

# L'INTÉGRATION DANS LE SYSTÈME INTERNATIONAL

123

Compte tenu de la nature de son régime politique, l'Espagne franquiste était largement isolée sur la scène internationale. Certes, elle entretenait d'étroites relations bilatérales avec un certain nombre de pays latino-américains et arabes qui étaient également des régimes autoritaires. Certes, à partir de 1953, des accords de coopération avaient été signés avec les États-Unis leur permettant d'ouvrir des bases militaires sur le territoire espagnol. Mais, pour l'essentiel, le pays restait largement en marge d'un système international qui était encore un système bipolaire.

À la mort de Franco (1975), débute ce que l'on a appelé la « transition » qui, en matière de relations internationales, se traduit par une politique dite de « normalisation » qui sera poursuivie après l'entrée en vigueur de la Constitution (1978) : sur un plan général, l'Espagne noue des relations diplomatiques avec la plupart des pays de la planète ; sur le plan européen, elle affirme sa volonté de participer à la construction européenne en entrant au Conseil de l'Europe (1977) et en entamant les négociations en vue de son adhésion aux Communautés européennes. Mise en forme par les gouvernements de l'*Unión del centro democrático* dirigés successivement par Adolfo Suárez (1976-1981) et Leopoldo Calvo Sotelo (1981-1982) mais recueillant, en réalité, l'assentiment de l'essentiel de la classe politique et de l'opinion publique, cette politique de « normalisation » permet à l'Espagne de remonter sur une scène internationale dont elle avait été absente pendant trop longtemps.

Mais ce n'est qu'à partir de l'alternance politique de 1982, suivie à son tour par d'autres alternances, que l'Espagne pourra prétendre y

124 jouer un premier rôle, achevant ainsi son intégration pleine et entière au système international. Certes et comme on le verra, il y a des nuances qui séparent la politique menée pendant plus de treize ans (1982-1996) par le gouvernement socialiste de Felipe González de celle conduite pendant huit ans (1996-2004) par le gouvernement du *Partido popular* de José María Aznar avant que les socialistes ne retrouvent le pouvoir lors des élections législatives du 14 mars 2004 remportées par José Luis Rodríguez Zapatero. *Grosso modo* en effet, les socialistes sont plus européens et moins atlantistes que les « populaires ». Mais, au-delà de ces nuances, il ne fait guère de doute que, en vingt-cinq ans, l'Espagne est devenue un acteur non négligeable du système international que ce soit par le biais de sa politique européenne, de sa politique atlantique, de sa politique à l'égard des pays arabes ou de sa politique à l'égard de l'Amérique ibérique (sans évoquer les opérations de maintien de l'ordre international ou les opérations humanitaires qu'elle a pu effectuer ici ou là).

#### ENRACINEMENT EUROPÉEN

Comme on l'a déjà indiqué, dès la transition, l'Espagne entre au Conseil de l'Europe et entame les négociations en vue de sa participation aux Communautés européennes. Ces négociations seront longues et difficiles, en raison notamment des craintes que suscite chez un certain nombre de pays européens et en particulier en France la concurrence de l'agriculture espagnole. Elles finiront néanmoins par aboutir puisque, le 1<sup>er</sup> janvier 1986, l'Espagne, de concert avec le Portugal, devient membre des Communautés avant d'en assurer pour la première fois la présidence durant le premier semestre 1989, soit moins de quinze ans après la mort de Franco.

Depuis, l'attachement des Espagnols à l'Europe n'a pas faibli et l'immense majorité de l'opinion publique et de la classe politique espagnole est clairement europhile. En d'autres termes, on ne trouve guère dans la péninsule Ibérique de signes tangibles d'eurosepticisme, comme on peut en trouver en France.

La meilleure preuve en est que la ratification du traité de Maastricht ou celle du traité établissant une Constitution pour l'Europe n'ont pas soulevé au sud des Pyrénées les difficultés rencontrées au nord. En 1992, la ratification du traité de Maastricht s'est ainsi opérée dans un consensus quasi total. Alors que, saisi par le gouvernement, le Tribunal constitutionnel avait estimé que le traité n'était pas conforme à la

Constitution de 1978 et qu'il convenait donc de réviser cette dernière pour pouvoir le ratifier, la révision est adoptée en un temps record à une majorité très largement supérieure à la majorité requise des 3/5. Quelques semaines plus tard, le projet de loi autorisant la ratification du traité est adopté par le Congrès des députés par 314 voix pour, 3 voix contre (celles des députés du mouvement extrémiste basque *Herri Batasuna*) et 8 abstentions (celles d'une partie des députés d'*Izquierda unida*, une coalition de petits partis d'extrême gauche dominée par le *Partido comunista español*). On retrouve une majorité encore plus écrasante au Sénat : 225 voix pour, aucune voix contre (les sénateurs d'*Herri Batasuna* n'ayant pas participé au vote) et 3 abstentions (celles de certains sénateurs d'*Izquierda unida*). De la même manière, bien des années plus tard, le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe est adopté à une écrasante majorité après que, consultés par référendum le 20 février 2005, les Espagnols se soient prononcés à près de 77 % en faveur du traité, 6 % seulement d'entre eux ayant voté non. Certes, la participation n'a été que de 42,30 %, soit 3 points de moins que lors des élections au Parlement européen de juin 2004. Mais, alors que ces dernières n'étaient pas dépourvues d'enjeux de politique interne puisque c'étaient les premières élections après l'alternance politique de mars 2004, il n'en allait pas de même du référendum de 2005, la plupart des partis s'étant prononcés pour le oui et les résultats de la votation paraissant dès lors acquis d'avance. En particulier, le *Partido popular* avait finalement opté pour le oui bien que le référendum ait été voulu par le gouvernement socialiste et, au sein du *Partido socialista obrero español*, aucune voix de poids en faveur du non ne s'était élevée, à la différence de ce qui s'est passé en France.

