

Les politiques méditerranéennes de l'Espagne à la recherche d'un équilibre entre l'impératif de la sécurité et l'éthique de l'interdépendance (Note)

Spain's Policies in the Mediterranean : The Search for a Balance between the Imperative of Security and the Ethic of Interdependence

Bernard Labatut

Volume 26, numéro 2, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703458ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703458ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Labatut, B. (1995). Les politiques méditerranéennes de l'Espagne à la recherche d'un équilibre entre l'impératif de la sécurité et l'éthique de l'interdépendance (Note). *Études internationales*, 26(2), 315–327. <https://doi.org/10.7202/703458ar>

Résumé de l'article

Franco's Spain flattered itself as enjoying a preferential relationship with the Arab World, as with Latin America as well - a kind of compensation for Spain's lack of normalization within the international System. With its transition to democracy, Spain's place in the world has been redefined and, consequently, so have its relations in the Mediterranean. This has taken place in a context made difficult by Spain's integration into European and Western institutions, an integration that holsters it but no longer lets it take advantage of its different status. This redefinition has also occurred as Spain faces increased risks of destabilization from countries along the southern shoreline, which pose a very direct security problem for Spain. The policies it has implemented expose the divisions between several kinds of logic. They also reveal the many constraints Spain must face in a region split along different lines and in which it finds itself completely immersed.

Les politiques méditerranéennes de l'Espagne à la recherche d'un équilibre entre l'impératif de la sécurité et l'éthique de l'interdépendance

Bernard LABATUT*

ABSTRACT – *Spain's Policies in the Mediterranean: The Search for a Balance between the Imperative of Security and the Ethic of Interdependence*

Franco's Spain flattered itself as enjoying a preferential relationship with the Arab World, as with Latin America as well – a kind of compensation for Spain's lack of normalization within the international system. With its transition to democracy, Spain's place in the world has been redefined and, consequently, so have its relations in the Mediterranean. This has taken place in a context made difficult by Spain's integration into European and Western institutions, an integration that bolsters it but no longer lets it take advantage of its different status. This redefinition has also occurred as Spain faces increased risks of destabilization from countries along the southern shoreline, which pose a very direct security problem for Spain. The policies it has implemented expose the divisions between several kinds of logic. They also reveal the many constraints Spain must face in a region split along different lines and in which it finds itself completely immersed.

Par sa position de presqu'île, l'Espagne baigne très largement dans la Méditerranée et en contrôle son débouché atlantique. Elle n'est, par sa pointe extrême, qu'à 14 kilomètres du continent africain et elle est même par Ceuta et Melilla le seul pays d'Europe à avoir une frontière terrestre avec l'Afrique. Imposée par la géographie, accentuée par l'Histoire, la dimension méditerranéenne de l'Espagne demande des lectures multiples. La crainte et le rejet du «maure» ont longtemps traduit un souci d'affirmation identitaire par rapport à une menace venant du Sud, menace multiforme mais constamment renouvelée, y compris dans sa dimension territoriale, depuis la reconquête de Grenade en 1492 jusqu'à la revendication actuelle par le Maroc de Ceuta et Melilla. Dans les représentations collectives, la Méditerranée a donc toujours occupé une place de choix qui ne s'est pas toujours traduite par des politiques efficaces. Bien au contraire, 1492 date aussi la découverte de l'Amérique qui va tourner l'Espagne pendant des siècles vers l'océan et la conduire à se

* Maître de conférences de science politique à l'Université de Toulouse I, responsable du programme de recherche sur l'Espagne du CERSA. Il est l'auteur de *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et politique militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Economica-FEDN, 1993.

désengager de la Méditerranée. La cession du rocher de Gibraltar à la Couronne britannique par le *Traité d'Utrecht de 1714* consacre la marginalisation de l'Espagne sur le théâtre méditerranéen. Il faut attendre la fin du XIX^e siècle pour voir l'Espagne se redéployer en Afrique du Nord tout en restant un acteur secondaire dans le vaste mouvement de colonisation européenne qui caractérise la période¹. Jusqu'en 1975, la situation politique interne tiendra ce pays en marge du concert des nations. La volonté affichée par le régime franquiste de relations privilégiées avec le monde arabe qui permettra à la diplomatie espagnole d'obtenir des appuis de circonstance aux Nations Unies n'empêchera pas une relation très conflictuelle avec les pays du Maghreb dans les années 70 qui met en lumière la faiblesse relative de l'acteur espagnol², par ailleurs lié depuis les années 60 à la stratégie américaine dans la région³. Le changement de régime à partir de 1975 se traduit par une remise à plat des orientations de la politique extérieure et de sécurité espagnole se fondant sur l'idée que son retour sur la scène internationale par son intégration aux institutions internationales dont elle était exclue ira de pair avec un renforcement de son rang. L'image de l'échiquier, trop souvent galvaudée, trouve ici tout son sens pour montrer combien il était difficile pour l'Espagne de redéfinir sa place dans des organisations et des dispositifs définis en fonction de représentations qui n'accordaient qu'un intérêt marginal à ses propres contraintes. Tel est le cas de la CEE et de l'OTAN. Mais on doit surtout souligner qu'au cours des dernières décennies, la vision bipolaire du monde a fait que la Méditerranée a toujours été conçue comme une périphérie et qui plus est n'a jamais été perçue comme un ensemble régional homogène, mais au contraire comme une zone fragmentée dont les différentes aires se rattachent à des espaces hétérogènes, ce qui rend difficile la définition d'une politique méditerranéenne non dépourvue de contradictions. À cette première difficulté sont venus s'ajouter les bouleversements de l'ordre international de ces dernières années qui ont rendu encore plus délicate la définition d'une politique méditerranéenne de l'Espagne écartelée par des dynamiques parfois contradictoires et limitée par une ressource économique qui se raréfie du fait de la crise.

