

## España-Marruecos: una vecindad compleja

La refundación de las relaciones hispano-marroquíes requiere una profunda reflexión sobre lo ocurrido en los dos últimos años.

Miguel Hernando de Larramendi

Desde el inicio de la transición democrática en España pueden distinguirse, al menos, tres etapas en las relaciones hispano-marroquíes. La primera se habría iniciado con la retirada española del Sáhara Occidental tras los Acuerdos de Madrid de 1975 y se prolongaría hasta el inicio de los años ochenta. Las relaciones con Marruecos y el Magreb, de marcado carácter político, se caracterizaron durante este período por una conflictividad vinculada a los avatares del conflicto del Sáhara Occidental en el que los diferentes actores implicados querían conseguir el apoyo a sus tesis del país que había colonizado el territorio durante cerca de un siglo.

Los intentos de los sucesivos gobiernos españoles por mantener una posición equilibrada hacia las partes implicadas fueron infructuosos en un conflicto que, desde entonces, no ha dejado de interferir en las relaciones hispano-marroquíes. La cuestión del Sáhara Occidental fue –junto a la OTAN– uno de los espacios de disenso en política exterior utilizado por los partidos de la izquierda española en su labor de oposición a los gobiernos de la UCD presididos por Adolfo Suárez. La ausencia de consenso en esta cuestión contribuyó a que los sucesivos gobiernos españoles pusieran en práctica políticas reactivas con las que intentaban, a remolque de las presiones de Marruecos, el Frente Polisario o Argelia, mantener una relación equidistante con todos ellos a través de una política de equilibrios alternativos que sólo se decantó por priorizar claramente las relaciones con Marruecos durante el breve gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo entre 1981 y 1982. La pesca, Ceuta y Melilla, o la africanidad de las islas Canarias fueron algunos de los ámbitos en los que se concretó esa conflictividad en un momento en el que la prioridad consensuada en política exterior –una vez obtenida la universalización de las relaciones diplomáticas y la homologación internacional de la democracia española– era la adhesión a la Comunidad Europea.

La llegada del PSOE al gobierno en 1982 no alteró las líneas fundamentales de las relaciones con el Magreb. En aras de una política de Estado, el nuevo gobierno socialista abandonó sus posiciones pro Frente Polisario en la cuestión del Sáhara Occidental. Ello permitió reencauzar las relaciones con Marruecos, escogido, ade-

más, por Felipe González para realizar su primer viaje al exterior como presidente del gobierno, en el marco de lo que el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, denominó una “política global”.

La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 obligó a realizar una reevaluación de las prioridades de su política exterior, inaugurándose una nueva etapa en las relaciones hispano-marroquíes que se prolongará a lo largo de los años noventa. El Mediterráneo, y especialmente el Magreb, pasaron de ser vertientes retóricas de la política exterior española a convertirse en prioridades activas, con las que España aspiraba a encontrar un espacio de influencia en los asuntos internacionales.

Las relaciones con Marruecos adquieren entonces una nueva dimensión. A la lógica bilateral se añadió la multilateral con la comunitarización de *dossiers* como la pesca –con lo que la diplomacia española esperaba reforzar sus posiciones negociadoras frente a Rabat– o la aparición de temas nuevos como la inmigración. La diversificación de la agenda hispano-marroquí estuvo acompañada por la consolidación de un nuevo enfoque que analizaba la región en términos de estabilidad y seguridad e intentaba abandonar las inercias de la vieja política africanista que descodificaba los intereses de España en clave exclusivamente territorial. Los intentos de presentarse como abogado de los intereses marroquíes ante Bruselas contribuyeron a mejorar la percepción de España entre las elites marroquíes en un momento en el que la caída del muro de Berlín acrecentaba los temores de Rabat a que la Comunidad Europea reorientara sus intereses hacia el Este de Europa en detrimento de los países del sur del Mediterráneo. Así quedó reflejado en uno de las escasas encuestas realizadas en Marruecos sobre política exterior promovido por Mohamed Larbi Messari en la revista *Chuun Magribiyya*.

### Hacia un ‘colchón de intereses’

En este contexto, la diplomacia española impulsó un nuevo esquema en las relaciones bilaterales que quedó plasmado en julio de 1991 en la firma de un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación.



