

## España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?

*Richard Gillespie*

Abril 2005

*Richard Gillespie es profesor catedrático de Ciencia Política y director del Centro Europa en el Mundo (Europe in the World Centre) de la Universidad de Liverpool. Sus investigaciones abordan, la Asociación Euro-Mediterránea, las relaciones exteriores de la Unión Europea y las políticas de España y de los países del Mediterráneo. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra 'The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa' (Frank Cass, 2002), editado conjuntamente con Richard Youngs.*

DOCUMENTO DE TRABAJO

.....

Este trabajo fue presentado en el Seminario “Barcelona +10 y la Política Europea de Vecindad”, FRIDE, Madrid 14-16 enero 2005.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2005.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid  
Tel: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01  
E-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Los *Documentos de Trabajo* están disponibles en versión impresa, en español y en inglés, previa petición. Además todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por el autor de este documento no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

## **Resumen**

Este trabajo presenta la evolución reciente de la política española hacia Marruecos, señalando la cautela de Madrid en su apoyo a la reforma democrática del reino. Durante la última parte del gobierno del Partido Popular y bajo el presente gobierno del PSOE, se ha dado prioridad a la reconstrucción de las relaciones diplomáticas con Rabat. El apoyo a las reformas llevadas a cabo en Marruecos ha sido relativamente limitado y ha seguido una política reactiva; la presión ejercida ha sido limitada, en respuesta a la creciente renuencia por parte de Mohamed VI de contemplar una democratización de mayor alcance. Esta cautela en temas de democracia y de derechos humanos se ha visto exacerbada por el aparente cambio en la política del PSOE hacia la disputa sobre el Sahara Occidental, aunque, desde un punto de vista más optimista, el trabajo sugiere que este cambio podría también abrir el camino para que España apoye la reforma a través de un énfasis en la descentralización en Marruecos.



## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>De Aznar a Zapatero.....</b>	<b>2</b>
<b>El ámbito euromediterráneo y el marco de vecindad europea .....</b>	<b>6</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>9</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>12</b>



## Introducción

Este trabajo<sup>1</sup> se propone valorar la posibilidad de que se otorgue mayor peso al tema de la reforma política en las relaciones entre España y Marruecos como consecuencia de dos hechos recientes: el cambio de gobierno en España tras la derrota del Partido Popular (PP) de José María Aznar y el triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de José Luis Zapatero en marzo del 2004; y el nuevo contexto existente a partir de la Política europea de vecindad, en lo general, y al propuesto Plan de Acción Unión Europea-Marruecos, en particular. El estudio se basa en los resultados de dos proyectos de investigación: un proyecto realizado, hace tres o cuatro años, en colaboración con Richard Youngs que analizaba las actividades de promoción de la democracia por parte de la Unión Europea en el Norte de Africa en general [Gillespie y Youngs, 2002], y un proyecto más reciente que tiene por objeto entender la crisis hispano-marroquí en 2001-2003. El trabajo analiza si la actividad española, tanto en el plano bilateral como a través de la Unión Europea, podría desempeñar algún papel en la promoción de una agenda de reforma política más enérgica en Marruecos.

<sup>1</sup> Una versión anterior de este trabajo se presentó en el seminario “Barcelona + 10 y la Política Europea de Vecindad”, organizado por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid del 14 al 16 de enero de 2005. Este trabajo se basa en la investigación realizada para el proyecto *The Spanish-Moroccan Security Relationship and the Euro-Mediterranean Context*, financiado por el *Economic and Social Research Council (ESRC)* del Reino Unido (RES-000-22-0432). La investigación se nutre de entrevistas realizadas en España, Marruecos y Bruselas durante el período 2003-04 como así también del análisis de documentación e informes de prensa.

El balance de logros concretos obtenidos hasta el momento no da pie a un gran optimismo, ni a nivel de los logros propios de Marruecos en nombre de la democratización ni de las políticas de España o la Unión Europea de promoción de la democracia medidas respecto de los parámetros habituales de promoción de la democracia. Desde el punto de vista de muchos observadores europeos, las esperanzas de reforma que aparecieron cuando Mohamed VI asumió el trono en 1999 se han visto recompensadas de manera muy limitada en la práctica. Sin embargo la agenda de reforma política sigue abierta, por lo que es necesario tomar en cuenta las diferencias entre este caso y la desilusión más profunda que surgió después de la consolidación en el poder de Zine el Abidine Ben Ali (que también había generado esperanzas de reforma política) en Túnez. En Marruecos, hacia finales del reinado de Hasan II se habían emprendido ya movimientos hacia un sistema político más plural; este telón de fondo alimentó la impresión de que la llegada al trono de un monarca joven, muy en contacto con las sociedades y los gobiernos europeos, produciría cambios cualitativos en el sistema de gobierno. Por supuesto, bajo el reinado de Mohamed VI Marruecos ha sido testigo de una cierta expansión en la libertad de expresión y el debate público, pero aún no se ven signos de un cambio de régimen. Como lo expresa Haizam Amirah: “el control que el Palacio intenta ejercer sobre todos los asuntos significativos tiende a paralizar a las demás instituciones del Estado” [Amirah, 2004, 2].