-
1. Le Protectorat espagnol du nord du Maroc ne concerne que des territoires périphériques par rapport au Maroc utile et d'un contrôle difficile.
 2. Depuis 1956, date de l'indépendance du Maroc, l'Espagne s'est trouvée confrontée au Maroc sur la question territoriale (retrait du Protectorat, Ifni, Sahara occidental, Ceuta et Melilla). Dans les années 70, ce seront même les îles Canaries qui verront leur hispanité remise en question sous la pression de l'Algérie.
 3. Les accords bilatéraux signés avec les États-Unis en 1953 et initialement destinés à renforcer le dispositif occidental face à la menace soviétique sur le théâtre centre-Europe vont donner par la suite aux États-Unis une base d'appui essentielle pour leur engagement au Proche-Orient.

I – La Méditerranée, vecteur d'affirmation du rang de l'Espagne sur la scène internationale

Bien plus qu'une orientation de politique extérieure, l'ouverture européenne représente à partir de 1975 un véritable choix de société, synonyme d'entrée dans la modernité et de rejet des valeurs espagnoles traditionnelles considérées comme porteuses de tous les obscurantismes. Mais ce grand choix de société ne saurait préjuger des modalités d'intégration et de participation dans les diverses institutions européennes et occidentales qui doivent faire l'objet de négociations pour que soient pris en compte les intérêts espagnols. Dans le domaine de la sécurité, il est clair que l'Espagne doit redéfinir sa participation à la défense commune par rapport au dispositif de l'Alliance atlantique, à partir du moment où le maintien en l'état de la relation bilatérale avec les États-Unis qui fixe le cadre de la participation espagnole à la défense occidentale depuis 1953 est rejeté et où toute autre alternative d'orientation neutraliste paraît exclue.

«Le détroit de Gibraltar est l'épine dorsale de notre puissance militaire à l'égard du monde⁴.» Dès 1980 et alors même que l'incertitude la plus totale règne au niveau politique sur les alliances à venir, l'instance supérieure de la hiérarchie militaire de l'époque, la JUJEM, déclare que le détroit de Gibraltar est le centre de gravité de la stratégie espagnole. Cette formulation sera reprise au niveau politique de manière relativement consensuelle et deviendra l'axe majeur de la doctrine stratégique espagnole. Cette doctrine qui traduit une conception territoriale de la défense qui sera remise en cause à partir de 1991 a plusieurs fonctions dans le contexte des années 80. Elle sert bien évidemment à affirmer la volonté de l'Espagne d'assurer des responsabilités dans la défense commune dans une région de grande importance stratégique et donc contribue à donner un plus grand poids spécifique à l'Espagne au sein du dispositif occidental. Elle sert également à justifier *a posteriori* des orientations et des choix faits par la Marine à une époque où le contrôle politique sur ces choix était mal assuré. La période charnière de la fin du franquisme et des débuts de la Transition vit le lancement de la construction du Groupe de combat autour du porte-aéronefs, système d'armement très onéreux qui va déterminer pour plusieurs décennies toute la politique navale étant donné l'étroitesse du budget. Mais surtout, cette doctrine est un instrument au service d'une politique de revendication par rapport à l'Occident⁵. La traduction de cette doctrine par la mise en place d'un dispositif militaire complexe dans la région du Déroit va en effet tendre à montrer qu'il est indispensable de «réajuster» les dispositifs existants. Il s'agit tout d'abord de démontrer que

4. Contre-amiral Jesus SALGADO-ALBA, «El Estrecho de Gibraltar» in *Revista General de Marina*, Madrid, mai 1993, p. 669.