**Soldados marroquíes acompañados de periodistas locales protestan por la ocupación española de la isla de Perejil. Julio de 2002. / AP**

ción al tiempo que promovía la redefinición de las relaciones euromediterráneas tras la caída del muro de Berlín y el impulso del Proceso de Barcelona. El nuevo enfoque pretendía hacer frente a la fragilidad de unas relaciones sensibles a los vaivenes de la coyuntura política y a las dinámicas internas en ambos países. Los limitados intereses compartidos eran identificados como una de las principales causas de la inestabilidad de las relaciones. Históricamente la debilidad de intereses económicos y poblacionales españoles durante el período colonial había hecho probablemente menos traumática la retirada española del territorio marroquí, pero también impidió que estos intereses actuaran como elemento estabilizador en los momentos de tensión entre España y Marruecos tras la independencia. El diagnóstico era claro: la ausencia de un tejido sólido de intereses compartidos contribuía a que las relaciones fueran muy sensibles a las crisis sectoriales que acababan contaminando el conjunto. El tratamiento pasaba por

la creación de un “tejido de intereses multisectoriales” que actuaran como amortiguador de las inevitables diferencias entre países vecinos. La creación de este “colchón de intereses” debía desempeñar una labor preventiva “encapsulando” las crisis e impidiendo que afectaran al conjunto de las relaciones. El desarrollo de la interrelación económica debía ir acompañada de la institucionalización de un diálogo político regular que permitiera mantener cauces de contacto político con los que desactivar las potenciales crisis. Además, la transformación de España en país de inmigración y el asentamiento de un importante colectivo de ciudadanos marroquíes había puesto en contacto directo a sociedades que vivían de espaldas una de la otra. El desarrollo de los contactos entre las sociedades civiles y el combate de prejuicios y estereotipos basados en el desconocimiento fueron identificados como el tercer pilar sobre el que debía basarse la renovada “vecindad hispano-marroquí” .

La década de los años noventa permitió avanzar en esta dirección. La construcción del gasoducto Magreb-Europa que transporta gas argelino a España a través de Marruecos y la puesta en funcionamiento de la interconexión eléctrica a través del Estrecho de Gibraltar fueron dos de los grandes proyectos ejecutados. La creación de instrumentos financieros facilitó el desarrollo de los intercambios comerciales y la llegada de cerca de 800 empresas españolas, la mayor parte pequeñas y medianas, pero pocas grandes como Telefónica. España se consolidó como segundo socio comercial de Marruecos. Pese a ello, en términos absolutos, el comercio bilateral con Marruecos continúa teniendo un peso limitado para España (el 0,9% en 2001). La balanza comercial es crónicamente deficitaria para Marruecos lo que, en la práctica, significa que Rabat no está recibiendo excedentes financieros con los que financiar su desarrollo. El volumen de inversiones, prácticamente inexistente antes de 1988, creció de forma importante durante la década de los noventa aunque sigue representando un porcentaje reducido de la inversión directa global de España en el exterior. Entre 1995 y 2000 las inversiones españolas fueron de 415 millones de euros lo que situaba a España como séptimo inversor en Marruecos. Aunque Marruecos es uno de los países prioritarios de la cooperación al desarrollo española y la ayuda no reembolsable ha aumentado el volumen de fondos otorgados es, en términos globales, reducido. En 2001 la cooperación española destinó a Marruecos 44 millones de euros de los que 19,8 dirigidos al mantenimiento de los colegios e institutos españoles de allí.

En el ámbito político la institucionalización del diálogo bilateral se vio dificultada por los vaivenes de las relaciones. El Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación no entró en vigor hasta 1995, tras un laborioso proceso de ratificación. Las reuniones de alto nivel (RAN) que debían congregarse anualmente a los jefes de gobierno de ambos países no se celebraron con la periodicidad prevista. El Comité Averroes, integrado por representantes de la sociedad civil de ambos países designados por los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores, no gozó de la autonomía necesaria, se mostró incapaz de dinamizar los contactos entre las sociedades civiles y paralizó sus actividades cuando se desencadenó la crisis 2001-2003.