Cette europhilie des Espagnols, qui ne se dément pas et qui est partagée par la quasi-totalité de la classe politique, s'explique par deux raisons principales, l'une de nature presque psychologique, l'autre beaucoup plus matérielle. D'un point de vue psychologique, il est vraisemblable que les Espagnols, au ban de l'Europe pendant des décennies compte tenu de la nature du régime franquiste, sont sans doute heureux d'avoir rejoint le giron des vieilles démocraties européennes et que, pour eux, Europe rime avec démocratie, une démocratie qui leur a été trop longtemps refusée. Surtout, d'un point de vue matériel, compte tenu de son niveau de développement économique et social, l'Espagne a été, pendant longtemps, le principal bénéficiaire des fonds communautaires, qu'il s'agisse des fonds structurels ou des fonds de cohésion. Ainsi, il a été calculé que, sur dix kilomètres d'autoroute,

quatre étaient financés par les fonds européens, que, de 1989 à 2006, au moins un demi-point du taux annuel de croissance était dû aux aides communautaires et que, sans ces aides, le PIB aurait été en 2006 inférieur de 7 % à ce qu'il a été. Certes, il est clair que, avec l'élargissement de l'Union européenne à l'est, c'est-à-dire avec l'entrée dans l'Union de pays qui sont dans la même situation économique et sociale (voire dans une situation pire) que celle dans laquelle était l'Espagne en 1986, cette manne communautaire va se tarir, les aides allant surtout aux nouveaux pays membres. Mais, dans la mesure où, non sans habileté, José María Aznar a réussi à obtenir que le système ne change véritablement qu'à partir de 2013, l'Espagne va encore recevoir pendant plusieurs années de Bruxelles bien plus qu'elle ne lui donne, ce qui devrait entretenir d'autant le sentiment d'europhilie.

126 Évidemment, ce sentiment très largement pro-européen connaît quelques nuances, notamment entre les deux grands partis que sont le PSOE et le PP et surtout entre ceux qui les ont dirigés au fil du temps.

Il ne fait guère de doute que le socialiste Felipe González peut être classé parmi les grands artisans de la construction européenne. Durant ses treize années d'exercice du pouvoir, il a mis tout son poids international, qui est allé croissant, pour que l'Europe ne soit pas un simple marché commun mais accède à une véritable dimension politique. Dès lors, il n'y a guère d'initiative allant dans ce sens qu'il n'ait soutenue, voire suscitée, comme la citoyenneté européenne qui lui doit beaucoup. On a parfois dit que le couple franco-allemand était le moteur de la construction européenne. Il serait peut-être plus exact de parler, à cette époque, de trio Allemagne-Espagne-France.

L'adhésion de José María Aznar à l'Europe est, elle, plus mesurée. Certes, il perçoit tous les avantages à tirer du renforcement de la coopération économique et monétaire. À ce propos, il a œuvré avec beaucoup de ténacité pour que l'Espagne satisfasse aux critères de convergence économique et puisse faire partie de la zone euro. Alors que, au départ, ces critères étaient surtout destinés à contraindre les pays de l'Europe du Sud, suspectés de laxisme économique et financier, le moindre des paradoxes n'est pas que, aujourd'hui, ils continuent à être remplis par l'Espagne qui, compte tenu de son taux de croissance élevé, va de budget en équilibre en budget en excédent alors que les pays qui les défendaient à l'époque ne sont plus en mesure d'y satisfaire, Allemagne en tête. Il est vraisemblable que José María Aznar a dû en éprouver quelque délectation. Certes, pour des raisons évidentes, José María Aznar a également œuvré avec beaucoup d'effi-