5. Pour de plus amples développements sur ces questions voir notre article «Le Déroit de Gibraltar, nœud gordien de la stratégie espagnole», in revue *Stratégique*, Paris, n°1/87, pp. 37-72.

le commandement OTAN de GIBMED, situé à Gibraltar et placé sous commandement britannique est un anachronisme, l'Espagne étant persuadée dans les premières années de la Transition que l'instauration d'un régime démocratique va permettre une «décolonisation» rapide du Rocher à son profit⁶. Les accords de coordination conclus à la fin des années 80 avec l'OTAN en raison du refus de l'Espagne de participer à l'organisation militaire intégrée traduisent bien la sensibilité espagnole sur cette question puisque l'accord concernant le détroit de Gibraltar s'attache à faire transiter tous les contacts et procédures par COMNAVSOUTH à Naples et rejette toute possibilité de contact direct avec GIBMED. Il s'agit aussi de montrer une suprématie de fait, par le développement du Groupe de Combat, sur le contrôle du débouché atlantique du Déroit et donc de contester le rôle dévolu au Portugal au sein du commandement Iberland dont le siège est situé dans la banlieue de Lisbonne⁷. Cette remise en cause des découpages géographiques de l'OTAN ira même dans la Marine jusqu'à la revendication d'un grand commandement géographique pour l'Espagne⁸. À l'égard des États-Unis, les positions sont plus complexes. Par le basculement de la quasi-totalité des forces navales à Rota, il s'agit bien sûr d'obtenir une redistribution des responsabilités au profit de l'Espagne dans le contrôle du Déroit en remettant en cause le rôle des États-Unis. Mais on constate que la présence navale américaine sur cette base n'a jamais été remise en cause avec autant de virulence que la présence aérienne à Torrejon (Madrid) et Saragosse. Ceci peut paraître paradoxal alors que le dispositif américain à Rota joue un grand rôle dans la politique des États-Unis au Proche-Orient...jugée à cette époque là comme souvent peu compatible avec les intérêts espagnols. Il est permis de penser que le souci de ne rien faire qui puisse redonner de la valeur stratégique au Rocher de Gibraltar a joué un grand rôle dans l'attitude de l'Espagne.

Si sur le plan militaire, cette doctrine se traduit incontestablement par une montée en puissance des forces navales espagnoles dans la région, en revanche sa signification par rapport au redéploiement des forces terrestres paraît plus limitée. Mais dans ce domaine, la politique mise en place dans les années 80 répondait davantage à des considérations de politique interne qu'aux impératifs stratégiques. La doctrine stratégique espagnole montre donc une plus grande cohérence sur le plan politique que militaire car il ne faut pas oublier non plus qu'elle a une signification par rapport à ses encombrants voisins de la rive sud, Algérie et surtout Maroc qui ont malmené l'Espagne

6. Cette perception paraît ne pas avoir été le seul fait des Espagnols puisqu'en 1976, le roi Hassan II déclara que si l'Espagne récupérait Gibraltar, alors le Maroc devrait récupérer automatiquement Ceuta et Melilla.

7. Le Traité bilatéral avec les États-Unis de 1976 accorde un *satisfecit* à l'Espagne en créant une zone d'intérêt commun qui recoupe plus ou moins les limites d'Iberland. Cette zone n'est pas reconduite dans les accords de 1983.

8. Certains marins ont revendiqué à cette époque le commandement de MEDOC laissé vacant par la France depuis le retrait de celle-ci de l'organisation militaire intégrée.

dans les années 70 et ont fait prendre conscience aux nouvelles élites dirigeantes de la faiblesse de ses positions diplomatiques. La perception d'une menace venant du Sud est assez répandue en Espagne comme le montrent régulièrement les réactions inquiètes ; ce fut le cas en 1984 lors de la signature du Traité d'Oujda entre le Maroc et la Lybie ou en 1990 sur l'éventuelle détention par l'Algérie d'une capacité nucléaire à usage militaire. La doctrine stratégique espagnole développée dans les années 80 exerce une évidente fonction dissuasive à leur égard puisque s'en prendre aux intérêts espagnols ce n'est plus, dorénavant, s'en prendre à un pays relativement isolé mais courir le risque de produire des effets perturbateurs sur une coalition et donc de se voir soumis à de fortes pressions de ses partenaires dont certains comptent parmi les principales puissances du monde. Sa formulation est avantageuse pour l'Espagne puisque le discours stratégique officiel, en mettant l'accent sur la dimension globalisante de cette doctrine qui se veut une réponse à la menace venant de l'Est, tend à occulter l'importance des représentations historiques et dans une moindre mesure géographiques traditionnelles et donc que ce dispositif a aussi une fonction de dissuasion à l'égard du Sud.

