

**España y El Magreb
durante el segundo mandato del Partido Popular.**

Un período excepcional

Laura Feliú

Mayo 2005

Laura Feliu es profesora de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

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

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

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

Resumen

Este comentario examina hasta qué punto ha cambiado la política española hacia el Magreb desde la victoria del gobierno socialista en marzo de 2004. La autora argumenta que a pesar de las apariencias, hay un grado de continuidad en esta política bajo la administración de Zapatero. El documento analiza la crisis en la relación entre España y Marruecos y el fortalecimiento de las relaciones con Argelia presenciado en la segunda legislatura del gobierno de Aznar (2000-2004).

CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. La segunda legislatura popular: la ruptura	2
2.1. La crisis con Marruecos.....	2
2.2. La “asociación estratégica ejemplar” con Argelia	4
3. El PSOE de nuevo en el gobierno. Marcar la diferencia.....	7
4. Seguridad, democracia y derechos humanos	11
4.1. La seguridad en la región.....	11
4.2. La cuestión de la promoción de la democracia y los derechos humanos.....	12
5. Seguridad, democracia y derechos humanos	15
5.1. Las oportunidades del acceso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la presidencia de la UE	15
5.2. Las relaciones bilaterales con Libia.....	16
6. Conclusiones.....	18

1. Introducción

2001 y 2004, dos fechas que aparentemente marcan dos momentos de cambio en la política exterior española hacia el norte de África. ¿Esto es así? ¿Hasta qué punto la política exterior española hacia el Magreb se ha visto afectada por el relevo de los partidos en el poder? Si estas dos fechas muestran dos momentos de cambio, lo breve del lapso de tiempo es inédito, en cuanto la política exterior hacia el Magreb (y especialmente hacia Marruecos y Argelia, y con respecto a la cuestión del Sáhara) ha mostrado una gran continuidad desde la transición a la democracia, ya fuera durante el gobierno de UCD, el largo período socialista (1982-1996) o el primer mandato del Partido Popular (1996-2000). Este consenso se fue construyendo a pesar de que en un primer momento tanto el conflicto del Sáhara como la cuestión (vinculada a la anterior) de la preferencia por Argelia o Marruecos (dos Estados que representaban dos modelos políticos muy diferentes) fueron objeto de disputa entre los sectores reformista y rupturista.

Ya fuera bajo el título de política de equilibrio (defendida por el gobierno de UCD, y que se limitó a una política de compensaciones dirigida alternativamente hacia Marruecos y Argelia) o de política global, las relaciones exteriores españolas se decantaron rápidamente por Marruecos como socio prioritario en la región, a pesar de la creciente importancia de las relaciones económicas con Argelia.¹ Los motivos resultan obvios si se repasa la agenda compartida, resultado de factores históricos y geopolíticos,

¹ Gillespie, R., "Spain and Morocco", en Gillespie, R., *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Basingstoke, Macmillan, 2000, pp. 42-77.

que incluye temas de índole territorial, de circulación de personas, económicos (la pesca, la presencia de empresas españolas, la competencia agrícola), de seguridad (tráfico de drogas, lucha contra el terrorismo), etc.²

El ingreso de España en la Comunidad Europea a mediados de los años ochenta facilitó que a la natural preocupación por la defensa de objetivos de carácter nacional se le superpusiera una visión más amplia, en función de criterios de estabilidad y seguridad. Esto ayudó a impulsar una política más global y multidimensional. Además, obligó a transformar la forma de gestión de algunos asuntos de importancia para España (la pesca, la regulación de la inmigración o la competencia con los productos agrícolas que proceden del sur). Las autoridades españolas deberán desplegar su capacidad negociadora también en Bruselas para satisfacer sus intereses en el Magreb.

Hasta la segunda legislatura popular (2000-2004), todos los gobiernos habían hecho gala de un elevado "pragmatismo" en aras de la preservación de una "política de Estado", del mantenimiento del consenso en política exterior y de la promoción de la estabilidad en la región. Esto comporta dejar "olvidados" algunos principios y puntos de los programas electorales (en el caso del PSOE supuso, por ejemplo, un claro alejamiento de las relaciones preferentes que había mantenido el partido con los dirigentes argelinos y con el Frente Polisario). Esta práctica parece romperse en el 2001 –momento de la crisis hispano-marroquí– y un poco más tarde con respecto a temas más generales de la política exterior.

² Para esta agenda ver Hernando de Larramendi, M. y Núñez, J. A., *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, Madrid, La Catarata / IUDC/UCM, 1996.

A continuación se analizan una serie de rasgos generales y características más particulares del último lustro. En primer lugar, el cambio que supone el segundo mandato del Partido Popular, con el estallido de la crisis con Marruecos y, paralelamente, el impulso de las relaciones con Argelia, en un momento en que incluso se llega a hablar de “recambio” de un país por el otro. En segundo lugar, la rectificación por el nuevo presidente del Gobierno, el socialista Rodríguez Zapatero, de los anteriores movimientos. La “desaznarización” de la política exterior plantea si se trata de una vuelta a la situación *ex ante* o representa un nuevo giro de dicha política. En tercer lugar, se analizan por separado, pero teniendo en cuenta la interrelación entre ellas, las políticas desarrolladas por los dos gobiernos en dos ámbitos. Por una parte, la política de promoción de la democracia y los derechos humanos y, por otra, la continuación durante todo el período de la preocupación por los temas de seguridad, con el trasfondo de la lucha contra el terrorismo. En cuarto lugar se estudian dos aspectos concretos del período, de naturaleza más coyuntural. Por una parte, la importancia que reviste la actuación en organizaciones internacionales para el desarrollo de la política española en la región (Naciones Unidas y Unión Europea). Y por otra, el camino hacia una relación normalizada con Libia.

2. La segunda legislatura popular: la ruptura

A medida que avanza la segunda legislatura del gobierno del PP, se evidencia la ruptura de algunos de los postulados básicos que habían articulado la política exterior española desde la transición: se descarta la búsqueda de consenso, se otorga prioridad al vínculo trasatlántico por delante de otros ejes, se debilita la dimensión europea y España se aleja de su eje motor, se produce una pérdida de autonomía en la política iberoamericana, y un debilitamiento de la opción multilateral.³ Otros aspectos ya habían hecho su aparición con anterioridad, como la economización de la política exterior, o la personalización de la dirección de la política exterior, altamente centralizada en la figura del presidente del gobierno, José María Aznar, que además mostrará un especial interés por el seguimiento de las relaciones con Marruecos.

2.1. La crisis con Marruecos

A pesar del carácter privilegiado de las relaciones bilaterales con Marruecos y del aumento de su intensidad en los últimos años, estas relaciones son claramente las más conflictivas de España en la región. El pasado colonial y los diferentes posicionamientos e intereses sobre temas muy diversos a uno y otro lado del eje Norte-Sur deben ser tomados en cuenta para comprender esta conflictividad.⁴

El 27 de octubre de 2001 el Gobierno marroquí llama a consultas a su embajador en Madrid, pero ya meses antes las relaciones se habían ido

³ Arenal, C. del, “La retirada de las tropas de Irak y la necesidad de una nueva política exterior”, Real Instituto Elcano, ARI, n.º 82, 29 de abril de 2004.

⁴ Feliu, L., “Marruecos en la política exterior española de la democracia: percepciones desde la literatura académica” en A. Ramírez y B. López García (eds.), *Antropología y antropólogos en Marruecos. Homenaje a David M. Hart*, Barcelona, Bellaterra, 2002, pp. 327-367.

deteriorando, principalmente por el rechazo marroquí a renovar el Acuerdo de pesca con la Unión Europea (UE). La crisis se prolonga con inusitada intensidad hasta que el 30 de enero de 2003 los respectivos ministros de Asuntos Exteriores acuerdan en Rabat la vuelta de los embajadores de ambos países a sus puestos.

