

La redécouverte de la Méditerranée

Esther Barbé

L'accélération historique que nous vivons depuis la chute du mur de Berlin, en novembre 1989, ne laisse guère de temps pour réfléchir sur les transformations que connaît le système international, en général, et les systèmes régionaux-comme celui de la Méditerranée - en particulier. L'époque des après-guerres (d'abord ce fut la guerre froide et ensuite la guerre très chaude dans les sables du désert) que nous vîmes, a amené les politiques extérieures des pays occidentaux à réagir. Dans le cas espagnol, la réaction face aux transformations du système international, a donné lieu à une nouveauté importante : la méditerranéisation du discours international de la diplomatie espagnole. Nous essaierons d'aborder les principales transformations de la politique espagnole en Méditerranée comme conséquence de l'effondrement du système bipolaire en Europe et de l'impact de la guerre du Golfe dans les pays du Maghreb.

Le renversement du mur de Berlin et la rapide transformation de l'Europe Centrale centrée sur l'unification allemande saisit la diplomatie espagnole dans une "période d'adolescence européiste". Depuis l'entrée de l'Espagne dans les Communautés Européennes, en 1986, les gouvernements successifs de Felipe Gonzales ont mené une politique tendant à renforcer sa position dans les organismes européens et occidentaux, adoptant tant pour la CEE que pour l'Otan des positions

très favorables à la construction européenne (en entendant par là un approfondissement de l'Union politique des Douze, et un appui générique à la notion de défense européenne avec une bonne prédisposition à l'égard de l'UEO).

Mais maintenant, la fin de la guerre froide resitue l'idée d'Europe de telle manière que la conception espagnole - renforcer le noyau des Douze face au système international - se trouve débordée par les événements. La notion même d'Europe se diversifie et, quel que soit le résultat final, il est acquis que jamais l'Espagne ne se retrouvera si proche du "Centre" de l'Europe, qu'elle se sentit entre 1986 et 1989.

La fin de la guerre froide différencie la notion d'Europe (CEE, CSCE, Confédération européenne) et, en même temps, différencie les intérêts européens (le débat Nord-Sud au sein de la Communauté s'aiguëra certainement, comme on a déjà pu le constater en 1991). De la même manière que, face à la politique d'aide à l'Europe centrale et orientale (plan Phare, Berd, accord d'association avec les ex-pays de l'Est), le gouvernement espagnol se montre opposé aux "politiques de substitutions" qui pourraient dévier des ressources destinées aux pays méditerranéens vers les "nouveaux européens". L'actuelle politique méditerranéenne du gouvernement espagnol doit se comprendre, par conséquent, comme une réaction face aux changements dans le scénario européen.

Cette politique part d'une conception de la région méditerranéenne différente de la conception stratégique qui avait dominé dans le discours des autorités espagnoles tout au long des années 80, liée à l'entrée de l'Espagne dans l'Otan (1982), qui assurait la priorité à la sécurité militaire selon l'axe Baléares-Détroit de Gibraltar-Canaries. La politique espagnole des années 90 pour ce qui concerne la Méditerranée, se fonde sur deux idées centrales dans le Rapport Brundtland et clairement dominante dans les forums internationaux pendant la dernière décade :

1. La notion de sécurité nationale se voit remplacée par la notion de sécurité globale. L'agenda du gouvernement espagnol comme celui de ses voisins (France, Italie) a incorporé des défis globaux qui chaque fois occupent une place plus prééminente pour la sécurité méditerranéenne : écologie (déchets, désertification, exploitation de l'eau potable...) narcotrafic, terrorisme, etc se sont convertis en problèmes transnationaux, sans limites frontalières ni origine nationale spécifique qui génèrent dans les sociétés développées un sentiment d'insécurité.

