

Relaciones España - Marruecos

Coordinador: Haizam Amirah Fernández - Informe 19 | Octubre 2015

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

El Real Instituto Elcano es un *think-tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Educación, Cultura y Deporte, y Economía y Competitividad.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2015 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 1698-885X
Depósito Legal: M-53423-2004

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	13
▶ ESPAÑA-MARRUECOS: UNA VECINDAD COMPLEJA	17
Condicionantes de la vecindad	18
Imágenes mutuas y opiniones públicas	21
La presencia global de España y Marruecos	26
El “colchón de intereses”, a prueba	26
▶ MARRUECOS: UN VECINO CLAVE	31
▶ LA ECONOMÍA: UN PILAR DE LA RELACIÓN	37
Fortalezas y debilidades	38
Europa y la relación bilateral	40
Problemas que han quedado atrás y otros que no	43
▶ POTENCIALIDADES Y RIESGOS EN AMBAS DIRECCIONES	47
El comercio agrícola	47
Energías renovables	49
Seguridad de inversiones, contratos públicos y diferencias comerciales	52
Negociaciones comerciales Marruecos-UE	54
▶ LA DIMENSIÓN MIGRATORIA	57
La inmigración marroquí en España: cifras y situación legal	57
Características sociodemográficas	60
Integración social y percepciones mutuas	61
Cooperación en materia migratoria-laboral	62
La colaboración hispano-marroquí en el control de la inmigración irregular	64
▶ SEGURIDAD Y DEFENSA	69
La cooperación militar, de lo institucional a lo práctico	69
Estado y expectativas de las Fuerzas Armadas Reales	71
La cooperación policial, lista para ampliar y profundizar	72
▶ COOPERACIÓN ANTITERRORISTA ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS	77
Del atentado en el hotel Atlas Asni al 11-M	77
Una excelente cooperación antiterrorista	78
Mantenimiento y mejora de la cooperación	80
Prevención de la radicalización	82

► COOPERACIÓN Y DESARROLLO EN MARRUECOS	85
Marruecos, país prioritario para la cooperación española	85
¿Es España un donante importante para Marruecos?	87
La dimensión europea de la cooperación al desarrollo	89
Inversiones y desarrollo	91
► CULTURA, EDUCACIÓN Y CIENCIA EN LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS	97
Mirando al otro: las relaciones culturales entre España y Marruecos	97
La educación como clave para la comprensión mutua	101
Aprendiendo español en Marruecos	102
La lengua y cultura marroquíes en el sistema educativo español	106
► LOS RETOS DE CEUTA Y MELILLA	111
► LA POSICIÓN DE ESPAÑA SOBRE EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL	121
El conflicto en contexto	121
Condicionantes de la posición española	123
La dimensión económica	125
Más allá de la relación bilateral	126
La postura oficial española	128
España tiene derecho a definir una preferencia estratégica	128
► EL FUTURO DE LA RELACIÓN	133
Una relación entre la continuidad y el cambio	133
De la excepcionalidad a la normalidad	134
“Cisnes negros” en el Estrecho de Gibraltar	135
► RECOMENDACIONES	141
► ANEXOS	147
I. Cuestionario enviado a especialistas en las relaciones hispano-marroquíes	147
II. Miembros del Grupo de Trabajo sobre Relaciones Bilaterales España-Marruecos	149
► BIBLIOGRAFÍA	153
► المُلخَص التنفيذي (Resumen ejecutivo en árabe)	161

RESUMEN EJECUTIVO



RESUMEN EJECUTIVO

Marruecos es, por muchos motivos, una prioridad para la política exterior española. A pesar de ello, desde la Transición no ha habido una política de Estado explícita –con objetivos definidos y consensos básicos sobre recursos, enfoques y medidas– que guíe la política de España hacia su vecino del sur. Sin embargo, a pesar de esa carencia y de los altibajos en las relaciones hispano-marroquíes, éstas han estado marcadas por una estabilidad relativa durante las tres últimas décadas. Ahora bien, esa estabilidad en las instituciones y en los mecanismos de toma de decisión no debe darse por sentada, máxime en un período en que ambos países se enfrentan a importantes retos internos y en que el Mediterráneo tiene que intentar superar varias crisis simultáneas en sus dos orillas.

