Oriente Medio (Washington, 1978) constituyó un logro sin precedentes en la estabilización de una de las zonas más conflictivas del mundo.

Esta circunstancia junto con la presión de los países de la CEE, empuja a España a replantearse la necesidad de abrir relaciones con Israel, actualizando un debate que, sin embargo, no parece tener una solución inminente. Arafat visita Madrid en septiembre de 1979, siendo recibido con los honores de Jefe de Estado. En las entrevistas con Suárez y con Oreja, Arafat obtiene el compromiso español de no establecer relaciones diplomáticas plenas con Israel hasta tanto España no se adhiera a la CEE. Sin embargo, Arafat no logra del gobierno español el reconocimiento oficial de la OLP sobre la que se sospecha ha tenido vinculaciones con ETA. Con todo, la fotografía del abrazo entre Suárez y el líder palestino dio la vuelta al mundo convirtiéndose en icono de la renovada dimensión internacional de España.