De la misma manera, la propia actitud de España hacia la promoción de la democracia ha sido relativamente cauta, incluso en comparación con la Unión Europea, particularmente en relación al Magreb [Gillespie, 2000, 2005; Núñez Villaverde, 2001]. A España le ha preocupado tradicionalmente que las políticas europeas de promoción de la democracia que prometen traer más estabilidad y desarrollo al norte de África a largo plazo podrían, a corto plazo, generar inestabilidad, con lo que España estaría entre los países más afectados debido a su proximidad geográfica y a la vulnerabilidad de Ceuta y Melilla, reclamadas por Marruecos. Más recientemente, la frontera entre España y Marruecos se ha convertido en uno de los principales puntos de entrada a Europa para los inmigrantes, por no mencionar el contrabando ilegal de drogas. Después de los ataques del 11 de septiembre y de los atentados en Casablanca y Madrid, han aumentado tanto las preocupaciones sobre la seguridad como las tensiones entre la promoción de la democracia y el deseo por una mayor cooperación euro-mediterránea (incluida la colaboración entre España y Marruecos) en temas de seguridad [Junemann, ed., 2003].

Sin embargo, el cambio de gobierno en España en el 2004 y la nueva influencia de la Política europea de vecindad en las relaciones euromediterráneas son factores que determinan un momento oportuno para considerar si en el futuro España se podría comprometer más con las actividades de reforma política en Marruecos.<sup>2</sup> El

---

<sup>2</sup> En este punto salta la duda sobre la conveniencia de usar el término “proceso de reforma política”, ya que las actividades de reforma en Marruecos han seguido un patrón de conducta titubeante, cuando no contradictorio, y se ha dado más la impresión de

cambio político español, del PP al PSOE, es potencialmente significativo en vista de la crisis entre España y Marruecos que tuvo lugar durante el segundo gobierno de Aznar y de las relaciones más amigables que se han desarrollado desde entonces. Desde el año 2003, el diálogo entre España y Marruecos ha adquirido una base más amplia, si bien continúa evitando la discusión de problemas asociados a las diferencias entre ambos regímenes. Entretanto, el contexto de la Política europea de vecindad resulta de interés por la creciente integración y compromiso con Marruecos que promete, y por haber anunciado una condicionalidad política más contundente [Comisión Europea, 2003a:16].

### **De Aznar a Zapatero**

En décadas recientes se ha visto una tendencia, tanto del PSOE como del PP, a evitar plantear temas de reforma política en las negociaciones bilaterales entre Madrid y Rabat. Los gobiernos sucesivos de ambos partidos han recibido positivamente las iniciativas de reforma y las promesas verbales de reforma cuando estas les han sido presentadas, pero han sido invariablemente reactivos más que proactivos a la hora de animar a las autoridades marroquíes a tomar medidas en ese sentido. España ni siquiera ha “premiado” de forma visible a Marruecos por reformas políticas concretas, pues, a pesar de que el país magrebí se ha convertido en un receptor relativamente privilegiado de ayudas españolas, este hecho está abierto a varias interpretaciones (relacionadas por lo general con los objetivos económicos y de seguridad de Madrid). Los

---

improvisación que de un plan estratégico de largo plazo.

gobiernos españoles se han contentado con tratar con un régimen marroquí que deja poco espacio para el crecimiento de partidos políticos representativos, y han tratado de granjearse el favor de sus representantes principales.<sup>3</sup> El cambio en el gobierno del PSOE al PP en 1996 no trajo grandes innovaciones en este respecto: se hizo sencillamente un nuevo hincapié en los aspectos económicos de las relaciones bilaterales como complemento del tradicional pragmatismo político [Núñez Villaverde, 2001]. Las relaciones hispano-marroquíes a nivel de las elites parecieron ser satisfactorias durante el primer gobierno de Aznar.

Tras la reelección del PP en marzo de 2000, con mayoría parlamentaria absoluta, el deterioro de las relaciones hispano-marroquíes no tardó en sacar a la luz muchas deficiencias de la relación.

- En primer lugar, el pragmatismo político dejó de ser efectivo en el momento en que Marruecos dejó de tener una actitud recíproca. Con la retirada de su embajador Abdeslam Baraka en octubre de 2001 y el envío de un pequeño contingente militar a la isla de Perejil en julio de 2002, Marruecos mostró que estaba dispuesto a utilizar tácticas de presión para apoyar sus objetivos estratégicos. En última instancia, las iniciativas de política exterior estuvieron influidas por el objetivo de fortalecer la posición política interna de la monarquía, persiguiendo incluso ambiciones

<sup>3</sup> Es importante destacar en este aspecto que ni el PP ni el PSOE han desarrollado relaciones con el Partido para la Justicia y el Desarrollo (PJD), el único partido marroquí que puede compararse, actualmente, con los partidos europeos en términos de su organización, a pesar de su orientación islamista moderada.

territoriales que eran motivo de preocupación para el país vecino del norte. Una de las justificaciones que Marruecos presentó para retirar a Baraka fue el tono amenazador utilizado por Aznar tras el fracaso de las negociaciones sobre pesca entre Marruecos y la Unión Europea en 2000-2001. Si bien los discursos de los políticos españoles más prominentes daban una sensación de intransigencia, un análisis más profundo de la actividad diplomática de Madrid muestra que se hicieron esfuerzos considerables por alcanzar un acuerdo con Marruecos antes del segundo semestre de 2002.