Los avatares de esta crisis ya han sido profusamente estudiados,⁵ si bien muchos aspectos relativos especialmente a las motivaciones de la parte marroquí permanecen todavía en la oscuridad. Más allá de qué originó y quienes fueron los instigadores de la crisis, los análisis se han centrado sobre todo en su gestión por parte de España. Resulta evidente que la parte española dio muestras de una falta de voluntad inicial por resolverla y mantuvo una postura rígida durante este convulso período.

En un primer momento el gobierno español se negó a admitir que existiera tal crisis, a pesar de que los motivos del descontento marroquí eran de sobra conocidos por el Ejecutivo español. En la intervención del ministro de Exteriores marroquí Mohamed Benaissa ante el Parlamento para explicar, cuatro días después, el por qué de la retirada del embajador Baraka de Madrid se citó: el tono amenazador empleado por las autoridades españolas tras el fracaso de las negociaciones pesqueras, la campaña difamatoria de la prensa española, las acusaciones sobre la permisividad con la inmigración clandestina y la actitud contradictoria con respecto al conflicto del Sáhara Occidental.⁶ En todos los comunicados posteriores se repite que

⁵ Ver por ejemplo L. Feliu, M. Lorenzo y M. Salomón, "La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)", *Àgora-Revista de Ciències Socials* nº 8, 2003, pp. 39-62. Se ha seguido básicamente la argumentación utilizada en este artículo para el desarrollo del presente apartado.

⁶ "Declaración al Parlamento de Mohamed Benaissa, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sobre el estado de las relaciones entre Marruecos y España", Rabat, 31 de octubre de 2001 (www.maec.gov.ma).

España trata a Marruecos de forma "condescendiente" y no de igual a igual, como correspondería a un socio privilegiado.

Como ya se ha dicho, el gobierno español mostró una escasa capacidad de reacción. Seis meses después del estallido de la crisis, el presidente Aznar declara que no corresponde a España "... aliviar ninguna situación que no ha provocado".⁷ Esta pasividad sólo es modificada tras el incidente en el islote de Perejil. El 11 de julio de 2002 unos cuantos gendarmes marroquíes se establecen en un pequeño islote frente a la costa marroquí, reivindicado por los dos países. España llama a consultas a su embajador Rafael Arias Salgado y pocos días después una unidad española de operaciones especiales integrada por 28 soldados "asalta" el peñasco e iza la bandera española. La ausencia de los respectivos embajadores y el uso de la fuerza (aunque ésta es mínima y, por suerte, no provoca bajas) muestra hasta qué punto ha llegado el desencuentro. El 20 de julio las tropas españolas abandonan el islote y, con la mediación estadounidense, la ministra de Exteriores Ana Palacio se desplaza a Rabat para evitar una fractura mayor. La Reunión de alto nivel (RAN) prevista no se celebrará hasta diciembre de 2003.

El impacto de la crisis sobre el transcurso normal de las relaciones bilaterales es patente, si bien su relativa brevedad impide que éste se vea alterado de forma estructural. Entre las consecuencias más obvias se puede citar la suspensión de la RAN prevista, la no aplicación del acuerdo de mano de obra de 2001, el bloqueo de algunos programas de cooperación, y la pérdida (o postergación) para las empresas españolas de algunos contratos económicos menores.

De la gestión española de la crisis se pueden extraer tres observaciones. En primer lugar, una concepción

⁷ Entrevista a José María Aznar en onda cero, 12 de abril de 2002.

desigual de las relaciones entre España y Marruecos, a pesar del discurso oficial. Para la parte española, es Marruecos quien pierde con la crisis, y no al revés. El comentario de Aznar según el cual si bien Marruecos es importante para España, “... más importante es aún España para el Reino de Marruecos” es lo suficientemente elocuente.⁸

En segundo lugar, la rigidez con la que España gestiona la agenda bilateral, negándose a incluir algunos temas que preocupan especialmente a Marruecos (como Ceuta y Melilla y otros contenciosos territoriales), mientras da prioridad a otras cuestiones que sí preocupan a la parte española (como el contrabando o el tráfico de droga), o sobre todo abordándolas únicamente desde su propia perspectiva (la cuestión de la inmigración es sobre todo para España una cuestión de control securitario; el desarrollo del Rif y las responsabilidades españolas derivadas del pasado colonial se centran en el control del tráfico de drogas y del contrabando, y muy secundariamente en la cooperación para el desarrollo). Todo ello facilita que la vía de la crisis sea una vía tentadora para Marruecos como instrumento para reconfigurar esta agenda. No es descabellado pensar que quizás la crisis bilateral pretendía presionar a España con respecto al Sáhara Occidental, especialmente ante el probable acceso español al Consejo de Seguridad (enero de 2003) como miembro no permanente.⁹

En tercer lugar, se plantea la posibilidad de que la reestructuración de las prioridades de la política exterior, visible en otras áreas durante el segundo mandato de Aznar, se estuviera también planteando,

⁸ Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, durante la reunión del Foro Formentor. Palma de Mallorca, 2 de noviembre de 2001, en *Actividades, textos y documentos...*, Madrid, OID, 2001, p. 305. Esta opinión también me fue transmitida en las entrevistas que realicé en la embajada española en Rabat el 29 de mayo y 5 de junio de 2002.

⁹ L. Feliú, M. Lorenzo y M. Salomón, *op cit.*

con matices, en el Magreb. La creciente economización de la política exterior (patente tanto en los documentos programáticos como en, por ejemplo, el énfasis puesto en la región Asia-pacífico) podría haber influido en ello. Se estuviera o no produciendo este movimiento, era difícil que se mantuviera a largo plazo, dado el entramado de intereses y de contenciosos compartido con Marruecos.

2.2. La “asociación estratégica ejemplar” con Argelia

En plena crisis bilateral, una serie de declaraciones e iniciativas testimonian la voluntad de las autoridades españolas de mostrar a Marruecos la posibilidad de perder su estatus de socio privilegiado en la región. Las autoridades españolas hablan de la necesidad de una “política global” (y no de “equilibrios”, variando ligeramente el debate de los ochenta) que busque la mejor relación posible con cada país. Desde el Ejecutivo español se desea mostrar que Marruecos no es insustituible. Por ejemplo, en el ámbito de la pesca. Resulta interesante seguir los intentos de reposicionar la flota, amarrada desde noviembre de 2000, en caladeros argelinos, tunecinos o libios. En septiembre de 2001 el gobierno anuncia planes de ayuda para campañas experimentales de pesca en caladeros de estos países, al mismo tiempo que se intentan fomentar empresas mixtas con armadores de estos países. Estas iniciativas se enfrentan a problemas legales, tanto relativos a la legislación europea como de estos países; además, los bancos pesqueros no son tan ricos como los marroquíes o mauritanos.

Pero es sobre todo Argelia la que simboliza esta posibilidad de recambio. Los sucesivos gobiernos españoles han practicado una política de promoción de los intercambios económicos con Argelia, simbolizada sobre todo por el gasoducto euromagrebí, de importancia vital para el consumo energético español. La gestión del gas se encuentra

consolidada desde los años setenta. Actualmente de este país llega aproximadamente el 60% del gas consumido (este es el límite marcado por la ley que regula el mercado de hidrocarburos). Gas Natural anunció en abril de 2001 la revisión de los contratos de suministro de gas y su renovación hasta 2021. Actualmente está en fase de construcción por Cepsa y Endesa (en sociedad con la argelina Sonatrach, la británica BP, y las francesas Gaz de France y TotalFina Elf) un segundo gasoducto que deberá unir directamente la región de Orán con Almería, con un coste cercano a los 1300 millones de Euros y que deberá estar operativo a finales de 2006.¹⁰ El actual gobierno socialista ha confirmado en noviembre de 2004 la prioridad del proyecto.

Otro ámbito en el que Argelia ha dado muestras de querer intensificar los vínculos existentes es el de la electricidad, con un proyecto de aumento de la exportación hacia España a través de un cable submarino.