Dos rasgos que han caracterizado tradicionalmente las relaciones entre España y Marruecos son su complejidad y los frecuentes vaivenes. La proximidad geográfica, sumada a la presencia de una importante comunidad marroquí en España (más de 800.000 personas), al diferencial de renta *per cápita* (27.865 euros frente a 2.885 euros en 2013, según el Banco Mundial) y a las diferencias políticas, demográficas y culturales, suponen un terreno abonado para las divergencias y fricciones. No obstante, esas mismas realidades hacen que también existan motivos para cooperar más y buscar fórmulas de complementariedad beneficiosas para ambas sociedades, máxime cuando se solapan múltiples crisis económicas, sociales y políticas a ambos lados del Estrecho de Gibraltar.

Es sabido –pero siempre conviene destacarlo– que en las últimas décadas las relaciones bilaterales entre Marruecos y España se han vuelto más extensas, profundas e interdependientes. A pesar de esa evolución, hay una coincidencia a ambos lados del Estrecho de Gibraltar en que aún falta mucho por hacer para que esas relaciones sean más sólidas, provechosas y sostenibles. En numerosos ámbitos, los niveles de cooperación e intercambios entre los dos vecinos son considerablemente inferiores al potencial que existe entre dos países contiguos y con importantes complementariedades.

La fórmula del “colchón de intereses” que sigue estructurando buena parte del pensamiento estratégico español hacia el vecino del sur resulta estrecha para acomodar una realidad cada vez más compleja: Marruecos y España han cambiado mucho, y también lo ha hecho el contexto regional y global. La concepción original del “colchón” ha quedado superada conceptualmente y, en todo caso, no

es capaz de gestionar las crecientes interdependencias de la relación bilateral. Las nuevas realidades requieren una narrativa de complementariedad y no de competencia, de convergencia de preferencias en vez de divergencias. La buena noticia es precisamente que el excelente tono durante los últimos tiempos de la relación política bilateral entre España y Marruecos, capaz de gestionar asuntos que, en otras circunstancias, hubiesen podido acarrear disgustos importantes (como le ha ocurrido a Francia durante el pasado año), hace innecesaria la instrumentalización de los intereses económicos.

Parte de ese regreso de la política a la relación bilateral se debe a que los intereses o preferencias compartidas se extienden ahora mucho más allá de la economía, y afectan a cuestiones de seguridad en que los instrumentos económicos sólo pueden actuar como acompañamiento. Un "colchón" diversificado a ámbitos más allá de la economía y un discurso más sofisticado en materia económica puede ser un patrón de transición hacia un modelo en el que las relaciones políticas se establezcan en torno a preferencias convergentes, más que sobre intereses económicos que en ocasiones pueden acabar percibiéndose como excluyentes.

España es el único país europeo con presencia territorial en el norte de África y, en consecuencia, con frontera terrestre con Marruecos. Esa realidad, sumada a la intensidad de la agenda bilateral y la naturaleza diferente de los sistemas políticos, condicionan las relaciones entre España y Marruecos. Por otra parte, las relaciones entre ambos países vienen marcadas por la existencia de conflictos cíclicos, por la rivalidad entre Marruecos y Argelia por la hegemonía regional y por la competencia entre Francia y España por ejercer su influencia en el Magreb. Las grandes diferencias existentes en la naturaleza de los regímenes políticos a ambas orillas del Mediterráneo occidental y la interacción entre la política nacional y exterior dotan a estos conflictos de un carácter estructural.

Numerosas cuestiones que afectan a las relaciones con Marruecos son parte de la política nacional española, más que cuestiones pertinentes a las relaciones internacionales (la inmigración, el Sáhara Occidental, las posesiones españolas en el norte de África, la amenaza terrorista y el tráfico de drogas, entre otras). Las percepciones juegan un papel muy importante a la hora de definir las relaciones entre ambos países, tanto a nivel social como a nivel de la elaboración de políticas. A pesar de que las encuestas demuestran que las poblaciones marroquí y española son conscientes de la gran importancia que el vecino tiene para el propio país, aún falta mucho por hacer para fomentar el conocimiento recíproco, conectar a ambas sociedades y desmontar estereotipos en las dos direcciones.