2. La notion de menace militaire s'est vue substituée par celle de risque économique-social et de tension culturelle-religieuse. Le premier a été le thème de l'accès aux ressources énergétiques à partir de la crise de 1973. Et puis, le gouvernement espagnol, comme ses voisins méditerranéens de la CEE, sait maintenant que le risque économique-

L'intérêt du gouvernement espagnol pour la région méditerranéenne et en particulier pour le Maghreb, en raison des problèmes globaux cités plus haut (écologie, émigration) et des problèmes particuliers de l'Espagne (les villes de Ceuta et Mellila), se manifeste à partir de l'impact de la guerre du Golfe chez ses voisins du Sud. De là, on peut diviser la politique méditerranéenne en deux étapes. A la première, entre la chute du Mur de Berlin et la guerre du Golfe, la politique espagnole constitue une réaction devant la liaison négative entre sécurité européenne et sécurité méditerranéenne. Les instruments de base de cette première étape seront le projet diplomatique multilatéral de la CSCM et la politique de "lobby" dans la CEE, pour augmenter les ressources destinées à la politique méditerranéenne rénovée (approuvée en décembre 1990).

Dans la seconde étape, liée à la guerre du Golfe et à ses conséquences, la politique espagnole sera une combinaison de comportements traditionnels en matière militaire (cession du territoire à la stratégie américaine durant la guerre) et de diplomatie active en faveur de la vision globale et économique de la sécurité en Méditerranée.

Le projet actuel de la CSCM surgit, au début de l'année 1991, de l'analyse des diplomates espagnols sur la situation au Maghreb et s'inspire de la méthodologie suivie pour la convocation de la CSCE : la construction de trois corbeilles de négociations dans lesquelles on aborde respectivement les questions de sécurité, en développant des mesures de création de confiance et des mécanismes de prévention de conflits ; les questions économiques dans le bassin méditerranéen, l'insécurité est directement en rapport avec les importants déséquilibres économiques de la région ; et les questions humanitaires, un des aspects les plus conflictuels étant donné l'affrontement bipolaire de civilisations qui justement se situe d'un côté et de l'autre du nouveau mur, la Méditerranée.

Bien que le projet de la CSCM provoque un réflexe de consultation continue entre les quatre pays européens de la Méditerranée occidentale (Espagne, France, Italie et Portugal) sur les questions de la région, il fut présenté seulement comme une proposition hispano-italienne durant la célébration de la CSCE sur les éco-systèmes en Méditerranée à Palma de Majorque, en septembre 1990. La raison pour laquelle ni la France ni le Portugal n'ont participé initialement à la proposition (bien qu'en 1991, on soit arrivé à la rédaction d'une proposition de CSCM à quatre) est en rapport avec quelques unes des grandes questions qu'un tel projet remettait sur le tapis :

1- Qui participerait ? Cette question posait le problème délicat de la définition de "région méditerranéenne" ;

2- Pouvait-on penser à une Conférence globale du point de vue thématique ? sans doute le conflit palestino-Israélien dans ce type de

social le plus important auquel il doit faire face, est le flux d'émigrants provenant d'autres pays méditerranéens en voie de développement, politiquement instables (guerres civiles, radicalisme), à haute croissance démographique, et sans perspective économique. En ce sens, la France et l'Espagne regardent quasi exclusivement vers le Sud (Maghreb et Afrique noire) et beaucoup moins vers l'Est, à la différence de l'Italie, préoccupée par les événements d'Albanie et de Yougoslavie. Produit des politiques restrictives d'émigration de la CEE, une augmentation de la tension culturelle religieuse avec des bouffées de racisme et de xénophobie dans les pays européens et d'anti-occidentalisme dans les pays du sud, paraît inévitable.