- En segundo lugar, el deterioro de las relaciones entre España y Marruecos pareció mostrar que se habían depositado demasiadas esperanzas en la idea básica –sostenida por la estrategia española– de que la creciente interdependencia económica entre los dos países sería capaz de proteger a la relación de conflictos asociados con temas territoriales o con disputas sobre soberanía (Ceuta y Melilla, Sahara Occidental, límites marítimos).
- En tercer lugar, durante la gestión de la crisis, los diplomáticos y políticos españoles descubrieron la tremenda desventaja de tener que negociar con un régimen marroquí en el que los cargos oficiales de sus negociadores poco tenían que ver con la capacidad real de estos de ofrecer respuestas y mucho menos de contribuir eficazmente a la solución de las disputas: las figuras más influyentes a menudo ocupaban puestos técnicamente inferiores, pero dentro del círculo íntimo del rey.

Es difícil saber si la experiencia de esos años llevó a los líderes y oficiales españoles a ser más críticos con la tradicional política española establecida hacia Marruecos. En muchos casos, hubo diplomáticos y políticos que confesaron su perplejidad ante la conducta marroquí y no supieron decir qué conclusiones se podían extraer de este episodio. Algunos analistas informales de la crisis, si bien aceptan que la propia personalidad de Aznar pudo haber sido un factor influyente, se concentran también en las escasas cualidades de liderazgo de Mohamed VI y en el papel poco constructivo de ciertos consejeros reales francófilos, más que en las estructuras del régimen marroquí. Sin embargo, la actitud de la elite española reveló también una gran frustración en torno a las dificultades encontradas en el trato con sus contrapartes marroquíes antes, durante y después de la crisis, y es posible que el efecto a largo plazo haya sido de desgaste de la paciencia y resignación españolas a la hora de enfrentarse, en el futuro, con obstáculos político-institucionales en la cooperación bilateral. En el pasado, los españoles asociaban los aplazamientos de reuniones bilaterales o de visitas oficiales del rey Hassan a la personalidad del monarca [Gillespie, 2000: 59-60]. Se esperaba que este tipo de problemas fuera menos frecuente bajo el reinado de su heredero, que tenía todos los ingredientes de un monarca moderno, capaz de desempeñar un papel semejante al del rey Juan Carlos durante la transición democrática en España. Sin embargo, pronto surgió la desilusión como resultado de la cautela política y el titubeo generalizado que mostró Mohamed VI durante la preparación de su primera visita oficial a España (septiembre 2000). El joven rey y sus autoritarios consejeros parecían estar ansiosos principalmente

porque se evitara cualquier posibilidad de manifestaciones de protesta durante su visita. Cuando el gobierno español le ofreció al gobernante marroquí el poco común honor de hablar ante el Congreso, el rey declinó la invitación.

De la misma manera, durante el conflicto sobre la isla de Perejil, el hecho de que el proceso de toma de decisiones en Marruecos se centrara en la monarquía causó considerables problemas a España, por lo pronto en lo que se refiere a la posibilidad de una comunicación expedita y de establecer acuerdos con aquellos que fueran capaces de solucionar la crisis. Ciertamente, hubo personas en ambos países que hicieron grandes esfuerzos por recomponer las relaciones, pero representó un gran obstáculo el hecho de que en Marruecos los ministros, incluso el de Asuntos Exteriores, tuvieran menos autoridad que algunas figuras en la sombra, técnicamente subordinados a los ministros, pero más cercanos al rey. La naturaleza problemática del sistema político marroquí a la hora de negociar eficazmente en las relaciones bilaterales, llevó a la adopción de actitudes políticas más críticas hacia Marruecos durante el segundo gobierno de Aznar, sin que esto se tradujera en un cambio positivo hacia el replanteamiento de la posición española hacia la promoción de la democracia. Hacia finales del gobierno de Aznar, la actitud prevaleciente fue simplemente de alivio ante la restauración de las relaciones diplomáticas, por lo menos a nivel formal (los embajadores regresaron a las embajadas en febrero de 2003).

Hasta el inicio de la campaña electoral un año más tarde,<sup>4</sup> la principal preocupación española consistió en restablecer las relaciones de trabajo a través de canales institucionales y en evitar cualquier movimiento que pudiera producir un retroceso.<sup>5</sup> Lo que pudo haber representado una enseñanza útil para los diplomáticos españoles, no parece haber tenido un impacto duradero en la clase política, ya que el PP tuvo que abandonar el poder poco tiempo después de finalizada la crisis.