La intensificación de las relaciones bilaterales durante la década de los noventa favoreció el mantenimiento de un discurso que tendía a minimizar las diferencias que seguían salpicando las relaciones bilaterales al tiempo que ponía el énfasis en el importante desarrollo de los intercambios comerciales y financieros. Estos avances, sin embargo, no se han traducido en una reducción del escalón de prosperidad entre ambos países que sigue actuando como el verdadero “efecto llamada” de los flujos migratorios, asunto que continuará

ocupando un papel central en la agenda bilateral de los próximos años. Como Íñigo Moré ha mostrado en un reciente estudio, el escalón de prosperidad entre España y Marruecos medido en términos de PIB per cápita se ha ampliado de cuatro a 12 veces entre 1970 y 2001, incrementándose de forma constante en los últimos años.

En este contexto tuvo lugar la crisis 2001-2003 que marca una ruptura con el período anterior confirmando la fragilidad de unas relaciones bilaterales muy sensibles a la coyuntura política y sobre las cuales el “colchón de intereses” construido durante los últimos años no actuó como un factor amortiguador efectivo. La construcción de la vecindad dejó de estar en el centro de una agenda bilateral que volvió a estar dominada por los contentiosos. Lo único que se vio afectado por la crisis fueron los intercambios comerciales y se incrementaron en cerca de un 20%. Al desencadenar la crisis con la llamada

a consultas de su embajador en Madrid en octubre de 2001, Marruecos retomó la iniciativa en las relaciones bilaterales intentando introducir temas sobre los que el gobierno español se negaba a dialogar. El fracaso de la negociación pesquera Marruecos-Unión Europea en abril de 2001 –cuestión con una limitada importancia económica en términos globales pero con gran impacto social en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Galicia– activó una espiral de interdependencias negativas

que contaminaron el conjunto de las relaciones. Las diferencias sobre el control de la inmigración ilegal, la indefinición de los espacios marítimos en aguas susceptibles de disponer de hidrocarburos y la posición española en la cuestión del Sáhara Occidental, cuando Rabat parecía vislumbrar una solución política que preservara su soberanía sobre el territorio tras la aprobación en junio de 2001 del Plan Baker, alimentaron una crisis que alcanzó su punto álgido con la ocupación marroquí del islote Perejil en julio de 2002 y la retirada del embajador español en Rabat. Al introducir de nuevo las cuestiones territoriales en un momento en el que Madrid y Londres negociaban una fórmula de cosoberanía para Gibraltar, Rabat mostraba el uso que como elemento de presión pueden continuar teniendo en el futuro las reivindicaciones territoriales sobre Ceuta y Melilla.

La crisis del islote Perejil situó a España y Marruecos al borde de la ruptura diplomática culminando un proceso de deterioro progresivo de las relaciones bilaterales iniciado tras la no renovación del acuerdo de pesca Marruecos-Unión Europea. El retorno al *status quo* anterior en Perejil fue facilitado por Estados Unidos. El secretario de Estado norteamericano Colin Powell actuó como garante de un acuerdo entre ambos países para no reocupar el islote lo que crea, sin duda, un precedente en futuras disputas territoriales. Ello confirmó el creciente interés de la administración norteamericana hacia el Magreb en el marco de su nueva política hacia

## La institucionalización del diálogo bilateral es un asunto difícil

el mundo árabe tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. La actitud del gobierno francés en el marco de las instituciones europeas durante la crisis acentuó la desconfianza del gobierno español hacia París reforzando el convencimiento de la importancia que para la defensa de los intereses españoles tiene la consolidación de una relación estratégica con EE UU tras el 11-S.