En el ámbito político, la actitud española frente a la guerra civil de los noventa fue de apoyo al régimen desde la distancia, mientras se mantenía abierto el consulado de Orán y el Instituto Cervantes de Argel. La prioridad de los intereses económicos frente a las posibles reticencias ante un régimen golpista puede ser simbolizada por la inauguración en 1994 por los reyes de España del gasoducto Argelia-España, en uno de los momentos más duros de la “década negra” y cuando arreciaban las críticas a la guerra sucia llevada a cabo por sectores de los servicios de seguridad.

Una vez iniciada la crisis bilateral con Marruecos, se producen declaraciones como la del secretario de Estado de Asuntos Europeos, Ramón de Miguel, que manifiesta en junio de 2001 en el Senado:

¹⁰ En una primera fase transportará más de 8.000 millones de metros cúbicos anuales de gas a presión con destino a la Península, y alrededor de 20.000 a partir de 2011 para los mercados europeos.

“Quiero dejar bien claro que, aunque naturalmente nuestras relaciones con Marruecos son intensas, Argelia ha constituido la primera prioridad en el Mediterráneo para este Gobierno”.¹¹

Varias iniciativas del gobierno español quieren dejar constancia de esta posibilidad. Durante la crisis con Marruecos coinciden en el tiempo: la firma de un Tratado de Amistad y Buena Vecindad con Argelia el 8 de octubre de 2002 (los suscritos con Marruecos y Túnez datan de 1991 y 1995 respectivamente), de un Acuerdo de intercambio de deuda pública por inversión por un valor de más de 44 millones de Euros en marzo de 2002 (el de Marruecos data de 1996); la intensificación de las visitas mutuas (de Buteflika a Valencia en abril de 2002 para firmar el Acuerdo de Asociación con la UE y a Madrid en octubre de 2002 –la primera visita de Estado de un líder argelino a España desde 1985–; y de Aznar a Argel el 26 de noviembre de 2003 en la primera cumbre bilateral tras la firma del Tratado de Amistad); o la firma de algunos contratos comerciales.

Es cierto que parte de esta política ya había sido diseñada con anterioridad. Con respecto al Tratado de Amistad, se había hablado de la posibilidad de incluir también a Argelia en el diseño regional de relaciones bilaterales reforzadas durante la visita de Aznar a Argel en verano de 2000 (los dos países aprueban una declaración política en la que se habla de avanzar en la institucionalización de las relaciones bilaterales) y es evidente que estaba poco justificada la existencia de un Tratado de este tipo con Túnez (un país muy secundario en los intereses españoles) y no con Argelia. También la reconversión de la deuda estaba prevista desde julio de 2000, después de que Francia hiciera lo propio poco antes.

En cuanto a los viajes, Aznar ya se había desplazado el 17 de julio de 2000, antes de la crisis, a este país,

convirtiéndose en el primer líder europeo que visita a Buteflika tras su polémica elección ese año. Los dos mandatarios también se habían entrevistado a principios de abril de 2000 en El Cairo durante la cumbre UE-África.

Pero no se trata tanto de la novedad de las iniciativas, sino de su premura, coincidencia en el tiempo e intensidad. Resulta evidente, además, que se buscan nuevos ámbitos de cooperación. Así por ejemplo, la relevancia que se quiere dar a las relaciones con Argelia es palpable en el trato preferente que se otorga a la visita de Buteflika a España en abril de 2002 en el marco de la cumbre euromediterránea de Valencia: se amplía el programa inicial y el presidente argelino se entrevista y cena con Aznar (éste anuncia la instauración de “una asociación estratégica ejemplar”), y almuerza con el rey. Para marcar el contraste, la delegación marroquí no mantiene contactos bilaterales relevantes. En la cumbre hispano-argelina celebrada en Argel en noviembre de 2003, Aznar es recibido a pie de avión por el gobierno argelino en pleno.

El período coincide con un relativo éxito de las grandes empresas españolas (poco dotadas para competir con las grandes occidentales) en la pugna por el mercado de los hidrocarburos, en un momento en que Argelia se dispone a privatizar algunos de sus sectores estratégicos mientras negocia su incorporación a la OMC. Representantes de estas empresas ya acompañaron a Aznar en su breve viaje a Argel en el 2000, pero no es hasta un tiempo después que consiguen firmar algunos contratos. En julio de 2002 se adjudica a Cepsa (que carece de medios para competir sola en grandes proyectos de prospección y explotación) en alianza con TotalFinaElf (que posee un 45% de la compañía española) la explotación de un yacimiento de gas en la cuenca de Timimún, y en diciembre de 2003 de

un nuevo bloque en Bechar, al oeste del país. También Repsol –tras su compra de la argentina YPF en 1999, y mientras ve muy limitadas sus posibilidades en Oriente Medio (a excepción de Irán y Dubai)–, amplía su presencia en el país. Repsol YPF y Gas Natural inician una nueva etapa de colaboración y se presentan conjuntamente en abril de 2004 a un concurso para una explotación en la región de Gassi Tuil, que les es adjudicada por 30 años.

En la intensificación de las relaciones con Argelia podría haber intervenido tanto la citada economización de la política exterior española (dada la importancia para España del suministro de hidrocarburos) como, o además, tratarse de una reedición de la vieja política de instrumentalización del contencioso entre Argelia y Marruecos cuando las cosas van mal con alguno de estos países. Resulta más plausible la segunda posibilidad. Pero los límites a este supuesto recambio son evidentes desde un principio. De hecho, antes de que finalice la legislatura, el Ejecutivo popular rectifica parte de sus anteriores movimientos. La agenda bilateral con Marruecos y con Argelia no puede compararse (la hispano-marroquí es multidimensional y de primer orden para España, mientras que la hispano-argelina es fundamentalmente económica). Además, no puede hablarse de competición en el campo económico, sino de complementariedad. En términos de inversiones (España es sólo el décimo inversor en Argelia) o de cooperación, la preeminencia marroquí sigue siendo evidente, y la balanza comercial con Argelia sigue mostrando un gran déficit para España (a causa sobre todo de la venta del gas), a pesar de que España es el cuarto proveedor y cliente comercial de Argelia. Por otra parte, son evidentes las diferencias ideológicas del gobierno popular y el argelino con respecto a la política internacional, que afloran con toda su fuerza durante la invasión de Irak.

¹¹ *BOCG*, núm. 151, 18 de junio de 2001, p. 690.

3. El PSOE de nuevo en el gobierno. Marcar la diferencia

Tras la victoria socialista en los comicios de 14 de marzo de 2004, tres días después de los sangrientos atentados de Madrid, el Ejecutivo anuncia rápidamente toda una batería de iniciativas. Es indudable que se busca un cambio en el modelo de política exterior con respecto al período anterior. El tema estrella en esta voluntad de marcar la diferencia es la pronta retirada de las tropas españolas de Irak. En general, se propugna la vuelta a las coordenadas básicas previas consensuadas por el conjunto de partidos políticos representados en el Parlamento, y la rectificación de los últimos movimientos, hasta convertir los últimos años en un paréntesis. Esta rectificación intenta borrar los efectos de un período, y para ello resulta importante una “desaznarización” simbólica de la política exterior. Como se deduce del programa del PSOE para las elecciones de 2004, hay elementos no tangibles que inciden en la política, y concretamente se califica a la política española hacia Marruecos de “carente de sensibilidad y capacidad de entendimiento”.

Con respecto a este país, durante el segundo mandato del PP ya se hizo evidente el desacuerdo profundo con la gestión de la crisis, que llevó incluso a Zapatero a realizar un viaje a Rabat en diciembre de 2001 que fue fuertemente criticado por los populares. Si bien tanto el PSOE, CiU y CC apoyaron de forma muy genérica la mini-intervención en el islote de Perejil (a diferencia de IU y el PNV), luego el tema fue utilizado en numerosas ocasiones por el PSOE para desacreditar la política popular (por ejemplo en el programa electoral de 2004 se acusa al gobierno del PP de haber contribuido a desbordar las relaciones bilaterales “al punto de haber podido producir un conflicto armado”, y de no haber

sabido desactivar la crisis con instrumentos diplomáticos).