El PSOE volvió al gobierno con un líder joven sin experiencia de gobierno, pero con ciertos conocimientos sobre Marruecos como resultado de las iniciativas del PSOE de reconstruir puentes durante la crisis bilateral. Los socialistas de Zapatero afirmaban que el gobierno de Aznar había exacerbado el conflicto por su torpe manejo de las relaciones bilaterales, que incluyó el uso de amenazas muy contraproducentes. El PSOE, a pesar de que apoyó al gobierno durante la crisis de la isla de Perejil, acusó al gobierno de Aznar de albergar parte de la responsabilidad por el deterioro de las relaciones. El propio Zapatero evitó hacer cualquier referencia negativa a la situación política en Marruecos tanto durante como después de su visita a ese país en diciembre de 2001; cuando en una conferencia de prensa el periodista Ali Lmrabet le preguntó si era democrático que el gobierno marroquí hubiera tomado medidas drásticas contra su revista

<sup>4</sup> La controversia volvió a presentarse durante la campaña electoral cuando los líderes del PP comenzaron a presentar el *dénouement* del conflicto como un triunfo militar de España sobre Marruecos.

<sup>5</sup> La estrategia española del momento se resume muy bien en el título de un artículo de Andreu Claret: “España-Magreb: hacia unas relaciones más estructuradas” [Claret, 2004: 46], subrayado mío.

*Demain*, Zapatero –que había solicitado al primer ministro marroquí Yousouffi que se permitiesen preguntas- evitó discutir el tema, pero declaró que el PSOE estaba siempre dispuesto a escuchar quejas (*El País*, 19 diciembre 2001).

Desde la victoria socialista, y de acuerdo con la línea que el partido mantuvo durante la crisis bilateral de 2001-2003, ni Zapatero ni ningún otro representante español parecen haber mencionado el tema de la reforma política en las relaciones con Marruecos. De hecho, algunos críticos han expresado su preocupación por el hecho de que el nuevo presidente del gobierno ha mantenido una posición demasiado deferente al régimen de Marruecos al tiempo que se buscan con mucha mayor energía nuevas vías (sin éxito hasta hoy) para desbloquear la cuestión del Sahara Occidental.<sup>6</sup> La manera en la que ha actuado el gobierno socialista ha creado cierta preocupación en las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la democracia y a los derechos humanos por los esfuerzos que ha hecho Madrid en colaborar con París en esta cuestión. Francia, no solo ha estado en primera línea a la hora de convencer a la Unión Europea de adoptar una actitud más favorable a Marruecos en la cuestión del Sahara Occidental [Gillespie, 2004], sino que también ha dado muestras de consentir a los sistemas políticos autoritarios del Magreb (ostentosamente a través del apoyo del presidente Chirac al régimen de Túnez como si se tratara de un paladín en el tema de los derechos humanos).

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, los comentarios invariablemente hostiles hacia la política del gobierno hacia Marruecos en la página web del derechista Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), en <http://www.gees.org>

Sin embargo, debido a la prioridad otorgada al tema del Sahara Occidental y a la persistente búsqueda de salidas, debemos dejar abierta la posibilidad de que la política española bajo Zapatero pueda tener el efecto (intencionado o no) de ayudar a que se genere en Marruecos un debate sobre las ventajas de un régimen de autonomías regionales. Durante las últimas tres décadas, el PSOE ha variado su posición en la disputa, reaccionando ante una situación cambiante sobre el terreno y en el ámbito internacional, al tiempo que transformándose en un partido menos ideológico. Hoy, la única opción viable en opinión de la mayor parte (pero no de todos) de los líderes socialistas es alguna forma de autonomía saharauí dentro de Marruecos.

En cuanto a las perspectivas futuras, existen varias posibilidades. A pesar de las reservas iniciales de Rabat todavía se puede pensar que los esfuerzos internacionales para resolver el conflicto del Sahara podrían llevar a una fórmula de autonomía, que tendría más consecuencias de largo alcance en la reforma política de Marruecos. Pero igual de plausible es un panorama sin cambios en el que continúe el actual estancamiento en las negociaciones, particularmente si los Estados Unidos y la Unión Europea siguen preocupados con otros temas. Si este *impasse* continúa y la actual iniciativa española fracasa, los socialistas, que han invertido muchas energías en esta iniciativa, podrían llegar a la conclusión de que el sistema político marroquí no cambiará en lo fundamental simplemente mediante reformas desde la cúpula y que deberían introducirse en las políticas de colaboración de la Unión Europea con Marruecos – si no en las de España- más cláusulas condicionadas a un cambio político.