La normalización hispano-marroquí, impulsada por gestos como el ofrecimiento en diciembre de 2002 de Mohamed VI a 64 armadores afectados por la catástrofe ecológica del *Prestige* para que faenaran en los caladeros marroquíes, se está produciendo de forma gradual. El retorno a la normalidad diplomática tuvo que esperar hasta febrero de 2003 con el regreso de los embajadores a las capitales respectivas, la creación de grupos de trabajo sectoriales (económico, sociedad civil, migraciones, político y aguas territoriales) que, de forma compartimentada, intentan reconstruir la agenda, y con la reactivación de la cooperación bilateral en materia económica, migratoria y universitaria congelada durante la crisis. En marzo de 2003, el presidente de la Junta de Andalucía, el socialista Manuel Chaves visitó Rabat donde firmó del Plan de Desarrollo Transfronterizo entre Andalucía y Marruecos. Los atentados terroristas del 16 de mayo de 2003 en Casablanca en los que uno de los objetivos fue la Casa de España, donde murieron cuatro españoles, fueron aprovechados por el gobierno español para reafirmar su solidaridad en la lucha contra el terrorismo. El entonces secretario de Estado de Turismo, Juan Costa, anunció la concesión de una línea de crédito de 300 millones de euros destinada a la reconversión de deuda en inversiones. La visita a España del primer ministro marroquí Driss Jettú en junio de 2003 impulsó el proceso de normalización. Los contactos bilaterales y los gestos se han intensificado desde entonces: la visita del primer ministro marroquí a Madrid fue precedida del anuncio de la concesión a la empresa hispano-francesa Altadis de la privatización de la Régie Marocaine de Tabacs; el presidente de gobierno español anunció, por su parte, el apoyo de España a la candidatura de Marruecos para organizar el mundial de fútbol de 2010; el estrechamiento de la cooperación antiterrorista permitió la detención en territorio español de dos ciudadanos marroquíes presuntamente implicados en los atentados de Casablanca; la quinta reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica celebrada en julio de 2002 reflejó la voluntad compartida de reactivar la cooperación bilateral; el 31 de julio Red Eléctrica española y la ONE firmaron un acuerdo para duplicar la conexión eléctrica a través del Estrecho de Gibraltar; en agosto la empresa española Fadesa fue seleccionada como adjudicataria de un complejo turístico en Saidiya, junto a la frontera con Argelia, donde se construirán 28.000 camas en el marco del Plan Azur con el que Marruecos aspira a alcanzar 10 millones de turistas en 2010; en septiembre Repsol firmó con Onarep un acuerdo que permitirá a la compañía española hacer prospecciones en el litoral atlántico entre Tánger y Larache.

El proceso de normalización se ve, sin embargo, dificultado por diferencias en materia migratoria y por la cuestión del Sáhara Occidental. La negativa marroquí a cumplir el acuerdo de readmisión de inmigrantes irregulares de terceros países suscrito en 1992 y las diferencias sobre la repatriación de menores marroquíes asentados irregularmente en España siguen actuando como un obstáculo en una cuestión a la que el gobierno español asigna gran importancia como prueba con la que verificar la actitud del gobierno marroquí en las relaciones bilaterales. La presencia de España en el Consejo de Seguridad de la ONU desde enero de 2003 ha contribuido a que Rabat valore la actitud española en las relaciones bilaterales a través de la acción de la diplomacia española en los debates sobre el Sáhara Occidental. La aprobación el 31 de julio de 2003, por unanimidad, de la resolución 1485 que respalda la segunda versión del Plan Baker, impulsada por EE UU, aceptada por el Frente Polisario y rechazada por Rabat provocó el rechazo del ministro de Asuntos Exteriores marroquí Mohamed Benaissa, quien en unas declaraciones al periódico saudí *al-Charq al-awsat* se mostró sorprendido por una "posición contraria a los intereses supremos del Reino de Marruecos y a los intereses de España en Marruecos".

### Hacia la normalización de las relaciones

**E**l proceso de normalización gradual debería conducir en diciembre de 2003 a la celebración de la Reunión de Alto Nivel, cinco años después de que tuviera lugar la última. La superación de la crisis corre el riesgo de ir acompañada del retorno de discursos autocomplacientes que ponen el énfasis en argumentos geográficos o históricos de tipo determinista y aluden a la historia compartida y a la geografía para defender que "Marruecos y España son dos países condenados a entenderse". Es evidente que la formulación retórica de una "vecindad necesaria" no es suficiente si no va acompañada de una voluntad compartida para construirla en busca del desarrollo de los intereses comunes, explorando vías imaginativas. La (re)fundación de la vecindad hispano-marroquí precisa de una reflexión en profundidad desde ambas orillas sobre las relaciones bilaterales extrayendo conclusiones sobre lo ocurrido en los dos últimos años para evitar la reaparición de los viejos vicios de la política africanista española hacia el Magreb y permitir el desarrollo de unas relaciones equilibradas y no excluyentes con los diferentes estados magrebíes. La presencia de tabúes –Ceuta y Melilla–, de espacios de indefinición –ausencia de delimitación de espacios marítimos– y de un importante diferencial de prosperidad acentúan la fragilidad de unas relaciones que no sólo necesitan la existencia de una red conjunta de intereses económicos y humanos sino también de imaginación y voluntad política con la que afrontar desafíos económicos, comerciales y migratorios derivados de la globalización que no pueden ser abordados exclusivamente a través del prisma bilateral. ■