A España le interesa –y mucho– la modernización de Marruecos por múltiples motivos que se plantean a lo largo de este informe. Entre ellos, cabría destacar la importancia de tener un vecino meridional estable con el cual se puedan desarrollar más todo tipo de relaciones mutuamente beneficiosas y contener las amenazas comunes. También interesa el desarrollo del conjunto del Magreb, área de influencia natural de España, con cuyos países se deberían buscar asociaciones para la proyección conjunta en África, en la cuenca atlántica y en América Latina.

En la actualidad, España se sitúa casi a la par con Francia como principal socio comercial de Marruecos (en 2012 y 2014 fue el primero). De hecho, Marruecos es ya el segundo cliente de España fuera de la Unión Europea, sólo por detrás de EEUU. Eso está permitiendo a empresas y a profesionales españoles de distintos sectores buscar oportunidades en este país, y viceversa.

Desde hace algunos años se ha constatado una mejora en el clima de las relaciones bilaterales hispano-marroquíes tras períodos de tensiones cíclicas y cierta crispación. Eso se ha debido, en buena medida, a la voluntad de ambos gobiernos de emplear un enfoque práctico y realista que ha permitido intensificar la cooperación en ámbitos económicos, migratorios y de seguridad. No obstante, eso a lo que algunos denominan “etapa dulce” parece ser el resultado de que no se aborden aspectos de fondo que han enturbiado la relación en el pasado y que, con bastante probabilidad, podrían volver a hacerlo en el futuro.

Marruecos es para España un socio clave, y viceversa.¹ Teniendo en cuenta los seis objetivos estratégicos identificados en el Informe Elcano *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*,² Marruecos está ligado a todos ellos de una forma o de otra. Los asuntos espinosos entre ambos países siguen ahí y son conocidos por todos. La buena disposición mostrada por los dirigentes de ambos países debería servir para entablar una comunicación franca y constructiva sobre cómo resolver esos asuntos espinosos de forma aceptable y gradual, en lugar de no actuar y dejar que las situaciones de conflicto puedan reaparecer en el futuro.

1 *La Estrategia de Acción Exterior* publicada en octubre de 2014 por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España considera a Marruecos como un “socio imprescindible”. En ella se fija como objetivo compartido por ambos países “seguir tejiendo una densa malla de relación e intereses cruzados” que amortigüen las divergencias ocasionales.

2 Véase Ignacio Molina (coord.) (2014), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Informe Elcano nº 15, febrero.

A pesar del buen momento a nivel político y económico entre los dos países, aún falta mucho por hacer en el plano social y humano. Entre las poblaciones de los dos vecinos existen grandes niveles de desconocimiento mutuo, que se extiende a sus elites y dirigentes. Si se quiere consolidar la buena relación actual, hace falta dedicar más atención y esfuerzo a construir más puentes entre ambas sociedades. Los malentendidos y la desconfianza se nutren de la falta de conocimiento del “otro”, algo que no se resuelve únicamente mediante mayores contactos a nivel de las elites. Tejer más relaciones humanas y profesionales pasa por la creación de nuevos espacios, el fomento de los intercambios, la revisión de la política de concesión de visados y una presencia cultural y comunicativa más eficaz y proactiva en las dos direcciones.

El rey Felipe VI, en su discurso de proclamación ante las Cortes Generales el 19 de junio de 2014, destacó que “nuestros vínculos antiguos de cultura y de sensibilidad tan próximos con el Mediterráneo, Oriente Medio y los países árabes, nos ofrecen una capacidad de interlocución privilegiada [...] en una zona de tanta relevancia estratégica, política y económica”. La sociedad española tiene mucho que ganar si Marruecos se convierte en un espacio privilegiado de inversión y desarrollo común. Y también la sociedad marroquí tiene mucho que ganar a nivel de su desarrollo humano.³ Para que eso sea una realidad, es necesario aprovechar las complementariedades entre ambos países, fortalecer los lazos entre sus sociedades civiles, intensificar el contacto entre sus instituciones, abordar los asuntos delicados y mantener un diálogo fluido y crítico cuando sea necesario. Si a ello contribuye la buena sintonía entre dos monarcas de la misma generación, mejor le irá a los vecinos de un lado y de otro.