II – L'affaïssement de la menace à l'Est

L'affaïssement de la menace à l'Est tend à redonner de l'importance aux représentations historiques et géographiques traditionnelles. Bien peu de travaux se sont, à notre connaissance, intéressés au rôle du temps en politique et pourtant l'étude des événements internationaux montre que le télescopage de processus évoluant à des vitesses différentes est la cause de bien des échecs et défait avec une grande facilité les plus belles constructions théoriques. Tel est le cas en Méditerranée où, parallèlement à la mise en œuvre de sa doctrine stratégique, l'Espagne a engagé une politique active de resserrement des liens avec les pays du Maghreb qui sont aussi ses voisins immédiats. La philosophie de sa politique maghrébine se fonde sur le développement de l'interdépendance. L'Espagne a affirmé avec force, ces dernières années, sa volonté d'être un intercesseur privilégié entre les pays du Maghreb et les institutions européennes auxquelles l'Espagne appartient et susceptibles de jouer un rôle dans la région, comme l'Union européenne et l'UEO. Mais ce bel édifice dont la consolidation demande que soit laissé «du temps au temps» se voit menacé par les tendances centrifuges observables sur la scène internationale. Dans la dimension militaire en particulier, la disparition de la menace globale soviétique a beaucoup fait perdre ces dernières années de sa pertinence au dispositif mis en place mais surtout a ôté au discours stratégique son principal alibi. La menace, affranchie du carcan bipolaire, est considérée comme beaucoup plus multiforme et l'adaptation des dispositifs aux nouveaux impératifs stratégiques tend à accentuer l'idée que la Méditerranée est une zone de fracture. Ainsi, après les espoirs suscités par la mise en place du «Groupe 5+5» reposant sur l'idée généreuse de faire de la Méditerranée occidentale une zone

de dialogue et de coopération, et qui prévoyait notamment à terme un échange régulier entre les ministres de la Défense, la tendance actuelle montre plutôt la permanence de dynamiques de confrontation.

C'est ainsi que l'OTAN a réorganisé ses forces navales en Méditerranée en créant en 1992 la Force navale permanente de la Méditerranée (Stanavformed), à laquelle l'Espagne participe, avec des finalités qui ne sont pas toujours clairement perçues. De même, les importantes manœuvres conjointes organisées dans le cadre de l'UEO par l'Italie, la France et l'Espagne principalement, en octobre 1993 en Italie, dans lesquelles sont intervenus 9 500 hommes⁹, puis en novembre 1994 dans le sud de l'Espagne, pour aussi utiles et même indispensables qu'elles soient pour la construction d'une future défense européenne commune, sont perçues de la rive sud comme la mise en place de dispositifs qui pourraient être utilisés contre ces pays. Le thème de ces manœuvres étant la réalisation d'une opération de sauvetage et d'évacuation de ressortissants des pays participants résidant dans un pays en proie à un conflit interne, cette activité militaire a été mal ressentie en Algérie. De fait, ces manœuvres montrent clairement la volonté de renforcement de la capacité militaire d'action commune des pays concernés. Elle met aussi en évidence qu'il y a encore un long chemin à parcourir pour que la dimension militaire de la sécurité devienne un élément d'intégration entre les deux rives. Mais c'est surtout la guerre du Golfe qui a montré la situation inconfortable des positions espagnoles. Le discours à usage interne s'est attaché à montrer que l'engagement des forces espagnoles se faisait dans le cadre de l'UEO, donc une instance exclusivement européenne, ceci pour obtenir l'adhésion d'une opinion publique dont il était difficile d'évaluer les réactions face à un engagement militaire qui mettait un terme à une longue tradition de non-engagement sur la scène internationale et traversée par des sentiments fortement teintés d'antimilitarisme et de pacifisme, voire d'un certain tiers-mondisme lié à l'anti-américanisme qui avait été réavivé dans les années 80 par le virulent débat sur l'entrée dans l'OTAN. On doit d'ailleurs remarquer que l'opinion publique espagnole a très largement soutenu l'action du gouvernement, ce qui constitue un enseignement important et ce qui a pris certains médias enclins à exploiter les clichés traditionnels à contre-pied.

Mais le fait majeur a été le soutien logistique très important de l'Espagne à l'intervention militaire américaine dans le Golfe qui a mis en évidence toutes les contradictions existantes entre l'affirmation d'une politique méditerranéenne forte et autonome et la dépendance par rapport à la stratégie américaine. Il faut remarquer que la polémique sur l'aliénation de souveraineté engendrée par la présence militaire américaine sur le sol espagnol n'a pas ressurgi à cette occasion et que le gouvernement a pleinement assumé ses responsabilités, ce qui traduit une évolution très nette des positions par

9. Ces manœuvres comptaient aussi avec la participation de contingents allemand, belge, hollandais, britannique et turc.

rapport aux années 80. Mais il faut dire que le gouvernement socialiste s'était montré très satisfait des accords bilatéraux renégociés en 1988 avec les États-Unis qui, selon lui, mettaient un terme aux aliénations de souveraineté dénoncées jusque-là.

Il y a là une question qui cependant fait problème et qui montre les limites du discours de politique extérieure espagnol des années 80. Dès 1991, la doctrine stratégique connaît d'ailleurs une inflexion très importante puisque le ministre de la Défense, Julian Garcia-Varga, souligne les limites de la doctrine stratégique en vigueur : «... cette crise doit nous amener à élargir notre conception de la sécurité ; celle-ci doit cesser de se circonscrire (à la défense) des intérêts situés sur notre territoire ou son environnement immédiat, ce qui aura des conséquences directes sur nos capacités militaires pour faire face à ce type de contingences¹⁰». La dé-territorialisation de la défense et la remise en cause du rôle de la conscription qu'induit cette conception de la sécurité représente une étape importante puisqu'elle marque une rupture avec des conceptions stratégiques et organisationnelles qui ont longtemps prévalu dans l'Armée de terre espagnole et qui s'appuyaient sur une tradition très ancienne¹¹. Cette mutation conduit à une mise au standard européen comme le montrent les réorganisations en cours.