## **El ámbito euromediterráneo y el marco de vecindad europea**

La Unión Europea, en su conjunto, ha llegado más lejos que España en su relación bilateral, mediante el desarrollo de un diálogo regular sobre democracia y temas de derechos humanos con Marruecos a nivel de un subcomité del Consejo de Asociación, creado cuando los planes sobre la Política de vecindad europea no eran más que borradores.<sup>7</sup> La Comisión Europea ha estado en primera línea de los esfuerzos por lograr que la promoción de la democracia por parte de la UE sea más operativa (en lugar de simplemente declarativa) mediante el desarrollo de criterios para evaluar los progresos en este sentido [Comisión Europea, 2003b]. La Política europea de vecindad es coherente con la tradición euromediterránea: se hace hincapié en presentar condiciones de forma “positiva”, premiando los logros en lugar de castigando las infracciones o los fracasos. Sus posibilidades de éxito crecerán ahora gracias, en parte, al principio de “diferenciación” entre vecinos y socios (a los países que se alineen más con las normas europeas se les han prometido los beneficios más grandes) y en parte al grado de seguimiento y control (los Consejos de Asociación y sus comités harán un seguimiento de los Planes de Acción y los revisarán al cabo de dos años). Como ha dicho

<sup>7</sup> Con referencia a este tema, un representante marroquí del ministerio de Asuntos Exteriores me dijo en 2004 que su país ya había comenzado a moverse “en la dirección” de la Política europea de vecindad antes que de ésta se lanzara, y que era uno de los pocos países socios del Mediterráneo que estaba dispuesto a colaborar en las tres esferas de la Asociación Euro-Mediterránea. Para más datos sobre contenidos de democracia y derechos humanos en acuerdos previos entre la Unión Europea y Marruecos, ver Haddadi [2002].

un observador: “Los Planes de Acción son más flexibles que los instrumentos multilaterales, lo que aumenta la posibilidad de usar de manera informal las ayudas condicionadas a una mayor democracia” [Meyer-Resende, 2004:11]. En una lectura optimista, la Política europea de vecindad debería promover la competición entre los vecinos de Europa, al menos entre aquellos que ven la integración con la Unión Europea como un factor fundamental para el progreso de su país. Entre esos vecinos está Marruecos, que aspira desde hace mucho tiempo a un *statut avancé* y que quizás incluso albergue esperanzas de llegar a ser miembro de la Unión algún día. Desde un punto de vista más pesimista, la promoción de la reforma por parte de la Unión Europea quizás no llegue a fomentar la democracia en Marruecos, restringida por preocupaciones políticas inmediatas y por el temor al Islam [Dillman, 2003]. Además, la naturaleza condicionada de la Política europea de vecindad podría, de hecho, no servir para promover esfuerzos a favor de la democratización. Tanto en Marruecos como en otras partes del norte de Africa, las condiciones se basaban hasta ahora más en criterios económicos que políticos [Youngs, 2001; Tanner, 2004] y existe la posibilidad de que Marruecos continúe recibiendo un trato relativamente favorable por parte de la Unión Europea como recompensa por aspectos del Plan de Acción que no implican cambios básicos en la estructura interna del poder.

¿Cómo está respondiendo España a esta nueva oportunidad? Antes de que se lanzara la Política europea de vecindad, España era un gran defensor de la cooperación sub-regional dentro de la política euromediterránea y centraba su atención concretamente en los países del Magreb. Dentro de

esta región, Madrid quería que se avanzase en la cooperación de la Unión Europea con Marruecos y Túnez, en un momento en el que las condiciones internas imposibilitaban un progreso real en las relaciones entre la Unión Europea y Argelia (por no hablar de las relaciones con Libia). España ha sido también uno de los países opuestos al uso de condiciones en forma negativa por parte de la Unión Europea en sus relaciones con los socios mediterráneos [Feliu, 2003]; entretanto, las condiciones en formas positiva han recibido el apoyo español y Madrid ha visto con buenos ojos la relativamente generosa proporción de fondos del MEDA que se han concedido a Marruecos. Sin embargo, cabe señalar que durante la gestación de la Política europea de vecindad, España no fue una “gran promotora” de una mayor integración europea con Marruecos o con el Magreb [Martín, 2004: 525], a pesar de que tuvo la oportunidad clara de movilizar la perspectiva de una “Europa más amplia” hacia esta orientación durante la presidencia española del Consejo de la Unión en 2002. La crisis bilateral con Marruecos, y quizás también el hecho de que la atención española tomó un rumbo trasatlántico, impidió que el gobierno de Aznar, en su segundo período, desempeñara un papel más influyente en el diseño de la Política de vecindad, más allá de insistir en que el concepto de una “Europa más amplia” tenía que extenderse a la zona mediterránea. Durante la crisis con Marruecos, la Moncloa mantuvo la perspectiva de que el conflicto había sido responsabilidad del vecino del sur y de que era Rabat quien tenía que rectificar y corregir las relaciones para que volvieran a la normalidad. Dichas circunstancias difícilmente habrían llevado a España, incluso sobre la base de su propio interés, a encabezar la causa de una relación más profunda entre Europa y Marruecos.