Dans le cas espagnol, il faut prendre en compte le fait que le pays fut presque, au début des années 80, "pays d'émigration" (en 1985 vivaient dans les pays de la CEE plus de 660 000 Espagnols) et ce n'est qu'au cours des dix dernières années que l'Espagne a commencé à recevoir des émigrants (presque tous d'Amérique latine et du Maghreb, en particulier du Maroc) qui constituent approximativement 2% de la population (la moyenne communautaire est de 4%) et qui dans leur majorité sont illégaux en raison de la législation restrictive espagnole (on calcule que sur les 75000 Maghrébins vivant en Espagne au début de 1991, 14000 seulement étaient légalisés). En ce qui concerne l'opinion publique espagnole, 66% des Espagnols estiment que l'on devrait restreindre davantage l'entrée des émigrants, à côté des 86% des Français et de 84% des Italiens qui pensent la même chose, selon une enquête réalisée par "Times Mirror Center for the People and the press" et publiée en septembre 1991.

La nouvelle diplomatie méditerranéenne

En février 1990, le ministre des Affaires étrangères espagnol, Francisco Fernandez Ordonez, insistait, à la réunion "cieux ouverts" des pays de l'Otan et du Pacte de Varsovie, à Ottawa, sur la nécessité de lier la sécurité méditerranéenne à la sécurité européenne. Le gouvernement espagnol, avait été opposé à un tel lien dans les conférences de la CSCE (Madrid, Vienne) qui eurent lieu dans les années 80. Il faut noter, par conséquent, que la politique espagnole récupérait ainsi la tradition de la diplomatie méditerranéenne, tradition qui avait servi à l'époque du franquisme pour masquer l'ostracisme européen que subissait le pays et que les gouvernements socialistes, depuis 1982, avaient déplacé en raison du discours européiste et modernisateur dans lequel les élites socialistes identifiaient Méditerranée avec tiersmondisme.

forum multilatéral bloquerait tout le processus ;

3- Méditerranée globale ou Méditerranée fragmentée? Ici se posait aux Quatre, la question de la Méditerranée occidentale (les 4 plus les 5 pays du Maghreb-UMA) qui a traditionnellement provoqué l'intérêt de la France.

Le Maghreb comme zone privilégiée

La guerre du Golfe et le malaise social qui en découle pour le Maghreb ont déterminé l'action espagnole en Méditerranée durant 1991. Une action qui combine la participation à la stratégie américaine, en suivant la logique des alliances de la guerre froide, avec l'action bilatérale et multilatérale sur le terrain de la coopération économique avec les pays du Maghreb.

La politique espagnole a consisté, tout au long du conflit et de la guerre, à autoriser l'utilisation logistique du territoire (les bases conjointes hispano-américaines) et à participer directement aux opérations d'appui pour l'application des résolutions de l'Onu et de manière coordonnée avec d'autres pays européens, dans le cadre de l'UEO. L'aspect le plus conflictuel de l'usage des bases est la décision du gouvernement espagnol de permettre l'utilisation de la base de Moron aux superbombardiers B-52. Ce qui provoqua des mouvements de protestation anti-espagnols dans le monde arabe et particulièrement dans le Maghreb. La participation directe de l'armée espagnole, moyennant l'envoi de navires dans le Golfe pour contrôler d'abord l'embargo décrété par les Nations Unies et, alors en pleine guerre, mener à bien des missions d'appui à la flotte multinationale (en suivant la directive approuvée par l'UEO le 8 janvier 1991) suppose un changement historique pour la politique extérieure espagnole, qui n'avait participé à aucun des grands conflits du XXème siècle. Attitude que le gouvernement espagnol justifia par des raisons de solidarité européenne.

Ainsi, les décisions des autorités espagnoles s'inscrivent constamment dans des ensembles multilatéraux, universels ou européens : les Nations Unies comme cadre légal, et l'UEO comme cadre de coordination. Ce qui mena le gouvernement espagnol à une occultation systématique des réalités bilatérales (EU-Espagne), comme l'utilisation des bases espagnoles par les B-52. L'opinion publique espagnole fut informée de cette utilisation à travers la presse américaine...