En favorisant la mise sur pied d'un outil militaire beaucoup plus polyvalent doté d'une capacité de projection extérieure, les inflexions de la doctrine permettent d'occulter une nouvelle fois la désignation de la menace, même si l'amélioration de l'efficacité opérationnelle contribue à rendre plus crédible la force de dissuasion vis-à-vis de toute menace. Mais la guerre du Golfe a eu aussi pour effet d'accentuer l'offensive diplomatique espagnole en faveur du renforcement de la coopération en Méditerranée qui constitue le deuxième volet de la politique méditerranéenne de l'Espagne.

III – Le pari de l'interdépendance, une grande ambition de la politique étrangère de l'Espagne

Depuis la Transition démocratique, le problème de la définition d'une grande stratégie en Méditerranée est un des éléments clés du débat de politique extérieure parce que, comme le rappelait en 1992 le nouveau ministre des Affaires étrangères, Javier Solana, «depuis l'extrémité occidentale du Maghreb jusqu'au Moyen-Orient, tout ce qui se passe en Méditerranée est d'intérêt primordial pour l'Espagne¹²». On pourrait ajouter que l'Espagne, par sa

10. Comparation du ministre de la Défense, Julian GARCIA-VARGA, devant la Commission de la Défense, *Diario de Sesiones (D.S.) del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1991, n° 247, p. 7164.

11. Voir sur cette question les travaux de René QUATREFAGE sur les Tercios et son article «La spécificité militaire espagnole» in *Pouvoirs et société dans l'Espagne moderne, Hommage à Bartolomé Bennassar*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1994, pp. 39-53.

12. Intervention du ministre des Affaires étrangères, Javier SOLANA, devant la Commission des Affaires étrangères du Congrès des Députés le 16 septembre 1992, in *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española (ATDPE)*, Madrid, 1992, p. 588.

situation géographique, est tenue de prêter une attention toute particulière aux répercussions que peut avoir sa politique extérieure dans ses relations avec les pays de la région. On a vu combien l'établissement de relations diplomatiques avec Israël en 1985 l'a obligée à déployer toute son énergie pour limiter les conséquences néfastes de cette décision dans ses relations avec le monde arabe. Plus récemment, l'Espagne a éprouvé des difficultés à mettre en œuvre les dispositions des accords de Schengen qui viennent contredire sa politique affichée d'ouverture vis-à-vis du Maghreb. Le dilemme de la politique étrangère espagnole depuis le début des années 80 est de parvenir à développer des relations équilibrées avec les différents pays de la région, sachant que la complexité de cet espace géographique et ses multiples contraintes tenant à la proximité du Maghreb et au caractère névralgique des relations avec le Maroc imposent plutôt des constructions à géométrie variable.

Ces dernières années ont montré une réelle préoccupation pour un environnement défini comme «problématique, dont le présent est parsemé de foyers d'instabilité et dont le futur est chargé d'incertitudes. Tout cela, c'est évident, a un niveau d'incidence très élevé sur un pays comme le nôtre...¹³». L'Espagne a mis l'accent dans les années 80 sur le développement de la coopération, un discours qui a évolué au fil des ans au profit de la notion plus large d'interdépendance et qui a conduit la diplomatie espagnole à prendre des initiatives ambitieuses qui sont autant d'investissements pour un avenir qui reste cependant aléatoire.

Un dispositif ambitieux... En 1976, à l'occasion d'une visite au Sahara occidental, Felipe Gonzalez, secrétaire général du PSOE¹⁴, dénonçait les accords tripartites de Madrid de novembre 1975 impliquant l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie qui mettaient fin à la présence espagnole. Par son attitude il critiquait implicitement la place et le rôle accordés au Maroc et témoignait de positions proches des thèses algériennes sur l'auto-détermination du Sahara. En 1982, pendant la campagne électorale qui devait porter le PSOE au pouvoir, Felipe Gonzalez se prononçait en faveur d'une politique globale au Maghreb qui devait rompre avec la politique d'équilibre qui avait, selon lui, prévalu jusque-là dans les relations avec les deux grands pays de la région : Algérie et Maroc. Ce programme signifiait implicitement un rééquilibrage des relations au profit de l'Algérie et la critique d'un dialogue privilégié avec le Maroc qui n'avait pas permis de régler les grands contentieux bilatéraux et notamment le conflit sur la pêche. Mais, en février 1983, c'est au Maroc, que le nouveau président du gouvernement, Felipe Gonzalez, effectue son premier voyage officiel soulignant par ce geste le caractère prioritaire et sensible des relations avec ce pays. Le 4 juillet 1991, le gouvernement de Felipe Gonzalez signe avec le Maroc un traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération qui stipule dans son préambule la renonciation à l'utilisation de la menace ou à l'usage de

13. *Idem.*

14. PSOE : Partido Socialista Obrero Español.

la force contre l'intégrité territoriale dans les relations entre les deux parties et prévoit des réunions annuelles entre les chefs de gouvernement et des réunions semestrielles entre les ministres des Affaires étrangères. Un tel dispositif revêt une grande importance puisqu'il prétend bannir la guerre dans les relations entre deux pays qui historiquement se sont régulièrement affrontés et entre lesquels persiste encore le contentieux territorial sur Ceuta et Melilla. L'étroite coopération politique qu'il met en place traduit également un traitement privilégié qui jusque-là avait été réservé à un nombre restreint de pays européens, Italie, France et Portugal.