La desaznarización de la política hacia el Magreb implica el despliegue de toda una serie de capacidades y recursos para mostrar sobre todo que Marruecos sigue siendo el aliado privilegiado en la región. La victoria socialista es acogida con una alegría no disimulada por el monarca alauí. A partir de ese momento se suceden las declaraciones que evidencian la “luna de miel” entre los dos países. Una de las principales preocupaciones socialistas es dejar constancia del “nuevo talante” con el que se quieren dirigir las relaciones. Como afirma el nuevo ministro de Exteriores: “... no me gusta hablar de propuestas de España, puesto que da a entender un sentido único de la relación. Son propuestas de las dos partes. Debemos basar la relación en conceptos nuevos como diálogo, intercambio de puntos de vista y trabajo coordinado. Somos unos máximos defensores del principio de apropiación como base de la política de nueva vecindad”.¹²

Los viajes a través del Estrecho se suceden, y a todos los niveles. Zapatero viaja a Marruecos con inusitada velocidad, el 24 de abril de 2004, sólo unos pocos días después de ser investido. En su estancia apunta cuales son los temas en los que se desea profundizar la nueva relación de “pleno diálogo” y “lealtad recíproca”: seguridad, los lazos económicos, y un trabajo conjunto para una inmigración “ordenada”.¹³ Por su parte el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, se entrevista en agosto con su homólogo Benaissa en Asila y con Mohamed VI en octubre de 2004 cerca de Tánger.

¹² *Afkar-ideas*, n.º 3.

¹³ Conferencia de prensa del presidente del gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero, al final de su visita oficial a Marruecos, Casablanca, 24 de abril de 2004, <http://www.la-moncloa.es>.

La rectificación continúa con la reactivación de algunas instancias bilaterales que estaban inoperantes y con el deseo de continuar con la institucionalización de las relaciones (por ejemplo con una reformulación del Comité Averroes). Algunos ejemplos de ello aparecen en las siguientes páginas y muchos de ellos tienen que ver con el refuerzo de la lucha antiterrorista. Otras iniciativas van encaminadas a la gestión conjunta de áreas (como el acuerdo en julio para enviar una misión conjunta a Haití).

De especial interés tiene el analizar, aunque el período transcurrido sea todavía excesivamente breve, si se produce una reconfiguración de la agenda bilateral en la dirección de un mayor acercamiento a las posiciones marroquíes en algunos temas. Aquí se observa un cambio en el tipo de aproximación a los temas, con un interés especial en dejar constancia de que se tiene en cuenta la posición de la otra parte, y en ampliar y hacer más inclusiva la agenda. Esto por ejemplo es especialmente visible con respecto a la cuestión de la inmigración. Mientras que el gobierno del PP intentó convencer a los países de la UE en el Consejo europeo de Sevilla de junio de 2002 de que se debía sancionar a los países que no actuaran con firmeza ante el tráfico ilegal de personas (posibilidad que no prosperó); el gobierno socialista rechaza la propuesta (defendida sobre todo por Italia) de crear “campos de acogida” de inmigrantes en los países magrebíes con el argumento de que no hay garantías de que en ellos se vayan a respetar los derechos humanos. O inicia, con limitaciones, un proceso extraordinario de regularización de inmigrantes. La posición española se aproxima más a la de “corresponsabilidad” solicitada por las autoridades marroquíes.

Pero el acercamiento de las agendas tiene sus límites; las divergencias sobre la agenda datan de

períodos anteriores al gobierno popular (por ejemplo con respecto a las cuestiones territoriales), y en algunas cuestiones son posiciones compartidas por populares y socialistas. Pero a pesar de la persistencia de diferencias, las autoridades marroquíes y españolas desde la victoria del PSOE muestran una especial cautela en no tocar ciertos temas o en minimizar su impacto (como puede observarse en el tratamiento del permiso otorgado por las autoridades marroquíes para realizar prospecciones petrolíferas en la plataforma continental entre Marruecos y las Canarias), mientras se enfatizan los puntos de encuentro.

Las autoridades marroquíes se han mostrado especialmente satisfechas al percibir un cambio en la actitud del gobierno español con respecto al conflicto del Sáhara Occidental.¹⁴ España tiene una relativa importancia en la gestión del conflicto, tanto por ser la antigua potencia colonizadora como por sus relaciones especiales con las partes, por lo que participa en iniciativas como la del “Grupo de amigos” que junto a EEUU, Reino Unido, Francia y Rusia sigue de cerca el asunto. En los últimos años han visto la luz una serie de iniciativas impulsadas por Naciones Unidas que buscan el desbloqueo de la situación política. En el 2001, James Baker presenta una propuesta de Acuerdo Marco en la que ya aparece la idea de una autonomía transitoria de 4 años bajo un gobierno provisional elegido por las urnas (y con posibilidades de ser controlado por sectores independentistas) y un referéndum posterior. Esta propuesta es aceptada

¹⁴ Para un análisis en profundidad ver Gillespie, R., “The Sahara conflict: bilateralism or sub-regionalism?”, *Euromesco Paper*, n.º 35, septiembre de 2004 y M. Hernando de Larramendi, y B. López García, “El gobierno español ha roto con la tradicional política de “neutralidad activa” y se ha decidido a intervenir como mediador en el conflicto”, *Afkar-ideas*, n.º 3.

por Marruecos pero no por el Frente Polisario. Esto obliga a Baker a presentar en mayo de 2003 un nuevo “Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental”, conocido como Plan Baker II y que es recogido por la resolución 1495 aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad en julio. Pero esta vez el Plan es aceptado por el Frente Polisario y rechazado por Marruecos.

Es en este contexto que debe moverse el Ejecutivo socialista. La tradicional posición española, consensuada entre todos los partidos políticos, sobre el tema puede resumirse en los cinco puntos destacados por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Miquel Nadal, con el gobierno del PP: continuación del apoyo a Naciones Unidas; solución consensuada y viable para las partes, incluyendo a Argelia y a Mauritania; continuación de la presencia de la MINURSO (la misión de NNUU); constatación de que el único marco que ha contado hasta la fecha con el acuerdo entre las partes es el plan de arreglo que prevé un referéndum y, por último, consideración de los aspectos humanitarios.¹⁵

A pesar de que esta política es calificada de “neutralidad activa”, históricamente ha sido más pasiva que activa por miedo a granjearse la enemistad de las partes. Las simpatías de la opinión pública española por la causa saharauí se han visto neutralizadas por la importancia de los intereses en Marruecos, llevando a una política de inacción que se escuda en la legalidad internacional, y secunda de forma excesivamente prudente las resoluciones de Naciones Unidas.

El discurso del gobierno socialista se ha movido hasta el momento en el terreno de la ambigüedad. Esto es en parte el producto de la propia

complejidad política de la cuestión y de la necesidad de mantener canales abiertos con todas las partes, y no soliviantar excesivamente a la opinión pública española. Pero es el resultado también de la ausencia de un plan alternativo claro.

Lo que resulta indudable es que la gestión de esta temática se aleja tanto de la desarrollada por el PP en los últimos años, como de incluso la propia doctrina de las bases socialistas. José Luis Rodríguez Zapatero, ya en su visita a Marruecos en diciembre de 2001, expresó un apoyo indirecto de su partido a la “tercera vía”. En el programa electoral del PSOE de 2004 se dice que la política a seguir será apoyar activamente las gestiones y resoluciones del Consejo de Seguridad en el marco de Naciones Unidas y del derecho internacional, sin que se mencione el Plan de arreglo de 1991. Por otra parte se afirma el compromiso para contribuir a la creación de un marco de diálogo que facilite el acercamiento entre las partes. Vistos los movimientos posteriores, la posición española parece haberse decantado de forma más clara hacia el impulso de una solución negociada entre Marruecos y el Frente Polisario-Argelia con vistas al otorgamiento de una autonomía elevada para el Sáhara en el interior de Marruecos, dejando en un segundo plano la cuestión de la autodeterminación a través de un referéndum.