cacité pour la création d'un espace policier et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme. Mais, pour le reste, il a surtout agi moins en artisan de la construction européenne, notamment sur le terrain politique, qu'en défenseur des intérêts strictement nationaux de l'Espagne. On a déjà évoqué ses efforts afin que l'élargissement de l'Union ne se traduise pas par une disparition brutale des aides communautaires accordées à l'Espagne. On pourrait évoquer également l'affaire des règles de majorité au sein du Conseil européen. On se souvient que le traité de Nice signé le 26 février 2001 accordait à l'Espagne, en contrepartie de la perte d'un poste de commissaire européen et d'une quinzaine de sièges au Parlement européen, un statut de « quasi-grand » en matière de vote au Conseil : alors que l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni avaient chacun 29 voix, l'Espagne en avait 27. Or, la Convention pour l'avenir de l'Europe chargée de préparer le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe proposait que, chaque fois que l'unanimité n'était pas requise par les traités, l'accord de la moitié des pays de l'Union à la condition qu'ils représentent les trois cinquièmes (60 %) de sa population (règle dite de la double majorité 50/60) suffise, chaque État membre ayant un nombre de voix proportionnel à l'importance de sa population, 170 voix sur 1 000 pour l'Allemagne qui est le pays le plus peuplé d'Europe, 123 pour la France, 122 pour le Royaume-Uni, 120 pour l'Italie et 82 seulement pour l'Espagne (et 80 pour la Pologne). José María Aznar, soutenu par le Premier ministre polonais Leszek Miller, s'est opposé à ce système de telle sorte que le sommet de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003, qui aurait dû adopter le projet de Constitution européenne, se solda par un échec (échec qui est d'ailleurs peut-être plus imputable à Leszek Miller qu'à José María Aznar car, alors que ce dernier semblait prêt à d'ultimes concessions, le premier s'y est opposé).

127

Il faudra attendre l'alternance politique de 2004 et l'arrivée au pouvoir du socialiste José Luis Rodríguez Zapatero pour que, lors du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, les choses se débloquent : un accord est trouvé sur la base d'une majorité 55/65 (55 % des États représentant 65 % de la population), permettant de ce fait l'adoption du projet de Constitution européenne. Depuis, le nouveau chef du gouvernement espagnol, dans la ligne de Felipe González, s'est efforcé d'apparaître comme un nouvel artisan de la construction européenne et s'est rapproché du couple franco-allemand avec lequel son prédécesseur immédiat avait, au fil du temps, fini par entretenir des relations qui n'étaient pas loin d'être exécrables.

## DIFFICULTÉS ATLANTISTES

128 Traditionnellement, la majorité de l'opinion publique espagnole semblait mue, dans le domaine des relations transatlantiques, par un double sentiment d'hostilité. Hostilité d'abord à l'égard des États-Unis qui trouverait sa source dans des causes plus ou moins lointaines : défaite de l'Espagne face aux États-Unis en 1898 lors de la guerre de Cuba qui se solde par la perte de l'île ; plus récemment, présence, depuis 1953, de troupes américaines sur le territoire national dans lesquelles certains ne sont pas loin de voir des soutiens au régime contesté du général Franco. Hostilité ensuite à l'égard de l'Alliance atlantique, à la fois parce qu'elle est considérée comme trop inféodée aux États-Unis, mais aussi parce qu'elle est en contradiction avec la politique de neutralité qu'est condamnée à mener alors l'Espagne compte tenu de la nature de son régime politique.

Pourtant, en 1982, le gouvernement agonisant de Leopoldo Calvo Sotelo, à quelques mois d'une alternance politique que beaucoup d'observateurs jugent inévitable (et peut-être justement à cause de cette probable alternance afin de mettre le futur gouvernement socialiste devant le fait accompli), prend deux décisions de nature à heurter ce qui semble être le sentiment dominant de l'opinion publique : le 29 mai 1982, l'Espagne adhère au traité de l'Atlantique Nord tout en restant pour le moment à l'écart de l'organisation militaire intégrée ; à peine un peu plus d'un mois plus tard, le 2 juillet 1982, elle signe avec les États-Unis un nouveau traité d'amitié, de défense et de coopération qui, notamment, maintient la présence de bases américaines sur le territoire espagnol.

Si, par la suite, l'adhésion au traité de l'Atlantique Nord a été confirmée puis développée non sans difficultés, les relations avec les États-Unis ont évolué en dents de scie.

*Le traité de l'Atlantique Nord*

La question de l'Alliance atlantique n'est pas absente, loin s'en faut, de la campagne pour les élections législatives du 28 octobre 1982 : la droite, dominée par l'*Alianza popular* de Manuel Fraga Iribarne, ancêtre du *Partido popular*, est pour le maintien de l'Espagne dans l'Alliance ; le PSOE de Felipe González est au contraire pour son retrait et a promis que, s'il arrivait au pouvoir, il organiserait un référendum sur la question. Au soir des élections et compte tenu de la victoire du