Ce rappel chronologique nous montre l'important processus d'adaptation qu'ont connu les nouvelles élites gouvernantes pour s'affranchir d'un discours militant dominé par l'idéologie et qui était le produit d'une culture d'opposition forgée dans la marginalité imposée par le régime autoritaire du Général Franco. Ce discours conduisit dans la période charnière de la Transition au rejet de principe de la monarchie marocaine considérée comme antinomique avec la démocratie et le respect des droits de l'Homme.

Au-delà de ces données factuelles, on apprécie aussi combien le redéploiement de l'Espagne sur la scène internationale a modifié son statut. Si l'on ajoute à cela les bouleversements intervenus tant au niveau mondial que régional au cours de ces quinze dernières années, on mesure alors toute l'ampleur des mutations qu'a dû intégrer la politique extérieure espagnole. Mieux, avec son entrée dans la Communauté européenne en 1986 puis à l'UEO en 1988 et la définition de sa participation à l'OTAN, l'Espagne a renforcé sa capacité diplomatique qu'elle a mis à profit pour prendre un certain nombre d'initiatives qui marquent sa volonté de présence en Méditerranée et surtout sa volonté de mener une politique méditerranéenne globale. Après avoir soutenu la création du «Groupe 5+5» visant à institutionnaliser un dialogue multilatéral en Méditerranée occidentale entre pays riverains, elle propose, en 1991, avec l'Italie, la mise sur pied d'une Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM) s'étendant à toute la région, dont les principes s'inspirent de la CSCÉ. Quelles que soient les réserves que l'on puisse apporter à la transposition d'un modèle qui n'est peut-être pas exportable, cette initiative traduit la volonté de l'Espagne de faire prendre en compte par la communauté internationale une entité méditerranéenne globale. La guerre du Golfe, la détérioration de la situation sur la rive sud et notamment en Algérie, la chute du mur de Berlin, qui fait craindre à l'Espagne que ses partenaires européens se détournent de la Méditerranée et consacrent l'essentiel de leur aide économique et financière et de leur soutien politique à la reconstruction de l'Europe centrale et orientale, vont l'inciter à multiplier et soutenir les initiatives qui s'inscrivent toutes dans la logique du dialogue et de la coopération.

C'est ainsi que, le projet de CSCM ayant été différé *sine die*, dans son souci de continuer d'agir dans la ligne de celui-ci, la diplomatie espagnole va trouver un appui auprès du gouvernement égyptien pour proposer dès janvier

1993 l'organisation d'un Forum méditerranéen¹⁵ dont la première réunion aura lieu début juillet 1994 à Alexandrie. Il s'agit d'un processus de concertation diplomatique informelle de haut niveau dont il est difficile aujourd'hui de mesurer la portée exacte. L'Espagne s'attache également à montrer l'importance de son rôle d'intercesseur entre les diverses institutions européennes et le monde arabe. Ainsi, en 1992, l'Espagne présente un document de travail au Conseil de la Communauté qui propose sur la base d'un constat alarmant¹⁶ la mise en œuvre d'une politique globale à l'égard du Maghreb, beaucoup plus ambitieuse que la politique méditerranéenne rénovée, préconisant quatre axes d'intervention destinés à susciter un partenariat entre les deux rives : le développement du dialogue politique, un approfondissement de la coopération, une intensification des relations dans le domaine économique et social avec notamment la création à terme d'une zone de libre-échange, une proposition qui ne manque pas de rappeler la récente mise sur pied de la zone de libre-échange nord-américaine entre le Canada, les États-Unis et le Mexique (ALENA). Il est indubitable que la présence à Bruxelles de représentants des pays latins a contribué à accélérer la prise de conscience par les institutions européennes de la nécessité d'avoir une politique méditerranéenne digne de ce nom en produisant un rééquilibrage vers le Sud que le président Pompidou appelait de ses vœux dès le début des années 70. C'est le Conseil européen d'Essen en décembre 1994 qui concrétise cette demande de l'Europe du Sud en accordant une aide budgétaire de 5,5 milliards d'écus aux pays tiers méditerranéens entre 1995 et 1999. Il est permis de penser que les présidences française et espagnole de l'Union européenne en 1995 contribueront à développer les initiatives en faveur de la Méditerranée, dans un contexte de prise de conscience accru de la gravité de la situation à l'issue de la prise d'otages d'Alger de la fin 1994. La conférence de Barcelone, prévue pour l'automne 1995 et qui devrait réunir tous les pays concernés pourrait constituer une importante étape.