Así parecen haberlo entendido tanto el Frente Polisario, como Argelia, y los partidos españoles de la oposición. En diciembre de 2004 todos los partidos excepto el PSOE presentan una moción en el Senado por la que solicitan al gobierno que se centre en Naciones Unidas y la UE para la resolución del conflicto, en la legalidad internacional y en el principio de autodeterminación. Por su parte, dirigentes marroquíes y la prensa de este país aplauden la “nueva política española”.

¹⁵ Intervención de Miquel Nadal, *Diario de sesiones del Congreso de los diputados*, 5 de mayo de 2002, no. 486, pp. 15676.

Los desmentidos y garantías verbales socialistas conforme se sigue con la misma política de “neutralidad activa”, unidos a los viajes de Moratinos y Zapatero a Argel, del secretario de Estado Bernardino León a Tinduf, y del presidente del Polisario, Mohamed Abdelaziz, a Madrid el 26 de noviembre de 2004, intentan disipar los temores. Esto parece conseguirse temporalmente, o la diplomacia así lo exige, para luego volver a manifestarse la desconfianza y el disgusto, en un juego pendular.

Más allá de las declaraciones, sí pueden analizarse ciertos hechos. En primer lugar, el acercamiento a Francia en temas de política exterior. El refuerzo de la concertación resulta necesario para garantizar una gestión racional de la región magrebí y mediterránea. Con ello se desea poner fin a los desencuentros y presuntas “traiciones” del período popular (cuando, por ejemplo, Francia contribuyó a neutralizar una posición más activa de la UE en el conflicto de Perejil, que sentó muy mal al gobierno español) y a la instrumentalización de la competencia entre las dos potencias europeas por parte de los países magrebíes. Falta por ver cómo esto puede influir sobre el asunto del Sáhara, sobre todo si se tiene en cuenta que Chirac ha llegado a denominar a este territorio como las “provincias del Sur”, y que no oculta su apoyo a las posiciones marroquíes. Francia ha desplegado también en los últimos meses una activa agenda de visitas a las partes implicadas.

En segundo lugar, la política desarrollada en Naciones Unidas. En la votación de la resolución sobre el Plan Baker II, España se abstiene, alejándose de la posición argelina centrada en el Plan de arreglo. La posición declarada de las autoridades españolas es que es necesaria una modificación del Plan Baker II. El problema estriba en que los dos pilares del plan (período transitorio con un gobierno provisional surgido de

las urnas, y referéndum) son difícilmente sustituibles a no ser que se modifique totalmente la naturaleza del Plan. La estrategia en Naciones Unidas se completa con la petición de un mandato más amplio para Álvaro de Soto, representante especial del Secretario general (y no enviado especial).

En tercer lugar, el desempeño por España de un papel de facilitador en el conflicto. Esto implica un abandono de la pasividad precedente y un deseo de fomentar el diálogo entre las partes. La posibilidad de que España pudiera realizar un papel más activo ya había levantado históricamente muchas suspicacias dado los vínculos coloniales con el territorio. La situación se reproduce ahora (un comunicado del gobierno argelino en julio afirma por ejemplo que no aceptará “consejos de países amigos”). Pero este papel parece pertinente dada la responsabilidad histórica en la región y el interés en una “reconciliación” magrebí. El impulso de estos contactos e intercambios es positivo en sí mismo, en cuanto redinamiza una situación enquistada, hace aflorar las posiciones de las partes y ayuda a reevaluar hasta qué punto sus intereses son incompatibles. Ahora bien, si España quiere ir más allá necesita de una hoja de ruta, saber qué es lo que quiere favorecer y cuáles son las opciones posibles. Y esto no está tan claro. En principio se ha apostado por una modificación del Plan Baker II, pero las mismas autoridades españolas han afirmado que existe poco margen de maniobra al respecto. La ambigüedad de las declaraciones muestra que no se tiene una alternativa clara, en un contexto en el que está en juego el derecho a la autodeterminación de un pueblo y por lo tanto las opciones no son tantas; especialmente si se recuerda que Marruecos no ha cumplido sus promesas de descentralización y democratización.

4. Seguridad, democracia y derechos humanos

La seguridad ha sido un tema preferente en las relaciones entre la región y España, pero también del conjunto del Mediterráneo y Europa. La relevancia de la temática resulta evidente para Europa desde mucho antes de la guerra fría. La preocupación securitaria se reformula con el auge de los movimientos islamistas en los años ochenta y noventa, y especialmente tras el aumento de la amenaza terrorista, simbolizada por el 11 de septiembre.

Si un elemento perdura durante todo este tiempo es la concepción de la estabilidad como mantenimiento del statu quo. A pesar de los intentos socialistas de reformular el significado del término durante el gobierno dirigido por Felipe González (con el uso de la expresión “estabilidad dinámica” que busca una evolución gradual de la fórmula política),¹⁶ la política desarrollada en la región ha sido de apoyo a los regímenes en el poder y se ha convertido en los últimos años en un estrechamiento de la colaboración de los servicios de seguridad e inteligencia en aras de la lucha antiterrorista.

4.1. La seguridad en la región

Tanto desde el punto de vista europeo como español, la frontera sur constituye un objeto de atención y preocupación particulares. Muestra de ello son tanto los planes estratégicos que periódicamente producen los gobiernos respectivos, como las iniciativas multilaterales que se han desarrollado en los últimos años. Éstas

¹⁶ Según expresión del secretario general de Política Exterior, Francisco Villar, utilizada en diciembre de 1994 ante el Congreso de los diputados. Citado en López García, B. y Hernando de Larramendi, M., "Spain and North Africa: towards a «dynamic stability»" en Gillespie y Youngs (eds.), *The European Union and democracy promotion: the case of North Africa*, Londres, Frank Cass, 2002.

han sido concebidas sobre todo como medidas de fomento de la confianza, pero se han visto dificultadas por la heterogeneidad de los estados ribereños del mediterráneo y por su contaminación por el conflicto palestino, entre otros. El capítulo de seguridad del proceso de Barcelona prácticamente no se ha desarrollado, mientras que el Diálogo mediterráneo de la OTAN (del que forman parte Túnez, Argelia y Marruecos) se ha intentado reactivar tras la cumbre de Estambul de junio de 2004 (el secretario general inicia una gira por los países de la zona, que se inicia en noviembre de 2004 en Argelia), pero sin que se sepa muy bien cómo hacerlo (en diciembre de 2004 se reúnen los ministros de AAEE de todos los países para conmemorar los 10 años de la iniciativa, un acto más protocolario que sustancial).

En el ámbito más restringido del Mediterráneo occidental ha habido una cooperación más estrecha de geometría variable (con iniciativas como Euromarfor, o las maniobras conjuntas), pero que también se enfrenta a importantes límites.

La importancia de la cooperación en materia securitaria y policial ha aumentado tras los atentados del 11M en Madrid, realizados por sectores del islamismo violento de procedencia mayoritariamente marroquí. Las investigaciones posteriores han destapado la existencia de otras presuntas redes vinculadas con Argelia.

En este campo el PSOE sigue en gran medida la estela de las iniciativas ya planteadas por el PP. En el ámbito militar, el ministro de Defensa José Bono inicia en Marruecos en julio de 2004 una gira por la región que le ha llevado en diciembre a Túnez, donde se han acordado iniciativas como la ampliación de las becas para militares tunecinos. Igualmente, en junio de 2004 lanza la propuesta de una reunión en Madrid de responsables

policiales antiterroristas de los países del Magreb y del sur de Europa, en la línea de las Conferencias de ministros del Interior de los países del mediterráneo occidental (Cimo) que ya se celebran periódicamente. En las realizadas durante el último medio año se ha puesto énfasis en la persecución de la apología del terrorismo (un tema delicado, dada la naturaleza autocrática de los países de la región y su persecución de los movimientos islamistas no violentos) y de sus redes de financiación, y en el aumento de la seguridad de los transportes.