PSOE, le sort de la participation de l'Espagne à l'Alliance semble scellé. Mais c'était sans compter sur la « conversion » progressive à laquelle le PSOE, et notamment son chef, allait se livrer – cela ne manqua pas de susciter des tiraillements au sein du parti (ainsi, le ministre des Affaires étrangères Fernando Morán, résolument hostile à l'Alliance, est contraint de céder sa place). Une étape importante de cette évolution est le discours que prononce Felipe González le 23 octobre 1984 devant le Congrès des députés et dans lequel il développe son nouveau *credo* en matière de sécurité et que l'on a appelé le « décalogue de la politique extérieure » : il conviendrait que l'Espagne demeurât au sein de l'Alliance atlantique (sans doute les négociations sur l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes qui se déroulent au même moment sont-elles pour beaucoup dans cette évolution, un *deal* ayant pu être passé, alliant l'entrée dans l'Europe au maintien au sein de l'Alliance) mais il n'est pas envisageable qu'elle participe à son organisation militaire intégrée ; une réduction de la présence militaire américaine sur le territoire national serait conforme aux intérêts nationaux ; en tout état de cause, le territoire national est dénucléarisé. Ce sont, finalement, ces options que l'on retrouve dans la question posée au peuple lors du référendum du 12 mars 1986 puisqu'il lui est demandé s'il est favorable au maintien de l'Espagne au sein de l'Alliance atlantique aux trois conditions suivantes : 1 que sa participation n'implique pas son incorporation dans la structure militaire intégrée ; 2 qu'une réduction progressive de la présence militaire des États-Unis en Espagne soit entreprise ; 3 que soit maintenue l'interdiction d'installer, de stocker ou d'introduire des armes nucléaires sur le territoire espagnol. Le PSOE, non sans quelques tiraillements on l'a dit, fait campagne pour le oui. L'opposition de droite, pour ne pas donner le sentiment de cautionner le gouvernement à l'origine de la question posée et bien qu'elle soit résolument atlantiste, n'a pas peur de friser le ridicule en prônant l'abstention. Les résultats sont sans appel : malgré une forte abstention (40,26 %), le oui l'emporte assez nettement (52,53 %) alors que le non n'atteint pas 40 % (39,84 %).

129

Dix ans plus tard, c'est une nouvelle étape qui est franchie puisque l'Espagne adhère à l'organisation militaire intégrée. Il est vrai que les temps ont changé : la guerre froide est finie et l'Alliance atlantique n'est plus une arme privilégiée contre l'Est d'autant plus que des pays de l'ancien bloc soviétique ont déjà adhéré à son organisation militaire intégrée. Le 17 novembre 1996, le Congrès des députés autorise le gouvernement de José María Aznar à débiter les négociations, les

députés du PP mais aussi ceux du PSOE (et d'un certain nombre d'autres groupes parlementaires) votant pour. L'année 1997 se passe à résoudre les difficultés que pose la création d'un commandement régional de l'OTAN à Madrid tant avec le Portugal (car l'Espagne tient à ce que les Canaries relèvent de ce commandement régional alors que, jusqu'alors, elles relevaient d'un commandement régional implanté à Lisbonne et dont le Portugal demande qu'il demeure compétent pour la zone maritime qui relie l'archipel à la péninsule) qu'avec le Royaume-Uni (qui demande que l'Espagne lève les restrictions imposées à la circulation des navires et aéronefs militaires en provenance ou à destination de Gibraltar). Finalement, le 2 décembre 1997, l'ensemble des ministres de la Défense de l'Alliance adoptent la réforme de la structure militaire de l'Alliance qui, dorénavant, comprend l'Espagne, réforme adoptée également par les ministres des Affaires étrangères lors de leur réunion du 16 décembre 1997.

#### *Les relations avec les États-Unis*

À la suite de négociations longues et difficiles, l'Espagne et les États-Unis avaient signé, le 1<sup>er</sup> décembre 1988, un nouveau traité de coopération militaire se substituant à celui de 1982 et dont l'objectif principal était de réduire la présence militaire américaine conformément au « décalogue » décliné par Felipe González et confirmé lors du référendum de 1986. En particulier, les 72 avions F16 stationnés sur la base de Torrejón, près de Madrid, devaient quitter progressivement l'Espagne pour l'Italie et les 4 500 personnels militaires et les 680 personnels civils être ramenés seulement à 300 personnes, ce qui était pratiquement fait au début de 1992.

Le nouveau traité de coopération militaire entre les deux pays signé en 2002 amende le traité de 1988 qui avait expiré en 1997, soit quelques mois après l'arrivée au pouvoir de José María Aznar, mais qui avait été prorogé d'année en année par tacite reconduction. Il prévoit notamment le maintien d'une présence américaine significative sur la base de Morón de la Frontera (près de Séville), une extension sensible de la base de Rota (près de Cadix), la possibilité pour les agents américains des services militaires de recherche criminelle de travailler en Espagne en pleine coopération avec leurs homologues espagnols et un assouplissement des conditions dans lesquelles les avions militaires américains peuvent utiliser les aéroports espagnols. Il est l'un des signes du renforcement des relations bilatérales entre les deux pays que souhaitent George W. Bush et José María Aznar.