L'Espagne a également joué un rôle actif au sein de l'UEO pour nouer un dialogue multilatéral avec les pays de la rive sud. De même, c'est à Séville, lors de la réunion des ministres de la Défense, que l'OTAN a décidé d'engager une politique méditerranéenne, certes d'ambition limitée, puisqu'il s'agit de favoriser le dialogue et la confiance parmi les pays modérés du nord de l'Afrique,

15. Esther BARBÉ, «Spanish Responses to the Security Institutions of the New Europe: Mediterranean Objectives and European Instruments», Centro d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament, Universitat Autònoma de Barcelona, Papers de Recerca, 1/1992.

16. Ce document conclut que «l'Europe ne peut pas continuer d'ignorer qu'il y aura d'ici 30 ans à peine, 130 millions d'habitants qui frapperont à sa porte avec insistance. Nous pouvons faire face à cette situation aujourd'hui tant qu'il est encore temps ou bien l'ignorer en disant que ce n'est pas vrai. Si nous choisissons cette deuxième attitude, le Maghreb finira par exploser et nous ne pourrions pas éviter que l'onde de choc ne nous atteigne. Toute l'Europe en serait affectée. Sans qu'il soit besoin d'être alarmiste, l'observation des faits nous amène à conclure que le Maghreb est aujourd'hui une bombe à retardement que l'Europe doit désamorcer. Il suffit de vouloir s'en donner les moyens.» in *ATDPE*, 1992, p. 881.

mais qui s'est déjà traduite par l'admission du Maroc comme observateur permanent de l'Assemblée de l'Atlantique Nord en novembre 1994. Au chapitre de cette activité à vocation globale il faut également mentionner l'organisation à l'automne 1991 de la Conférence de Madrid sur le processus de paix au Proche-Orient qui avait une haute portée symbolique puisqu'il voyait pour la première fois une délégation palestinienne et une délégation israélienne s'asseoir à la même table de négociation, l'Espagne montrant par la tenue de cette conférence sur son territoire sa volonté d'être associée aux grandes initiatives diplomatiques dans la région.

Toutes ces initiatives diplomatiques sont beaucoup trop récentes pour que l'on puisse en mesurer l'efficacité dans le moyen terme. Il faut se limiter à constater que l'Espagne démocratique en s'intégrant dans les institutions européennes et occidentales dispose de moyens nouveaux sur la scène internationale et qu'elle entend jouer un rôle actif qui se traduit notamment par la revendication d'une meilleure prise en compte des problèmes de la Méditerranée. Par contre, cette force nouvelle qui s'exprime en capacité d'influence au sein des organisations multilatérales se trouve étroitement limitée par les contraintes imposées par des moyens d'actions propres limités qui tendent à donner aux champs traditionnels de la diplomatie espagnole une force d'attraction importante comme le montre la place des relations avec le Maghreb et bilatérales avec le Maroc dans la politique extérieure espagnole.

... *Une ambition soumise à de dures contraintes.* Si la Méditerranée est considérée comme un des grands axes de la politique extérieure de l'Espagne, il existe aussi un redécoupage par cercles concentriques qui détermine un ordre de priorité, d'où la préoccupation majeure pour le Maghreb et à l'intérieur de celui-ci pour le Maroc, ce qui s'explique par l'existence d'intérêts de proximité très directs. Ce discours résolument orienté sur la coopération et qui marque une préférence très nette pour l'approche multilatérale a abouti ces dernières années à la réalisation chargée d'une forte signification symbolique du gazoduc entre l'Algérie, le Maroc et l'Espagne. Mais les contraintes de la proximité alliées à une concentration des enjeux bilatéraux qui font que le Maroc dispose de moyens de pression non négligeables sur l'Espagne, imposent à ce pays de mener une action diplomatique plus classique qui tend à accaparer l'essentiel des ressources disponibles. Pour définir la doctrine des relations bilatérales avec le Maroc, on peut dire que l'Espagne privilégie l'ancrage de ce pays à l'Europe en revendiquant un rôle d'intercesseur auprès des instances européennes. Le rôle que se donne l'Espagne et qui la place de prime abord dans une situation confortable vis-à-vis du Maroc n'est pas exempt de difficultés puisque l'Espagne, étant solidaire du processus de construction européen, est aussi liée par des décisions qui viennent heurter la dynamique de rapprochement bilatéral érigée en principe d'action, comme l'ont montré les accords de Schengen qui imposent des contraintes supplémentaires ou tout au moins un élément de discrimination attentatoire au principe de la libre circulation des personnes entre les deux pays.