El relevo del PP por el PSOE sí que ha comportado una intensificación de la colaboración con Marruecos y el planteamiento de nuevas iniciativas conjuntas para luchar contra el terrorismo. En la reunión de 10 de mayo de 2004 entre los ministros del Interior de España, José Antonio Alonso, y de Marruecos, Mustafá Sahel, se estudia la creación de una comisión de seguridad mixta en la que participen la Guardia Civil, la Policía y el Centro Nacional de Inteligencia junto con sus tres equivalentes marroquíes. Esto coincide con el anuncio por el ministro de Justicia, Juan Fernando López Aguilar, tras su visita a Marruecos en mayo de 2004, que España y Marruecos intercambiarán magistrados de enlace para agilizar la cooperación judicial y antiterrorista. En julio se reúne, tras varios años sin hacerlo, la comisión mixta de cooperación judicial. Por su parte Marruecos envía el 10 de mayo de 2004 a Madrid una nutrida delegación encabezada por Zulija Nasri, consejera del rey Mohamed VI, para mantener una cumbre con los responsables del Ministerio del Interior español. En ella se acuerda reforzar los flujos de intercambio de información antiterrorista. Por su parte, los ministros de Interior de España y Francia, José Antonio Alonso y Dominique de Villepin, se reúnen el 7 de octubre de 2004 en París y hablan de crear un núcleo “triangular” con

Marruecos en materia de lucha antiterrorista, tráfico de drogas e inmigración ilegal.

Estas y otras iniciativas testimonian la relevancia que ha ido tomando en los últimos años la temática en la agenda bilateral. Pero esta colaboración plantea también problemáticas importantes relativas al respeto de los derechos humanos. Es de sobra conocido que en nombre de la lucha contra el terrorismo los países magrebíes reprimen a lo que constituyen hoy en día las principales fuerzas de oposición: los sectores islamistas no violentos que pueblan por miles las cárceles de la región. La cooperación policial requiere trabajar conjuntamente e incluso reforzar a fuerzas de seguridad que en muchos casos están implicadas directamente en serias violaciones de los derechos humanos en sus respectivos países. Esto plantea importantes dilemas con respecto a figuras como el asilo o la extradición (por ejemplo en España han encontrado refugio miembros de denominado Movimiento Argelino de Oficiales Libres, MAOL, formado por militares disidentes), la colaboración con altos mandos de la seguridad marroquíes, muchos de ellos ya conocidos por su pasado represivo durante los años de plomo, o la aceptación de las demandas argelina y tunecina a España (ya realizadas al gobierno del PP) de ayuda en la lucha antiterrorista.

4.2. La cuestión de la promoción de la democracia y los derechos humanos

¿Qué relevancia han otorgado los sucesivos gobiernos, popular y el actual socialista, a la cuestión de la promoción de la democracia y los derechos humanos en la región? Partiendo de la base de que este tema nunca es prioritario en las relaciones bilaterales de los Estados y se ve supeditado a otras consideraciones e intereses, sí pueden identificarse diferencias en la práctica de

los diferentes Estados y también de los diferentes gobiernos en un país determinado.

Si se leen los programas de los diferentes partidos políticos españoles se comprobará que todos ellos se refieren a la cuestión (la temática forma parte del propio acervo de la UE aceptado por España y al que también ha contribuido a dar forma), aunque muy de pasada. El programa del PP de 2004 sigue con la tónica de vincular la cuestión con la seguridad y el libre mercado; por su parte el PSOE da un paso adelante al comprometerse a promover un Plan de acción nacional sobre los derechos humanos, que todavía está por concretar.

La política exterior española de promoción de la democracia y los derechos humanos se ha caracterizado por su bajo perfil, comparada con la desarrollada por otros países europeos como Holanda o los países nórdicos. Existe una pequeña Oficina de Derechos Humanos en el MAEC, pero ésta se ocupa sobre todo del seguimiento de la actividad española en las Organizaciones internacionales con respecto al tema. Además, nunca se ha redactado un documento programático que sirva de guía para la actuación del gobierno, ni mecanismos de coordinación de los muchos ámbitos (económico, militar, cooperación) que están relacionados con la temática. A ello ha contribuido la falta de una exigencia articulada y sistemática por parte de los partidos políticos y de la sociedad civil en general hacia los gobiernos españoles. Han existido iniciativas, pero éstas se han concentrado en el seguimiento de temas muy concretos.

En el ámbito del Magreb, el auge de las ONGs de cooperación, y su desembarco en la región hacia mediados de los años noventa (mayoritariamente en Marruecos, aparte de la importante ayuda a los refugiados saharauis en Tinduf) no comporta un activismo importante para influir la política exterior española en cuestiones vinculadas con la

democratización y los derechos civiles y políticos en estos países. Tampoco el activo movimiento pro-Polisario ha sido capaz de articular una acción de cabildeo global hacia la región en esta dirección, entre otros motivos por sus reticencias hasta hace poco a establecer contactos regulares con actores políticos y sociales marroquíes. Por otra parte, en España las asociaciones pro derechos humanos son pocas y hasta hace poco se habían centrado en cuestiones internas.

Un cambio en este panorama parece producirse a finales de los años noventa, cuando una serie de asociaciones (Amnistía Internacional, Justicia i Pau, la Cátedra UNESCO de la UAB) inician acciones de presión sobre el Ejecutivo con informes de revisión de sus políticas y con propuestas concretas. Esto coincide con una mayor sensibilidad de los partidos políticos hacia la cuestión (proposición no de ley sobre el tema, novedades en el control del comercio de armas, etc.) y también de la opinión pública (como se comprobó, en el caso de Marruecos, durante la campaña para la liberación del periodista marroquí Alí Lmrabet en el 2003).

La política exterior de promoción de la democracia y los derechos humanos española se puede caracterizar, y esto es especialmente cierto con respecto al Magreb, por su preferencia por el gradualismo y el “diálogo constructivo”.¹⁷ A pesar del desarrollo de un discurso maximalista, los diferentes Ejecutivos se muestran, por un lado, partidarios de la diplomacia silenciosa y discreta. Únicamente durante el gobierno del PP y con respecto a países y circunstancias muy concretas (el caso más claro es Cuba), se realiza una crítica

¹⁷ L. Feliu, “A two-level game: Spain and the promotion of democracy and human rights in Morocco” en A. Jünemann (ed.), *Euro-mediterranean relations after september 11: international, regional and domestic dynamics*. Londres, Frank Cass, 2003, pp. 90-111.

pública. Aunque la cuestión de los derechos humanos no fue utilizada por las autoridades españolas durante la crisis con Marruecos, sí en cambio el presidente Aznar se interesó públicamente por casos particulares. A ello contribuye el elevado personalismo en la dirección de la política exterior y la falta de un criterio general y uniforme que sirva de guía, pudiéndose producir declaraciones contradictorias por parte de varios miembros del gobierno o tratos diferentes de casos similares.

Por otro lado, se prefiere el uso de instrumentos multilaterales, preferentemente la coordinación en el seno de la UE. Esta organización se ha caracterizado también por su preferencia por el gradualismo (promoción de determinado tipo de sociedad civil, por ejemplo a través de los fondos MEDA); diálogo político (a través de los Consejos de asociación, aunque estos se suelen dedicar a cuestiones más “técnicas”); presión suave a través de instrumentos avergüenzadores o de la actividad, crítica pero poco ejecutiva, del Parlamento Europeo; mientras que se descartan otros instrumentos posibles de condicionalidad como el uso de la cláusula democrática.

Por último, la preferencia española por el gradualismo se manifiesta también en la concepción de la cooperación como un instrumento de promoción de la democracia y los derechos humanos. En general los programas que entran en este capítulo son escasos (cierta colaboración en temas de justicia, de organización de elecciones, en proyectos de promoción de la mujer) y queda todavía un largo camino por recorrer para igualarse a otros estados europeos.¹⁸

En el ámbito bilateral y de la diplomacia silenciosa, no hay evidencia de que el tema sea abordado de forma seria y sistemática en los

encuentros (generalmente, cuando se hace, suele haber “filtraciones” discretas al respecto). Algunas veces se realizan declaraciones ambiguas para dar a entender que se ha tratado el tema. Por ejemplo en su visita a Libia de septiembre de 2003, Aznar se refiere a múltiples contactos anteriores de carácter discreto entre los dos países, sin concretar su contenido. Durante la visita no se refiere a la represión existente, y en cambio afirma la superioridad de la “vía libia” frente a la “cubana”.