Il est vrai que les relations entre les deux hommes sont excellentes. Au début du mois de mai 2002, à l'issue d'un sommet Union européenne/États-Unis, le chef du gouvernement espagnol passe la fin de semaine dans l'intimité de Camp David, un privilège qui, dans le passé, n'avait été accordé qu'au roi Juan Carlos à l'invitation de Bush père. Une nouvelle rencontre entre les deux hommes a lieu à la mi-décembre, cette fois-ci à Washington : le président américain présente le chef du gouvernement espagnol, non seulement comme un grand ami des États-Unis et l'un des leaders les plus fermes en matière de lutte contre le terrorisme, mais également comme un ami personnel ; de son côté, le chef du gouvernement espagnol garantit aux États-Unis sa pleine coopération face à l'Irak. Il est dès lors évident que, lorsque l'Amérique attaquera Saddam Hussein, le gouvernement espagnol la soutiendra, y compris en allant à l'encontre du sentiment dominant de son opinion publique.

131

De fait, le 15 février 2003, des manifestations hostiles à la guerre en Irak ont lieu dans tout le pays et auraient rassemblé, selon leurs organisateurs, plus de trois millions d'Espagnols, du jamais vu depuis les manifestations de protestation contre la tentative de coup d'État du 23 février 1981.

Le sommet des Açores, le 16 mars 2003, où l'on voit côte à côte George W. Bush, Tony Blair et José María Aznar, le premier tenant ostensiblement le chef du gouvernement espagnol par l'épaule et, surtout, le déclenchement des hostilités en Irak le 19 mars exacerbent les tensions : tous les groupes parlementaires, sauf celui du PP, condamnent la politique d'alignement de l'Espagne sur les États-Unis s'agissant de la question irakienne ; les manifestations dans la rue se multiplient ; à plus de 90 %, les Espagnols se déclarent opposés à la guerre. Rien n'y fait : non seulement le chef du gouvernement espagnol confirme son soutien aux États-Unis, mais il envoie en Irak un contingent militaire d'un millier d'hommes même s'il prend bien soin de préciser qu'aucun militaire espagnol ne participera aux opérations de guerre, l'armée espagnole se cantonnant à des missions strictement humanitaires.

On ne manquera pas d'épiloguer sur les raisons qui ont conduit José María Aznar à prendre ainsi une position allant autant à l'encontre du sentiment quasi unanime de la société espagnole : il y a sans doute son inclination naturelle (comme celle de toute la droite espagnole) vers des positions pro-atlantistes ; il y a aussi sa volonté de lutter contre le terrorisme basque qui le conduit à rejoindre George Bush dans sa croisade antiterroriste sans se rendre compte que les terrorismes ne

sont pas les mêmes et que le combat que mènent les États-Unis en Irak n'est peut-être pas dépourvu d'arrière-pensées ; il y a aussi sa volonté de donner à l'Espagne un rôle de tout premier plan sur la scène internationale, un rôle qu'il lui est difficile de jouer en Europe, compte tenu du « moteur » franco-allemand, mais qu'elle pourrait tenir à l'échelle mondiale en instituant avec les États-Unis une *special relationship* identique à celle qui existe entre les États-Unis et le Royaume-Uni.

On connaît la suite. Les attentats terroristes perpétrés à Madrid le 11 mars 2004 et destinés à punir l'Espagne pour son engagement en Irak modifient le résultat des élections législatives convoquées pour le 14, d'autant plus que le gouvernement de José María Aznar tente d'en faire porter la responsabilité, non à des groupuscules liés à Al-Qaida, mais à l'ETA : alors que, quelques jours avant les attentats, tous les sondages donnaient le PP vainqueur, c'est le PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero qui, finalement, remporte les élections.

Comme il s'y était engagé durant la campagne électorale, le nouveau chef du gouvernement, dès son discours d'investiture, annonce le retrait immédiat des troupes espagnoles d'Irak.

Il en est résulté un refroidissement très sensible des relations entre Madrid et Washington, d'autant plus qu'il fait suite à une période de très forte proximité idéologique et personnelle entre Georges W. Bush et José María Aznar. Depuis 2004, le président des États-Unis et le nouveau chef du gouvernement espagnol n'ont pas éprouvé le besoin de se rencontrer. Il n'y a eu que des rencontres au niveau ministériel, le ministre espagnol des Affaires étrangères, Miquel Ángel Moratinos, se rendant plusieurs fois à Washington et la secrétaire d'État américaine, Condoleezza Rice, passant, pour la première fois, quelques heures à Madrid au début du mois de juin 2007. Cette dernière visite a d'ailleurs été présentée comme un premier pas vers une normalisation des relations diplomatiques entre les deux pays, même si des divergences demeurent, notamment sur les conditions d'un maintien du contingent espagnol en Afghanistan que Madrid ne semble disposer à garantir que si les États-Unis y développent une stratégie globale dépassant la seule approche militaire.

#### CONTINUITÉS MÉDITERRANÉENNES

C'est sans doute sur le terrain de la politique méditerranéenne que la continuité de la politique espagnole est la plus grande, en ce sens que les alternances politiques qui se sont produites au cours du temps ne

l'ont pas directement affectée, qu'il s'agisse de la politique proche-orientale ou de la politique à l'égard du Maghreb.