Le jeu trilatéral Europe, Espagne, Maroc permet aussi de resituer certaines négociations, tout particulièrement sur la pêche, dont les enjeux constituaient des points de friction au niveau bilatéral, sur un plan plus large et donc de déplacer ces enjeux. Mais surtout, l'Espagne a développé au cours de ces dernières années une relation privilégiée avec le Maroc¹⁷ qui se propose de susciter une étroite imbrication d'intérêts destinée à réduire les risques d'émergence de logiques de confrontation. En développant ses instruments bilatéraux de coopération, l'Espagne est parvenue à s'assurer en l'espace de quelques années une présence forte qui en fait le deuxième partenaire économique du Maroc, loin derrière la France, mais devant l'Italie et l'Allemagne. Sur le plan politique, on constate une amélioration sensible des relations qui s'est traduite par la visite, tant attendue et tant de fois reportée, en septembre 1989, du roi Hassan II qui donnera lieu à la signature d'accords de haute portée symbolique tels que l'accord de coopération en matière de défense et l'accord sur la liaison fixe sur le détroit de Gibraltar. En juillet 1991 sera signé le *Traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération* déjà mentionné qui va donner une dimension globale et institutionnalisée aux relations bilatérales. Ce traité constitue un incontestable succès pour la diplomatie espagnole¹⁸.

Du fait de l'écartèlement de l'Espagne entre des logiques intra-européennes ou intra-occidentales qui ne prennent en compte la Méditerranée que par récurrence et le caractère récent de son redéploiement dans cette région, il paraît préférable de parler des politiques méditerranéennes de l'Espagne plutôt que d'une politique, puisque celles-ci se réfèrent à des dynamiques différentes pouvant être porteuses de contradiction. Ainsi dans le domaine de la sécurité militaire, la politique espagnole s'inscrit clairement dans une dynamique intra-occidentale dans laquelle la redéfinition des dispositifs stratégiques fait apparaître la Méditerranée comme une ligne de fracture introduisant un élément de politique de puissance qui vient contredire partiellement l'objectif d'interdépendance affichée. Ces dernières années marquent surtout le retour de l'Espagne sur la scène méditerranéenne dans une période difficile parce que dominée par l'existence de facteurs importants de déstabilisation susceptibles de bouleverser «l'ordre méditerranéen» tel que nous l'avons connu au cours de ces dernières décennies. Il n'est dès lors pas facile pour un pays, qui est encore en phase de reconstruction et de consolidation de son statut sur la scène internationale et qui ne dispose que d'une richesse limitée, de formuler une doctrine des relations extérieures non exempte d'incertitu-

17. Une récente publication marocaine n'hésite pas à parler de communauté de destin entre le Maroc et l'Espagne, ce qui témoigne d'une évolution des mentalités dont il est encore difficile d'évaluer la portée. Voir Nezha LAHRICHI BENAMOR, Driss BENALI et Fouad ZAIM, «Le Maroc économique, une vocation méditerranéenne», Groupement d'Études et de Recherches sur la Méditerranée (GERM), Rabat, 1992, 73 p.

18. Au mois de novembre 1994, l'Espagne a annoncé la signature d'un *Traité* de même rang avec la Tunisie qui ne peut pas être considéré de même signification puisqu'il n'existe aucun contentieux territorial ou commercial entre les deux pays qui ont un niveau d'échange faible puisque l'Espagne n'est que le 7^e client de la Tunisie et son 6^e fournisseur, derrière la Belgique.

des. On peut notamment supposer que les nécessités tactiques auxquelles viennent s'ajouter des conditionnements internes liés au passé récent imposent d'occulter dans le discours politique une préoccupation excessive pour la sécurité. Mais on peut remarquer que dans la pratique, la conduite d'une politique fondée sur la coopération et l'interdépendance n'est pas exclusivement mue par la morale et qu'il s'agit en fait d'un discours à double détente. Dirigé dans une optique large concernant un vaste ensemble régional dans lequel les impératifs de sécurité de l'Espagne ne peuvent être assurés que dans une approche multilatérale, ce discours va davantage se fonder sur la morale et l'éthique. La cohérence par rapport à ces principes moraux explique que l'Espagne organise la Conférence de paix au Proche-Orient en 1991 alors que la désillusion sera grande dans d'autres capitales européennes, que certains commentateurs n'y verront qu'un *satisfecit* accordé par les États-Unis en remerciement du soutien apporté pendant la guerre du Golfe et que d'autres qualifieront «d'hôtellerie diplomatique» la prestation espagnole. S'adressant à des champs plus restreints dans lesquels l'implication directe est plus grande et plus immédiate, le même discours se traduit dans la pratique par une recherche évidente de la sécurité. C'est ce qui apparaît dans les relations considérées comme prioritaires avec le Maroc. Dans tous les cas, le redéploiement de l'Espagne en Méditerranée qui apparaît comme un fait incontestable, fournit un sujet de réflexion intéressant pour l'analyse des relations internationales. Il pose la question de la capacité d'un pays, dont le statut sur la scène internationale est largement dépendant de son appartenance à des institutions multilatérales, à promouvoir et développer, dans une région où existent de profonds décalages politiques, économiques, culturels et sociaux, des relations fondées sur le dialogue et le respect de la règle de droit et qui échappent aux vieilles règles de la *realpolitik*.