³ Según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2014, Marruecos ocupaba el puesto 129 de un total de 187 países, mientras que España estaba en el puesto 27.

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

España y Marruecos comparten una vecindad caracterizada por su complejidad y los frecuentes vaivenes. Además de la cercanía geográfica, existen vínculos históricos y elementos de un patrimonio cultural común que se remontan siglos atrás y que condicionan los aspectos más visibles de las relaciones bilaterales entre ambos países. Esas relaciones representan en la actualidad un compendio de prácticamente todos los asuntos que, a la vez, acercan y separan las orillas norte y sur del Mediterráneo. En un sentido más amplio, la vecindad hispano-marroquí refleja dinámicas que, en el imaginario colectivo, se asocian al conflicto –y también a la cooperación– entre Occidente y Oriente.

En las últimas décadas, las relaciones bilaterales entre España y Marruecos se han vuelto más extensas, profundas e interdependientes. Sin embargo, hay una coincidencia a ambos lados del Estrecho de Gibraltar en que aún falta mucho por hacer para que esas relaciones sean más sólidas, provechosas y sostenibles. En numerosos ámbitos, los niveles de cooperación e intercambios entre los dos vecinos son sensiblemente inferiores al potencial que existe entre dos países contiguos y con importantes complementariedades.

En este informe se pretende hacer un diagnóstico del estado de las relaciones entre España y su vecino inmediato del sur. Sin poder ser exhaustivo, pues los ámbitos de la relación son numerosos y cada vez más técnicos, este ejercicio aspira a llenar un vacío que existe en el estudio de las relaciones exteriores de España desde un enfoque práctico y dirigido a la toma de decisiones políticas. Por un lado, se tratará de identificar posibles cambios que puedan alterar dichas relaciones. Por otro, se propondrán medidas para aprovechar las oportunidades existentes, así como respuestas ante los retos actuales o dificultades que puedan surgir.

En las últimas décadas, las relaciones bilaterales entre España y Marruecos se han vuelto más extensas, profundas e interdependientes. Aún falta mucho por hacer para que esas relaciones sean más sólidas, provechosas y sostenibles.

Este Informe es producto de la labor colectiva del equipo del Real Instituto Elcano, en especial de Aitor Pérez, Ángel Badillo, Carmen González Enríquez, Carola García-Calvo, Federico Steinberg, Félix Arteaga, Fernando Reinares, Gonzalo Escribano, Haizam Amirah Fernández, Ignacio Molina, Iliana Olivie, María Dolores de Azategui, María Solanas, Miguel de Avendaño y Rafael Estrella. También ha contado con la ayuda en la investigación de Diana Barrantes y Alfonso Casani. Los miembros del Grupo de Trabajo sobre Relaciones Bilaterales España-Marruecos (véase el Anexo II) aportaron valiosas contribuciones y asesoramiento durante el proceso de elaboración del informe. El coordinador desea agradecer a todas las personas que, en España y en Marruecos, compartieron su tiempo y sus conocimientos para la elaboración de este estudio. Ese agradecimiento se extiende a quienes leyeron distintos borradores de este informe y, con sus comentarios y sugerencias, contribuyeron a su mejora.

ESPAÑA-MARRUECOS: UNA VECINDAD COMPLEJA



ESPAÑA-MARRUECOS: UNA VECINDAD COMPLEJA

El Magreb constituye una de las regiones prioritarias para la política exterior española, junto a Europa y América Latina.⁴ Aunque la Península Ibérica esté a 14 kilómetros de distancia de la costa africana, la realidad es que España y Marruecos son países que “se tocan”. Un dato evidente, aunque no por ello presente siempre en el debate público, es que España es el único Estado de la Unión Europea (UE) con presencia territorial en el norte de África y, en consecuencia, con frontera terrestre con un país norteafricano, árabe y musulmán.