### *Le Proche-Orient*

L'un des lieux communs du discours franquiste était l'invocation de l'amitié traditionnelle entre l'Espagne et les pays arabes. Il est vrai que le régime du général Franco avait réussi à nouer des relations confiantes avec un certain nombre de régimes politiques arabes qui étaient aussi des régimes autoritaires. Il est vrai aussi que la politique menée était très favorable à la cause arabe, l'exemple le plus topique étant la non-reconnaissance d'Israël par l'Espagne. La démarche de l'Espagne menée à partir de son retour dans le giron des nations démocratiques a été de mener une politique plus équilibrée consistant à prendre en compte l'existence d'Israël sans pour autant perdre la confiance des pays arabes afin, le cas échéant, d'être un acteur privilégié du règlement de la question proche-orientale.

133

La reconnaissance mutuelle de l'Espagne et d'Israël a pris du temps et les difficultés ne sont vraisemblablement pas venues que de l'Espagne, Israël n'appréciant pas la politique ouvertement pro-arabe menée traditionnellement par l'Espagne et qui ne lui semble pas être remise en cause par le retour à la démocratie puisque, en 1984 à l'ONU, l'Espagne vote en faveur du droit des Palestiniens à l'autodétermination et de l'octroi d'un statut d'observateur à l'OLP. Finalement, quelques jours après l'entrée de l'Espagne dans les Communautés européennes, les deux pays décident, le 17 janvier 1986, de se reconnaître mutuellement et de procéder à un échange d'ambassadeurs. Il est vrai qu'il n'aurait pas été normal que la situation traditionnelle demeure, alors que les autres États européens entretenaient des relations avec Israël.

Dans les mois qui ont précédé cette reconnaissance comme dans les mois qui ont suivi, tant le roi Juan Carlos que le chef du gouvernement Felipe González se sont efforcés de convaincre leurs interlocuteurs arabes que leurs relations privilégiées ne seraient pas altérées. Ils les ont apparemment convaincus puisque ces derniers ont continué à investir massivement dans le pays.

L'Espagne espérait que cette politique plus équilibrée lui permettrait de se poser en médiateur dans le conflit israélo-arabe. Toutefois, si, effectivement, le pays a pu jouer un certain rôle (c'est à Madrid que se sont tenues, à l'automne 1991, les premières sessions de la Conférence pour la paix au Moyen-Orient), le caractère apparemment inextricable du dossier a empêché tout progrès significatif.

José María Aznar s'est efforcé de mener la même politique équilibrée, se distinguant sur ce point de la politique des États-Unis plus favorable à Israël, et il en a été de même de son successeur.

### *Le Maghreb*

C'est à vrai dire avec le Maroc que les relations sont les plus délicates car plusieurs contentieux de fond opposent les deux pays. Il y a d'abord la question de la pêche de la flotte communautaire dans les eaux marocaines, une flotte communautaire dont plus de 90 % sont constitués par des bateaux espagnols. Il y a ensuite la question de la délivrance de permis de recherche et d'exploitation pétrolière *off shore* dans la zone qui sépare les Canaries du continent africain alors que la souveraineté sur une partie de cette zone est disputée entre Madrid et Rabat. Il y a surtout trois contentieux majeurs.

134

Le premier et le plus ancien est évidemment celui qui concerne Ceuta et Melilla, ces deux enclaves espagnoles en territoire marocain dont l'occupation remonte à des siècles (1415 pour Ceuta et 1497 pour Melilla). Alors que, pour l'Espagne, il s'agit de parties intégrantes de son territoire dont l'appartenance au royaume n'est pas négociable, l'analyse de Rabat est toute différente. Il est vrai que, alors que Madrid ne manque pas une occasion d'affirmer que le maintien d'une souveraineté britannique à Gibraltar est une survivance de l'histoire (c'est le traité d'Utrecht qui, le 13 juillet 1713, a cédé le rocher au Royaume-Uni) qui ne saurait perdurer, on ne voit pas très bien en quoi il en irait différemment du maintien de la souveraineté espagnole sur les deux enclaves. En tout état de cause, un conflit a failli éclater en 2002 lorsqu'une douzaine de gendarmes marocains occupèrent l'îlot du Persil, un rocher inhabité à l'ouest de Ceuta, et en furent délogés *manu militari* par l'armée espagnole. Le calme finit toutefois par revenir suite à une médiation, non de l'Union européenne (divisée sur la question entre une ligne pro-Madrid incarnée par la présidence danoise et une ligne pro-Rabat incarnée par la France), mais du secrétaire d'État nord-américain Colin Powell.

Le second contentieux majeur est celui du Sahara occidental, sous domination espagnole jusqu'en 1975. Le Maroc revendique ce territoire qu'il occupe d'ailleurs depuis la fameuse « marche verte » décidée par Hassan II après le départ des Espagnols. L'Espagne, quant à elle, était à l'origine favorable à l'organisation d'un référendum d'autodétermination dont le principe avait été posé par l'ONU dès 1991 et dont Rabat a tout fait pour retarder l'échéance. Elle espérait en effet qu'il aboutirait à un résultat favorable à l'indépendance et, dans

cette attente, avait noué de bonnes relations avec les indépendantistes sahraouis et, notamment, avec le Front Polisario. Depuis, la position espagnole, pour le moins peu claire, semble moins favorable à un référendum que, d'ailleurs, le plan Baker (du nom de l'ancien secrétaire d'État américain) renvoie peut-être aux calendes grecques. Il est vrai que l'implantation massive de Marocains au Sahara occidental (comme d'ailleurs à Ceuta et Melilla) a pour conséquence de placer les Sahraouis en position minoritaire de telle sorte que l'issue du référendum, s'il était organisé maintenant, pourrait être différente.