Pero donde se aleja más la política española del maximalismo del discurso es en las numerosas declaraciones, casi siempre efectuadas durante viajes oficiales, en las que se alaban los progresos realizados en este campo. Así ha sido durante la presidencia Aznar. Por ejemplo con respecto a Argelia, en verano de 2000 el presidente expresa su respaldo a “los avances en materia de concordia civil, derechos humanos, democracia pluralista y Estado de derecho”; poco antes Buteflika había recordado que: “España no se ha democratizado bajo el efecto de exhortaciones externas”¹⁹). También el ministro de Exteriores alaba el 9 de mayo de 2001 “los esfuerzos de transparencia de Argelia a favor de la democracia y de los derechos humanos” durante una visita a Madrid de su homólogo argelino, Abdelaziz Beljadem. Estas declaraciones se efectúan cuando la rebelión en la Cabilia está en su punto álgido. En este encuentro, Beljadem califica de “injerencia inaceptable” la petición, liderada por el Partido Socialista Europeo (PSE), de creación de una comisión internacional de investigación en el marco de la ONU, con la que Piqué se manifiesta de acuerdo. También en la cena ofrecida por los reyes de España a Buteflika en su visita oficial en octubre de 2002, en el brindis el rey elogia el compromiso con las libertades

¹⁸ *Ibid.*, pp. 103-105.

¹⁹ Citado en *El País* (18/07/2000).

políticas y con el respeto de los derechos humanos.²⁰

Y así también se ha repetido en todos los viajes efectuados por Zapatero a los países de la región. Túnez es sin duda el caso más flagrante. Los intereses no parecen justificar el silencio (o en el peor de los casos, el ocultamiento) de la represión política en el país. El comercio bilateral, en las dos direcciones, no alcanza los 900 millones de Euros al año, aunque la presencia de empresas españolas se ha incrementado. Esta actitud es continuación de la desarrollada por el gobierno popular. No parece que el tema se tratase en la visita de Aznar el 24 de septiembre de 2001 en el marco de la cuarta RAN, mientras que sí en cambio el presidente solicita a Ben Alí una mayor colaboración en la lucha contra el terrorismo y más apoyo a la política de EEUU en la región. Tres años más tarde, cuando Zapatero viaja a Túnez para presidir la quinta RAN, sus palabras son elogiosas, según la prensa, con los avances que está realizando el régimen hacia la democracia. Pero sobre todo en los discursos se habla de países “amigos y casi hermanos” y se opta por insistir en la alabanza del proceso de modernización que se desea que avance lo más rápido posible.²¹

²⁰ Amnistía Internacional había pedido a Aznar que durante la visita se interesara por los aproximadamente 4000 desaparecidos o detenidos desde 1993, por las 200 muertes que se siguen produciendo mensualmente en el país y por las trabas puestas por el gobierno a una investigación internacional de estos asuntos.

²¹ “Discurso del presidente del gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero, en la sesión de apertura de la reunión de alto nivel tunecino-española”, Túnez, 8 de septiembre de 2004, <http://www.la-moncloa.es>.

5. Seguridad, democracia y derechos humanos

A continuación se abordan dos temas específicos del período de naturaleza muy diferente pero que completan la visión del desarrollo de las relaciones de España con el Magreb y con la región mediterránea en general, y lo insertan en su contexto internacional.

5.1. Las oportunidades del acceso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la presidencia de la UE

Durante el lustro analizado, España ha tenido dos buenas oportunidades para demostrar su carácter de potencia media y confirmar una presencia activa y un mayor protagonismo internacional. Por una parte, España es escogida por cuarta vez miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2003-2004, y detenta su presidencia en julio de 2003 y septiembre de 2004. Por otra parte ejerce, por tercera vez, la presidencia de la UE durante el primer semestre de 2002.

Con respecto a Naciones Unidas, si bien su llegada al Consejo representa una oportunidad, también entraña un riesgo para el gobierno popular con respecto a la cuestión del Sáhara Occidental, dado que en esta cuestión, como se ha visto, se deseaba mantener un perfil bajo. Su presencia coincide con los cambios descritos alrededor del Plan Baker, y por la búsqueda de otras salidas que desbloqueen la situación política con una garantía, más o menos formal del ejercicio de la autodeterminación. En esta cuestión la delegación española se atrincheró en una posición legalista y de apoyo al Plan de paz, y secundariamente al Plan Baker II. Como ya se ha dicho, la victoria socialista trae consigo una actitud más activa de la delegación española (Inocencio Arias es sustituido por Juan Antonio

Yáñez-Barnuevo como representante español) en este tema. La presencia en el Consejo y su eventual presidencia provee de un espacio en el que desarrollar una política proactiva, si bien esto también acarrea mayores dificultades con las partes en el conflicto, suspicaces ante la labor desarrollada en este foro.

La presidencia española de la UE de 2002 en cambio comporta más oportunidades que riesgos con respecto a los temas aquí abordados, ya que España ha utilizado tradicionalmente su dimensión mediterránea como una baza para aumentar o mantener su peso dentro de la UE, y por la posibilidad de influir en la agenda europea de acuerdo con sus intereses. La presidencia española se plantea principalmente el impulso de un proceso euromediterráneo que no avanza al ritmo deseado, con especial énfasis en tres temas, correspondientes a cada uno de los tres cestos del proceso: la lucha contra el terrorismo en el político y de seguridad, la propuesta de un Banco Euromediterráneo para el desarrollo en el económico y financiero, y el fortalecimiento del diálogo entre culturas y civilizaciones en el social, cultural y humano. A pesar de que las condiciones no son las más adecuadas, en la Cumbre euromediterránea de Valencia se consigue firmar un Plan de Acción, se incluye una referencia general a la lucha contra el terrorismo, y se aprueba un Plan de acción para el diálogo entre culturas y civilizaciones. En cuanto al proyecto de Banco, éste se limitará a una facilidad de crédito dentro del Banco Europeo de Inversiones (BEI).²² La presidencia española prioriza los aspectos económicos, y los dos encuentros euromediterráneos de ministros celebrados

²² L. Mestres, *La agenda española en política exterior para la presidencia de 2002*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona, <http://www.uab.es/iuee>.

durante la presidencia se centran en este ámbito (Toledo en marzo y Málaga en abril).²³

Como balance de esta experiencia se puede afirmar que durante la presidencia el Mediterráneo vuelve a aparecer como una prioridad para la política exterior española, prioridad que se había diluido en los años anteriores de gobierno popular.²⁴ Los logros en este campo deben valorarse especialmente si se tiene en cuenta que el contexto no es el más propicio, y que a pesar de ello se consigue sacar adelante una serie de proyectos concretos.

El interés mostrado por el área mediterránea en su conjunto no se ve incompatible con la promoción de aproximaciones subregionales en el Mediterráneo occidental, especialmente ante la evidencia de los límites del proceso de Barcelona y la influencia negativa del bloqueo del proceso de paz en Palestina (el 21 de diciembre de 2004 en París se avanza en la formalización del Grupo 5+5 con la firma de una Declaración conjunta).