Con una España que tiene relaciones de mayor colaboración con todos los gobiernos del Magreb (incluida Libia) desde 2003, existe ahora la fuerte posibilidad de que España participe activamente en los planes de acción de la Política europea de vecindad en la región. No obstante, es poco probable que de pronto se oiga con mayor fuerza la voz de España en temas como democracia, derechos humanos y libertad de expresión. Una parte sustancial de la agenda del Plan de Acción entre la Unión Europea y Marruecos está dedicada a estos temas, pero no hay nada en la agenda que indique que habrá una nueva e importante iniciativa de reforma. Con referencia a los “valores compartidos” de democracia y Estado de derecho que se proclaman en el documento, la agenda inmediata está interesada en la *consolidación* de la reforma administrativa [Comisión Europea/Marruecos, 2004: 4]. Mientras tanto, las referencias que se hacen a los principios de libre asociación y libertad de expresión deben ser vistos en el contexto de la actual reforma de la ley de partidos políticos marroquí anunciada en noviembre del 2004, que prohíbe la creación de partidos políticos con tendencias religiosas (*El País*, 18 noviembre 2004). Además, aunque el Plan de Acción propuesto tiene como objetivo la descentralización, esto está claramente relacionado con la reforma de los gobiernos locales a medio plazo, pues no hay referencia alguna a autonomías regionales.

Si bien el establecimiento de formas de gobierno local más fiables (y algunos aspectos de la ley de partidos políticos) podrían anunciar una futura expansión del pluralismo político en Marruecos, una posibilidad más inmediata de fortalecer la

influencia española dentro de las relaciones entre Europa y Marruecos reside en la provisión del Plan de Acción que habla de cooperación transfronteriza. Esto va más allá de la colaboración para el fortalecimiento del control de las fronteras (vinculado a la cooperación en el manejo de la inmigración y a los esfuerzos para combatir el terrorismo internacional y el contrabando), con proyectos para desarrollar infraestructuras de transporte y de energía en las regiones limítrofes con Europa. Con la experiencia de conocer algunas de las desventajas de formar parte de la frontera de la Unión Europea con los países al sur, la ubicación geográfica española podría ahora ayudar a España a beneficiarse de este aspecto de la Política europea de vecindad. El país cuenta ya con experiencias muy valiosas en proyectos transfronterizos, principalmente los llevados a cabo a través del Plan de Desarrollo Transfronterizo (PDT), emprendido por la Junta de Andalucía con las autoridades marroquíes [Junta de Andalucía – Reino de Marruecos, 2003]. Andalucía, entre otras regiones, participa también en el desarrollo de vínculos hispano-marroquíes en el plano de la sociedad civil. En el marco de la nueva Política europea de vecindad (siempre que ésta cuente con una financiación adecuada) España podría beneficiarse en términos generales de una presencia cultural y económica más fuerte en el norte de Marruecos, aprovechando el legado del período colonial y la más reciente actividad de promoción comercial y cultural española (especialmente catalana) para aumentar su presencia en esta zona.

A largo plazo, la explotación de esta ventaja comparativa en el norte de Marruecos (donde la influencia francesa es menos decisiva que en el resto del país) podría llevar a España a

desempeñar un papel en la promoción de la democracia. Por ejemplo, aunque muchos de los proyectos en el norte *faute de mieux* incluyen la colaboración con delegaciones dependientes de los ministerios nacionales marroquíes, la activa participación de España en los futuros proyectos transfronterizos de la Política europea de vecindad podría llevar a una mayor colaboración con actores locales y dar oportunidades a los españoles de contribuir en la creación de proyectos de desarrollo a nivel local y regional. También es posible que las numerosas dificultades operativas con las que se topan los inversores y los miembros de los equipos de cooperación españoles como resultado de la asimetría institucional entre un Estado centralizado y uno descentralizado, o uno autoritario y otro democrático, puedan, poco a poco, hacer aumentar el interés de España por promover una reforma política en Marruecos influida en cierto grado por las prácticas europeas.<sup>8</sup> Como comenta Laura Feliu [2004], la falta de democracia en Marruecos es una fuente de factores imprevisibles en las relaciones bilaterales que no se pueden eliminar mediante el mero fortalecimiento de éstas.

<sup>8</sup> Varios representantes de gobiernos regionales y de organizaciones no gubernamentales involucrados en programas de cooperación con Marruecos, incluidos los que están participando en proyectos meramente técnicos, sostienen que la ayuda sería mucho más eficaz si la democracia fuese una realidad en Marruecos (entrevistas personales, 2003-04).

## Conclusiones

A corto y medio plazo, el área más prometedora para que España participe en la promoción de la reforma política en Marruecos es la reforma regional, en oposición a la receta tradicional de reformas clásicas, liberales y democráticas, aunque los proyectos existentes a nivel de sociedad civil pueden y deben ampliarse también. Plantear el tema de la democracia como un tema de cambio total de régimen significaría cuestionar los poderes y privilegios de la monarquía y terminaría, muy probablemente, representando un obstáculo para las diversas formas de cooperación bilateral que España y la Unión Europea quieren mantener y fortalecer en su asociación con Marruecos.<sup>9</sup> La reforma regional tiene la ventaja de ser una idea que se puede presentar en términos prácticos con ventajas funcionales y como parte de una tendencia que está ganando apoyos, hasta cierto punto, en Europa Occidental. La autonomía regional es también el concepto fundamental de una de las fórmulas promovidas por las Naciones Unidas como una posible base para la solución de la disputa sobre el Sahara Occidental. Además, es un área en la que España cuenta con ventajas comparativas, pues el modelo español de las autonomías, adoptado tras la dictadura franquista, ha sido elogiado en todo el mundo. Al mismo tiempo, la promoción de una reforma regional puede encontrar cabida mucho más fácilmente en la Política europea de vecindad que en el marco original del Proceso de Barcelona, debido al nuevo énfasis en la cooperación con regiones de la periferia exterior de Europa. Por último, a pesar de que la idea de un proceso de regionalización de Marruecos