Le troisième contentieux majeur est celui de l'immigration. Madrid reproche à Rabat de ne pas lutter assez efficacement contre l'immigration clandestine qui fait que, chaque année, des milliers de Maghrébins mais aussi d'immigrés venus d'Afrique subsaharienne traversent, à bord de *pataras* (barques) parties du Maroc, le détroit de Gibraltar. Ce faisant, ils tentent de rejoindre un prétendu eldorado européen et espagnol, attirés notamment par la perspective d'obtenir du travail dans les exploitations agricoles du Sud de l'Espagne et d'obtenir des papiers puisque les gouvernements successifs, en dépit parfois de leurs promesses, ont tous procédé à des régularisations massives d'immigrés clandestins. Devant le renforcement de la surveillance radar du détroit, le problème s'est déplacé de la Méditerranée vers l'Atlantique Sud puisque c'est du Sahara occidental et de la Mauritanie que partent aujourd'hui la majorité des immigrés qui tentent de rejoindre les Canaries (Fuerteventura est, par exemple, à soixante-dix kilomètres environ des côtes africaines). Dès lors le problème concerne certes Rabat, mais aussi Nouakchott, voire Dakar.

Rituellement, les différents chefs de gouvernement espagnols, dès leur investiture, font leur premier voyage officiel à l'étranger au Maroc pour bien montrer l'importance qu'ils accordent à la qualité des relations bilatérales entre les deux pays, et José Luis Rodríguez Zapatero n'a pas échappé à la règle. Tout aussi rituellement, les autorités marocaines les assurent de leur meilleure bonne volonté. Mais, tout aussi rituellement, les uns et les autres se montrent incapables de faire avancer sensiblement les choses de telle sorte que, sans trop de risques de se tromper, on peut augurer que ces contentieux continueront à perturber durablement les relations politiques entre les deux pays (mais non les relations économiques qui sont au beau fixe).

## FIDÉLITÉS IBÉRO-AMÉRICAINES

136 Si les relations entre la France et ses anciennes colonies ont souvent été et sont parfois encore compliquées, les relations de l'Espagne avec ses anciennes possessions semblent sensiblement plus faciles. Il est vrai que la séparation a été beaucoup plus précoce (pour l'essentiel au début du XIX<sup>e</sup> siècle) et que, si la lutte contre les armées espagnoles a parfois été sanglante, les élites qui ont pris le pouvoir à la suite des mouvements de libération nationale étaient pour l'essentiel issues de l'immigration espagnole. En d'autres termes, les nouveaux dirigeants étaient généralement issus d'une bourgeoisie créole qui se sentait certes vénézuélienne, ou argentine, ou chilienne pour ne prendre que ces trois exemples mais qui n'avait pas pour autant totalement rompu ses liens avec l'Europe et notamment avec l'Espagne à laquelle elle se sentait culturellement et linguistiquement attachée. Tout cela explique qu'il y ait eu et qu'il y ait encore entre les États ibéro-américains et l'Espagne un lien privilégié qui n'est pas très différent de celui qui lie les États-Unis au Royaume-Uni (la rupture des anciennes colonies avec Londres est également ancienne puisqu'elle remonte à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et s'est produite également au profit de la bourgeoisie créole).

Il va de soi que l'Espagne (dont la fête nationale, le 12 octobre, porte le nom, qui peut surprendre, de jour de l'hispanité – *día de la Hispanidad*) a tenté de cultiver ce lien privilégié, qui génère un certain nombre de fidélités, en prêtant une attention toute particulière à ce qui se passe dans le monde ibéro-américain. Alors que l'Espagne franquiste soutenait les dictatures sud-américaines dont elle se sentait proche, l'Espagne démocratique a fermement appuyé la conversion à la démocratie de la plupart des États ibéro-américains et la pacification de l'Amérique centrale. En particulier, elle a tenté de mettre en place des mécanismes de coopération efficaces avec ses anciennes colonies.

Ainsi, en 1985, est créé un ministère de la Coopération doté d'un budget non négligeable. Aujourd'hui, si dans le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero, il n'est plus un ministère à part entière puisque rattaché au ministère des Affaires extérieures dorénavant appelé ministère des Affaires extérieures et de la Coopération, il existe un secrétariat d'État à la Coopération internationale et, pour ce qui nous intéresse ici, un secrétariat d'État pour l'Amérique ibérique dirigé par la juriste Trinidad Jiménez.