5.2. Las relaciones bilaterales con Libia

Las relaciones de Libia con España han tenido sobre todo un carácter comercial, y no exento de conflictos. La cosa viene de lejos. El incumplimiento del acuerdo de petróleo de 1975 entre Hispanoil y la compañía libia Brega, y del Convenio de crédito recíproco que le acompañaba fue deteriorando las relaciones comerciales, a pesar de las renegociaciones de 1981 y 1982. Los factores políticos (especialmente las acusaciones a Libia de verse implicada en el terrorismo internacional y los embargos a los que se ha visto

²³ Soler i Lecha, E.; Weltner-Puig, R., "Diálogo euromediterráneo: ¿una segunda oportunidad?" en Barbé, E. (coord.), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Barcelona, IUEE, 2002, pp. 53-72.

sometida por ello) también contribuyeron a que las exportaciones españolas se fueran reduciendo progresivamente. A pesar de todo esto, las relaciones económicas no se bloquearon totalmente. No fue hasta 1994 que las autoridades españolas consiguieron un acuerdo para que Libia liquidara parte de su deuda y aumentara su importación de productos españoles para llegar al mínimo de 300 millones de dólares anuales. Hasta el día de hoy, pocos avances se han dado en su cumplimiento. Desde 1998 (momento en que el asunto Lockerbie entra en vías de negociación) se sucedieron los viajes de líderes políticos españoles (desde el presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga, al secretario de Estado de Cooperación, Fernando Villalonga).

Este interés por normalizar las relaciones continúa durante la segunda legislatura popular. El secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Miquel Nadal, visita Trípoli en enero de 2001 para clausurar el Comité bilateral hispano-libio que reúne a empresarios de ambos países; el ministro de Asuntos Exteriores Piqué lo hace en octubre del mismo año (en el marco de una gira por la región); y la ministra de AAEE, Ana Palacio, el 20 de enero de 2004. Estos encuentros culminan con el viaje de Aznar a Trípoli el 17 de septiembre de 2003 (es uno de los primeros líderes europeos en hacerlo tras el levantamiento de las sanciones, siguiendo los pasos a los italianos).

En la actualidad, España importa anualmente petróleo libio por valor de más de 800 millones de Euros y exporta menos de 100 millones. España es sólo la undécima suministradora de Libia y en cambio su segundo cliente mundial debido a la compra de petróleo (el 97% del total). Repsol YPF es quien hasta el momento se ha beneficiado

de la actual apertura internacional de Libia y del modesto relanzamiento de las relaciones con España, con una producción de unos 200.000 barriles diarios en el gran campo de El Sharara, mientras opera también en otros campos de la cuenca de Murzuq (a través de un consorcio con la francesa Total, la austriaca OMV y la noruega Saga Petroleum). También el grupo industrial Abengoa y la constructora ACS se adjudican en septiembre de 2003 dos contratos para construir líneas y subestaciones eléctricas por un valor de 300 millones de Euros, mientras que también hay muchas posibilidades para los grupos españoles en el campo de la desalinización, el tratamiento de las aguas residuales y el turismo.

El gobierno de Rodríguez Zapatero ha continuado con esta línea de penetración en el mercado libio, y en noviembre de 2004 se negocia un acuerdo para convertir en inversiones unos 15 millones de Euros de la deuda histórica libia. En cuanto al discurso político, se ha centrado básicamente en propugnar su integración en el proceso de Barcelona, siempre que acepte el “acervo Euromed”.

Al igual que otros países occidentales, los últimos gobiernos españoles están dispuestos a olvidar el pasado terrorista del Estado libio tras el pago por éste de indemnizaciones y ante la oportunidad de “negocio” en un futuro no muy lejano.

²⁴ Ver Barbé, E., *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 151.

6. Conclusiones

En lo que se refiere a las relaciones con Marruecos, España, fuertemente influida por una historia convulsa de relaciones comunes y por factores vinculados a la fractura Norte-Sur, ha adoptado, históricamente, una posición de superioridad (que se mostró con mayor crudeza durante la crisis de 2001-2003). Dado que los destinos de los dos países están unidos en multitud de flancos y la falta de entendimiento perjudica tanto a Marruecos como a España, esta visión debe de abandonarse. El actual gobierno socialista ha iniciado una rectificación de algunas de las asunciones perniciosas del anterior período pero es importante además que haya un replanteamiento de la agenda bilateral. Aunque es inevitable y lógico que las posiciones e intereses sobre muchos temas difieran, esto no debe impedir que se incluyan en la agenda común. El dictado unilateral del contenido de la agenda comporta un riesgo real (como se pudo comprobar durante la crisis iniciada en 2001) de que Marruecos intente incluir ciertos temas en la agenda mediante una política de hechos consumados. Las cuestiones territoriales son las que mejor representan la gestión de la agenda desde una posición de dominio.

Debe tenerse en cuenta, además, que Marruecos fue para España, y sigue siendo, un “asunto interno”. La imbricación entre política interna y exterior resulta evidente en el actual período (por ejemplo en cuestiones como la inmigración, la defensa de los sectores pesquero o agrícola en España, o la lucha contra el terrorismo). Por todo ello es especialmente importante fomentar un mayor conocimiento de Marruecos y de los marroquíes por la opinión pública española y evitar la tentación de instrumentalización de ciertos temas en aras de la obtención de beneficios políticos. Con respecto al Sáhara, debe explicarse

mejor a las partes y a la opinión pública la “posición española”. ¿A dónde se desea llegar? y, sobre todo, cuáles son los límites, las líneas rojas que no se desean traspasar. ¿Existen unas condiciones mínimas para llevar adelante el proyecto del gobierno socialista (autodeterminación, democratización de Marruecos, etc.)? ¿Se escuchará la opinión de los partidos de la oposición y de la opinión pública expresada a través de múltiples iniciativas –la búsqueda del consenso–, tal y como el gobierno ha propugnado con respecto a otros temas de política exterior?

El contexto actual seguramente es más propicio que el existente una década atrás para intentar impulsar una verdadera política magrebí de carácter global. Para ello resulta necesaria la coordinación con Francia, sin que ello implique una supeditación a la visión del vecino del norte, sino una mayor fluidez en la información y el lanzamiento de iniciativas conjuntas. Sin olvidar la política mediterránea, el gobierno español debería concentrar su acción en esta región.

En cuanto a la cuestión de la promoción de la democracia y del respeto de las libertades públicas y los derechos humanos en la región, el gobierno español debe asegurarse de que la lucha contra el terrorismo no se realiza en detrimento de este objetivo de primer orden. Más aún cuando la ausencia de democracia en la región introduce un elemento de imprevisibilidad en las relaciones bilaterales, que no se puede paliar simplemente con un refuerzo de éstas y que está relacionada indirectamente con algunas de las cuestiones que más preocupan actualmente a España (inmigración, terrorismo, etc.).

Por tanto, el gobierno socialista debe cumplir con su promesa de elaborar un Plan nacional de promoción de los derechos humanos y, sobre todo, introducir la cuestión de la democracia y los

derechos humanos en las respectivas agendas bilaterales. En su elaboración, el Ejecutivo socialista debe tener en cuenta que no se pueden aplicar los mismos instrumentos por igual a todos los países. Marruecos y Argelia son autocracias liberalizadas (con un mayor margen de acción para trabajar con actores políticos y sociales no gubernamentales; Marruecos otorga una gran importancia a su imagen exterior, a falta de recursos importantes para revalorizar su posición internacional); Túnez y Libia son autocracias plenas, por lo que las políticas de promoción deben basarse inevitablemente en acciones de presión sobre los respectivos Ejecutivos.

Esta postura se ve corroborada por instancias en las que la política de “compromiso constructivo” y de “evitar las alharacas” (en expresión de un alto responsable socialista) se ha mostrado

totalmente inefectiva en la región, mientras que políticas de denuncia y presión han ayudado a mejorar dossiers concretos de derechos humanos. Estas políticas de presión son imprescindibles para impulsar una verdadera democratización y por tanto resulta imprescindible acabar con las declaraciones protocolarias y exculpatorias, que han abundado durante los primeros meses de mandato socialista, y que hacen referencia a supuestos procesos de transición a la democracia. Estas declaraciones convierten a los que las realizan en cómplices de la represión en esos países.

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 política?**
Richard Gillespie
Abril 2005
- 7 **Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción**
Luis Peral
Abril 2005
- 8 **Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos**
Javier Niño Pérez
Abril 2005
- 9 **España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional**
Laura Feliú
Mayo 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

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web www.fride.org