<sup>9</sup> Claramente esta perspectiva sería muy difícil si la política francesa cambiara también.

apoyado desde el exterior puede parecer una posibilidad remota a corto plazo, a España le conviene con toda seguridad promover esta perspectiva. La creciente actividad de los gobiernos regionales y locales españoles, así como de organizaciones no gubernamentales, en Marruecos puede generar problemas de coherencia y coordinación a los representantes españoles en Madrid, pero contribuye a un aumento en el volumen de actividades de cooperación que, en términos generales, es positivo para las relaciones hispano-marroquíes.

Esta perspectiva solo será prometedora si España logra alcanzar un consenso sobre la situación política de sus regiones, particularmente de Cataluña y el País Vasco. La exitosa experiencia del régimen de autonomías se está revisando actualmente, principalmente debido a que estas dos regiones piden que se reconsidere el acuerdo constitucional de 1978, junto con el contenido de sus estatutos de autonomía. Esta situación debe analizarse no sólo en términos de la evolución de la relaciones entre el centro y la periferia dentro de España, sino también en el contexto europeo del proceso de toma de decisiones, en vista de numerosas políticas de la Unión Europea que han ocasionado una cierta “recentralización” del poder en España desde la entrada de este país en la Comunidad Europea en 1986, debido al monopolio que Madrid ejerce en la representación de los intereses de España en Europa. En este sentido, las propuestas del actual gobierno español de hacer del Senado una cámara de representación regional se están desarrollando junto con una iniciativa para dotar a las regiones españolas con un papel en el proceso de toma de decisiones de Europa. Con el PP opuesto a varios

aspectos de la propuesta del gobierno, y dado que su apoyo es necesario para cualquier reforma constitucional, nos encontramos en un momento de grandes controversias, alimentado también por las diferencias en cómo responder al Plan Ibarretxe y a su modelo de “asociación libre” de la nación vasca dentro del Estado español. España ha planteado ya el tema de la reforma regional en el contexto limitado de su diplomacia del Sahara Occidental, pero parece poco probable que las autoridades españolas vayan a incluir el tema del regionalismo en el diálogo político entre España y Marruecos ahora que la cuestión nacional se ha convertido nuevamente en un tema delicado en España. Por el momento, al menos, la promoción exterior del modelo de las comunidades autónomas parece menos plausible que en los años noventa.

La perspectiva de que la regionalización desempeñe un papel decisivo en la democratización de Marruecos se encuentra también con el obstáculo de los miedos instintivos de Rabat a lo que la reforma autonómica pueda traer consigo. Los líderes marroquíes siguen preocupados de que cualquier fórmula de autonomía que acuerden para el Sahara Occidental pueda proporcionar fundamentos más sólidos para una posterior independencia del territorio; y pueda también estimular demandas por parte del norte del país. España podría desempeñar un papel importante en este aspecto – como mínimo a través del papel casi diplomático y generalmente pragmático de los presidentes regionales- asegurando a la elite marroquí que la experiencia española con la descentralización autonómica ha sido, en términos generales, una historia de éxitos. A los líderes marroquíes les

preocupan los riesgos de la reforma regional; los representantes españoles podrían intentar convencerlos de los beneficios tangibles que pueden obtener de ella, refiriéndose tanto a la experiencia española como a la oportunidades de salvaguarda que ofrece la Política europea de vecindad. La opinión marroquí en esta materia podría cambiar si se viera la descentralización menos como un asunto interno en el que o se gana o se pierde y más como un proyecto que contaría con el apoyo económico y político de la Unión Europea.

Hay, por tanto, cierto potencial para que España desempeñe un papel constructivo en la promoción de la reforma política en Marruecos, pero también se observan varias dificultades al respecto y no hay nada que señale o garantice que España se esté preparando para este papel. Trabajar a través de la Unión Europea, en lugar de hacerlo bilateralmente, le ofrece a España cierto grado de “resguardo” político, pero también plantea la cuestión de la autenticidad y eficacia de la propia actividad de promoción de la democracia por parte de la Unión, que, para algunos analistas, está dirigida a crear regímenes “híbridos” que combinan algunas características democráticas con otras autoritarias, a pesar del compromiso democrático expresado en el plan de acción propuesto entre la Unión Europea y Marruecos [Holden, 2005]. La entrada en la ecuación euromediterránea de los diez nuevos miembros (casi todos jóvenes democracias) puede o no modificar el grado de intención