Tout au long du conflit se pose une question récurrente dans l'agenda Otan : les actions "hors zone". Face à cela, le président

González maintient un ton "anti-atlantiste", qualifiant une possible Otan élargie de "gendarme mondial". Cependant, tout au long du conflit, l'Espagne participe à travers le Navocformed, sans qu'on le définisse comme tel, à des actions "hors zone" en Méditerranée orientale. En somme, le gouvernement mène à trois une politique d'équilibre entre les actions, alignées pleinement sur la stratégie globale occidentale dans le Golfe, et un discours à consommation nationale et maghrébine où il s'efforce de se distancier de la politique américaine, moyennant des critiques à George Bush pour le bombardement à objectifs civils à Bagdad ou le refus d'actions "hors zone" de caractère anti-américain quoique de manière générique et autour du débat sur la réforme de l'Otan, l'Espagne reconnaisse la possibilité de mener à trois de telles actions moyennant des forces européennes.

En dépit du caractère structurel de la guerre du Golfe — le conflit a redéfini la structure du pouvoir dans le système international global, après l'effondrement du système bipolaire — un des effets qu'il eut fut la réaffirmation de la régionalisation de la sécurité dans le système international que l'on était en train d'observer depuis la chute du Mur de Berlin.

C'est ce qui précisément est assuré au niveau de la Méditerranée occidentale, affectant ainsi la politique espagnole. D'où le fait que la diplomatie espagnole se montre, malgré sa conception globaliste de la Méditerranée, beaucoup plus favorable au projet Méditerranée occidentale ou "4+5" (la première réunion de ce groupe — les quatre de la CEE et les Cinq de l'UMA — s'est tenue à Rome en novembre 1990) : on a privilégié cette partie de notre mer commune en raison de son homogénéité, de l'absence de conflits ouverts, des liens historiques, culturels et de toute nature existant entre les deux rives. Ces caractéristiques faisaient de ce secteur géographique limité un modèle idéal pour expérimenter une nouvelle formule de coopération régionale (...). Cependant, la perception espagnole restait convaincue que les problèmes, enjeux et défis existants dans le bassin méditerranéen nécessitaient un cadre plus global.

Globalisme et fragmentation se complètent dans la politique réalisée par l'Espagne à partir de ce moment-là. Ce globalisme persiste dans le projet CSCM et même un nouveau brouillon rédigé durant la guerre du Golfe envisage la nécessité de formes de négociations complémentaires (la CSCM, la Conférence consacrée sur la question palestinienne). L'approche fragmentaire et néo-fonctionnaliste (problème d'ordre économique-technique) du groupe "4+5" ne s'achève pas en elle-même puisque la diplomatie espagnole le conçoit comme "pont" entre la CEE et le Maghreb. Les 4 serviraient ainsi d'accélérateur d'un processus qui, aujourd'hui, semble freiné par les événements en Europe.

La politique à long (CSCM) et moyen terme ("4+5") du

gouvernement espagnol se voit complétée en raison de la guerre, par des actions immédiates. Ainsi, la perception d'insécurité générée en Espagne du fait de la réaction maghrébine face au conflit du Golfe, dynamise la politique méditerranéenne du gouvernement au niveau communautaire : pression sur le conseil des ministres de la CEE en faveur de l'augmentation de la coopération internationale et du dialogue politique avec les pays du Maghreb, outre les aides pour les pays les plus touchés par la guerre. Sur le terrain bilatéral et en vue de renforcer sa position au Maghreb, le gouvernement espagnol mène à bien une politique pragmatique, un soutien au *statu quo* dans la région .

C'est ainsi qu'il faut comprendre la visite discutée de Felipe Gonzales à Fez après la dure répression des grèves en décembre 1990.

En même temps, le gouvernement encourage, sur le terrain bilatéral, une politique d'interdépendance économique entre l'Espagne et les pays du Maghreb à travers la création de réseaux de coopération fondés sur des investissements espagnols et qui génèrent des intérêts mutuels. C'est l'idée principale que l'on retire d'un rapport sur les conséquences de la guerre du Golfe dans les relations Espagne-Maghreb, élaboré au ministère espagnol en février 1991. Le résultat immédiat de cette politique fut la visite du ministre des Affaires extérieures dans la région et la signature d'une série d'accords de coopération bilatérale entre Espagne et Maroc, Algérie, Tunisie et Mauritanie qui se traduisent par une augmentation des crédits et de l'aide espagnole à ces pays.