Surtout, a été mise sur pied une Communauté ibéro-américaine

des nations (CIN) qui présente la particularité de rassembler tous les pays de langue espagnole mais aussi de langue portugaise d'Europe et d'Amérique. Forte de plus de vingt États et représentant six cents millions d'individus, ce qui n'est pas rien, elle organise chaque année depuis 1991 une conférence ibéro-américaine des chefs d'État et de gouvernement, la XVI<sup>e</sup> s'étant tenue en 2006 en Uruguay et la XVII<sup>e</sup> devant se tenir au Chili. Lors de la XIII<sup>e</sup> conférence qui s'est tenue en Bolivie en 2003, a été créé un Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB) qui siège à Madrid et dont le chef actuel est un diplomate uruguayen, Enrique V. Iglesias. Son rôle principal est d'organiser les sommets annuels et de suivre l'exécution des décisions qui y sont prises.

Il reste que tout ne va pas toujours pour le mieux dans le meilleur des mondes ibéro-américains.

Pendant longtemps, Cuba en a été le problème majeur et a d'ailleurs donné lieu à des analyses sensiblement différentes selon le gouvernement en place à Madrid. Alors que le gouvernement de José María Aznar affichait, au moins en façade, une attitude de franche hostilité, liant le développement de la coopération à une évolution sur le terrain des droits de l'homme, les gouvernements socialistes et notamment celui de José Luis Rodríguez Zapatero ont fait preuve de plus de souplesse. Ainsi, en avril 2007, le ministre espagnol des Affaires extérieures Miguel Ángel Moratinos s'est-il rendu à La Havane et a repris le dialogue avec les autorités cubaines (sans rencontrer les représentants de l'opposition), un dialogue pratiquement interrompu depuis les lourdes peines de prison infligées en 2003 à soixante-quinze opposants cubains – qui avaient également provoqué le gel de la coopération européenne. Lors de la visite déjà évoquée faite à Madrid quelques semaines plus tard par la secrétaire d'État nord-américaine Condoleezza Rice, cette dernière n'a d'ailleurs pas caché les réserves que lui inspirait le fait de discuter avec un gouvernement qui n'accepte pas les principes de base de la démocratie (ce qui n'empêche pas les États-Unis de discuter ailleurs avec des gouvernements qui ont la même attitude).

Mais, aujourd'hui, il n'y a pas que Fidel (ou Raúl) Castro qui est susceptible de troubler la relative quiétude des relations entre l'Espagne et le monde ibéro-américain, remettant en cause des fidélités héritées du passé. Dans trois États sont arrivés au pouvoir des populistes issus plus ou moins de communautés indigènes exclues pendant longtemps de l'échiquier politique et qui n'ont pas forcément la même appréhension d'une Espagne qui n'a pas hésité à célébrer avec faste, en 1992, le cinq centième anniversaire de la découverte de l'Amérique qui était

également le cinq centième anniversaire d'une extermination massive d'Indiens. Hugo Chávez au Venezuela, Evo Morales en Bolivie et, plus récemment, Rafael Correa en Équateur (même si son personnage laisse encore place à bien des zones d'ombre) ont pris, notamment dans le domaine des ressources naturelles, des mesures économiques de nature à gêner les intérêts espagnols et à mécontenter Madrid. Au surplus, leur culture démocratique n'est pas hors de tout soupçon. Les relations avec l'Espagne peuvent s'en trouver affectées. L'un des enjeux majeurs de la diplomatie espagnole des prochaines années concerne sans doute la manière dont elle saura gérer ces difficultés nouvelles afin de pouvoir conserver un certain *leadership* sur le monde ibéro-américain qui est l'une des caractéristiques de son intégration réussie dans le monde international.

138

\*

---

BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie en espagnol sur la politique étrangère hispanique est considérable. En français, on pourra se reporter principalement à :

Roberto Mesa, « La politique extérieure », in Franck Moderne et Pierre Bon (dir.), *L'Espagne aujourd'hui. Dix années de gouvernement socialiste*, La Documentation française, 1993, p. 101.

Antonio Remiro Brotóns, « La politique étrangère », in Franck Moderne et Pierre Bon (dir.), *Espagne : les années Aznar*, La Documentation française, 2004, p. 75.

Olivier Schrameck, *Mémoires d'alternance : l'Espagne de Zapatero*, Seuil, 2005, p. 85.

---

RÉSUMÉ

À l'isolement relatif qui caractérisait la période franquiste, a succédé une période de montée en puissance de la diplomatie espagnole à telle enseigne que l'Espagne est devenue un acteur important sur la scène internationale. Elle s'est solidement arrimée à l'Europe, s'est intégrée à l'Alliance atlantique, a développé une politique plus équilibrée dans le conflit israélo-arabe et a su jusqu'à maintenant à peu près conserver dans le monde ibéro-américain les fidélités qu'elle a tissées tout au long de l'histoire. Il reste que les relations avec le Maroc sont structurellement délicates et que celles avec les États-Unis dépendent de la majorité en place à Madrid, le Partido popular était plus atlantiste et, par certains côtés, moins européen que le Partido socialista obrero español.