democrática de la Unión respecto de sus vecinos del sur. El otro factor importante a tener en cuenta, el inicio de la Política europea de vecindad, podría también afectar los esfuerzos para promover la democracia, pero esto no está garantizado de ninguna manera y es necesario asumir siempre que el fortalecimiento de la integración euro-marroquí a través del marco de la política de vecindad tendrá consecuencias tanto previstas como imprevistas. La nueva Política de vecindad, sin embargo, aportará al menos una multiplicación de las áreas de cooperación entre españoles, otros europeos y marroquíes: socios euromediterráneos cuyo compromiso declarado con los “valores compartidos” tendrá que valorarse de acuerdo con sus divergentes enfoques y tradiciones políticas. En este sentido, se podría especular que las dificultades prácticas que se encontrarán a la hora de poner en marcha la ambiciosa agenda de la Política europea de vecindad podrían, con el tiempo, persuadir a un cada vez mayor número de actores políticos a considerar que las diferencias de régimen entre Europa y Marruecos representan un problema.

## Bibliografía

- Amirah, H. (2004): *Morocco is Failing to Take Off*, documento ARI, Real Instituto Elcano, Madrid, 27 septiembre 2004. En <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/imprimir/609imp.asp>
- Claret, A. (2004): *España-Magreb: hacia unas relaciones más estructuradas*, Med.2003: Anuario Mediterráneo, Barcelona: IEMed/ CIDOB.
- Comisión Europea (2003a): Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruselas, 11 marzo, COM(2003) 104 final.
- Comisión Europea (2003b): Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners: Strategic Guidelines*, Bruselas, 21 mayo, COM (2003) 294 final.
- Comisión Europea/Marruecos (2004): *Plan proposé de action UE/Maroc*, Bruselas, diciembre.
- Feliu, L. (2003): *A Two-Level Game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco*, en Jünemann (ed.) [2003].
- Feliu, L. (2004): *Hacia la normalización de las relaciones entre España y Marruecos*, Documento FRIDE (visto el 20 julio 2004), en [www.fride.org](http://www.fride.org).
- Gillespie, R. (2000): *Spain and the Mediterranean: Developing a European Policy towards the South*, Basingstoke, Macmillan.
- Gillespie, R. (2004): *The Western Sahara Conflict: Bilateralism or Sub-regionalism*, documento de trabajo, Euromesco Working Group on Sub-regional Co-operation within the EMP.
- Gillespie, R. (2005): *Between Ambition and Insecurity: Spanish Politics and the Mediterranean*, en S. Balfour (ed.), *The Politics of Contemporary Spain*, Londres, Routledge.
- Gillespie, R. y Youngs R., eds. (2002): *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Londres, Frank Cass.
- Haddadi, S. (2002): *Two Cheers for Whom? The European Union and Democratization in Morocco*, en Gillespie y Youngs (eds.) [2002].
- Holden, R. (2005): *Hybrids on the Rim? The European Union's Mediterranean Aid Policy*, en *Democratization* 12/5 (en prensa).
- Jünemann, A. (ed.) (2003): *Euro-Mediterranean Relations After September 11: International, Regional and Domestic Dynamics*, edición especial de *Mediterranean Politics* 8/2-3.
- Junta de Andalucía – Reino de Marruecos (2003): *Declaración de intenciones para la cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Administración del Reino de Marruecos*, 19 marzo.
- Martín, I. (2004): *La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿hacia un espacio económico hispano-magrebí?*, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense* 37.
- Meyer-Resende, M.: *The Impact of Eastern Enlargement on the Barcelona Process*, Euromesco Papers, 38.
- Núñez Villaverde, J. A. (2001): *The Mediterranean: A Firm Priority of Spanish Foreign Policy?*, en R. Gillespie y R. Youngs (eds.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres, Frank Cass.
- Tanner, F.: *North Africa: Partnership, Exceptionalism and Neglect*, en R. Dannreuther (ed.), *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*, Londres, Routledge.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

- .....
- 1 **A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal**  
*Toledo International Centre for Peace, at the initiative of Prof. Shlomo Ben-Ami*  
November 2004
  - 2 **El Proceso de Barcelona, diez años después ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?**  
*Richard Youngs*  
Enero 2005
  - 3 **El Islam político: ¿está listo para comprometerse?**  
*Emad El-Din Shahin*  
Febrero 2005
  - 4 **Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España**  
*Carlos Espósito*  
Febrero 2005
  - 5 **¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?**  
*Jessica Almqvist*  
Marzo 2005
  - 6 **España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reforma?**  
*Richard Gillespie*  
Abril 2005

## INFORMES

- .....
- 1 **Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?**  
*Richard Youngs*  
Noviembre 2004
  - 2 **Hacia una nueva cooperación española**  
*Silvia Hidalgo y Fernando Espada*  
Diciembre 2004

Las publicaciones de FRIDE están disponibles en versión impresa, en español y en inglés.

**Las publicaciones individuales se pueden pedir a:**

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid  
Tel: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01  
E-mail: [biblioteca@fride.org](mailto:biblioteca@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web [www.fride.org](http://www.fride.org)