Une modification spectaculaire

Au cours des deux dernières années la politique méditerranéenne du gouvernement espagnol s'est modifiée de manière spectaculaire. Ces transformations du scénario européen depuis la fin de la guerre froide, ont transformé l'Espagne en pays ayant une conscience périphérique vis-à-vis des "grands événements européens" et avec des intérêts clairement différenciés face à la tendance dominante sur le continent. En ce sens, la réaction espagnole face au virage de la Communauté vers l'Est de l'Europe a été la revitalisation de ses relations avec les pays méditerranéens (européens et maghrébins). Et, finalement, le gouvernement espagnol s'attribue à la fois la tâche difficile de représentants des intérêts maghrébins à Bruxelles et de défenseur convaincu d'une forte intégration à douze, avec ce que cela comporte en matière de fermetures des frontières. De là, sur le thème de l'émigration et de l'appartenance de l'Espagne au groupe de Shengen, se définit un des plus importants motifs de conflits dans l'avenir entre l'Espagne et

ses voisins du Sud

La diplomatie espagnole a développé une politique méditerranéenne à différents niveaux :

1- Le niveau global qui, partant de l'expérience de la CSCE, se transforme toujours plus en un projet réalisable même s'il se vide de beaucoup de ses prétentions initiales (solution du conflit palestino-israélien par exemple).

2- Le niveau Méditerranée occidentale à travers le groupe des "4+5". L'expérience de la guerre du Golfe a permis de percevoir avec clarté la situation explosive des sociétés maghrébines et a entraîné un intérêt accru pour les mécanismes des rapports Nord-Sud de caractère technico-économique. Maintenant la politique espagnole part du fait que le mécanisme ne pourra fonctionner que dans le cadre de la politique générale et des ressources de la Communauté. De là, il ressort que l'expérience "4+5" sera une épreuve du feu tant à l'intérieur de la communauté elle-même (rapports Nord-Sud dans la CEE) que dans le monde arabe (le Maghreb est aussi sensible à la pression économique de la CEE qu'à la pression morale de la Communauté arabe). A ce niveau la politique espagnole se limite à sa capacité de pression sur les organes communautaires à côté des autres Européens du Sud (la France sera, sans doute, le partenaire privilégié de cette politique).

3- Le niveau bilatéral : la guerre du Golfe a converti le Maghreb en zone d'intérêts prioritaire pour la sécurité espagnole. La réaction immédiate du gouvernement espagnol sous la forme d'aide économique bilatérale est une bonne démonstration de cette situation.

Dans ce contexte, la diplomatie espagnole a privilégié de manière spéciale les rapports avec le Maroc, moyennant la signature d'un Traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération entre les deux pays. En définitive, les quelques milles marins qui séparent l'Espagne du Maroc, constituent une mer d'intérêts mutuels (zone de pêche, transit des personnes et des marchandises), en même temps qu'une mer de conflits latents (Ceuta et Melilla, émigration)

En somme, la diplomatie espagnole en Méditerranée sera dominée dans les prochaines années par les trois niveaux à la fois : la dimension globale ou de sécurité écologique pour aborder la survie physique de la Méditerranée; la dimension Nord-Sud ou de sécurité européenne sous forme de "trade-off" entre les besoins du Sud en matière d'investissements économiques et les exigences du Nord en matière de contrôle de l'émigration et de la démocratisation politique dans le Sud et la dimension hispano-marocaine ou de sécurité nationale qui devra affronter la solution de conflits territoriaux classiques (Ceuta et Melilla).

Esther Barbé est professeur de relations internationales à l'Université autonome de Barcelone et dirige le Centre d'Etudes sur la paix et le désarmement de la même université.