Marruecos es, por diferentes motivos, una prioridad para la política exterior española. A pesar de ello, desde la Transición no ha habido una política de Estado explícita –con objetivos definidos y consensos básicos sobre recursos, enfoques y medidas– que guíe la política de España hacia su vecino del sur. Sin embargo, a pesar de esa carencia y de los altibajos en las relaciones hispano-marroquíes, éstas han estado marcadas por una estabilidad relativa durante las tres últimas décadas. Ahora bien, esa estabilidad en las instituciones y en los mecanismos de toma de decisión no debe darse por sentada, máxime en un período en que ambos países se enfrentan a importantes retos internos y en que el Mediterráneo tiene que intentar superar varias crisis simultáneas en sus dos orillas.

Las relaciones entre los países situados a ambas orillas del Estrecho de Gibraltar hunden sus raíces en la historia y han sido testigo de formas extremas de cooperación y de conflicto. El legado de la presencia islámica en la Península Ibérica, que dio comienzo en el año 711 y se prolongó durante ocho siglos, es una parte innegable de las raíces culturales de España. En época más reciente, la existencia de un Protectorado español en el norte de Marruecos (1912-1956) intensificó las relaciones entre ambos países, pero también creó dinámicas negativas que siguen

A pesar de los altibajos en las relaciones hispano-marroquíes, éstas han estado marcadas por una estabilidad relativa durante las tres últimas décadas. Esa estabilidad en las instituciones y en los mecanismos de toma de decisión no debe darse por sentada, máxime en un período en que ambos países se enfrentan a importantes retos internos.

4 Para un análisis de la política exterior española hacia el Magreb hasta principios de este siglo, véase Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi (2003), “España y el norte de África: Hacia una ‘estabilidad dinámica’”, *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 1, nº 8, pp. 101-24.

moldeando las percepciones mutuas que tienen sectores de ambas sociedades. Debido a la fuerte presencia de otras potencias coloniales en el Mediterráneo, España sólo pudo extender su influencia durante el final del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX sobre aquellos territorios de la orilla sur del Mediterráneo más inmediatos (la región del Rif en el norte de Marruecos) y la fachada atlántica no lejos de las Islas Canarias (el Sáhara Occidental, conocido con el nombre de Sáhara Español desde 1884 hasta 1976).

España y Marruecos son países mucho más cercanos de lo que parece, pero bastante más distantes de lo deseable. Existe en Marruecos la percepción de que la sociedad española no conoce, ni por tanto valora, las reformas políticas llevadas a cabo por el país en los últimos años. Es cierto que Marruecos sigue apareciendo entre los países parcialmente libres en el índice de *Freedom House*⁵ y entre los autoritarios en el *Democracy Index* de *The Economist*,⁶ pero también que viene realizando progresos, aunque desde luego muy lentos, apenas reconocidos en España. Esta dimensión es importante porque existe el peligro de que se instale en España (y en Europa) una añoranza perversa basada en la idea de que el Mediterráneo funcionaba mejor cuando los regímenes totalitarios gobernaban la ribera sur. Ese argumento no sólo resulta cínico, sino erróneo en la medida en que choca frontalmente con el marco conceptual de la paz liberal.

España y Marruecos son países mucho más cercanos de lo que parece, pero bastante más distantes de lo deseable.

Condicionantes de la vecindad

España es el único país europeo con presencia territorial en el norte de África y, en consecuencia, con frontera terrestre con Marruecos. Esa realidad, sumada a la intensidad de la agenda bilateral y la naturaleza diferente de los sistemas de gobierno, condicionan las relaciones entre España y Marruecos. Por otra parte, las relaciones entre ambos países vienen marcadas por la existencia de conflictos cíclicos, la rivalidad entre Marruecos y Argelia por la hegemonía regional y por la competencia entre Francia y España por ejercer su influencia en el Magreb. Las grandes diferencias existentes en la naturaleza de los regímenes políticos a ambas orillas del Mediterráneo occidental y la interacción entre la política nacional y exterior dotan a estos conflictos de un carácter estructural.⁷

5 En concreto, Marruecos aparece como "parcialmente libre" en *Freedom of the World* 2015, "no libre" en *Freedom of the Press* 2015 y "parcialmente libre" en *Freedom on the Net* 2014.

6 En 2014, con una puntuación de 4,0 (3,79 en 2010), aparece en la posición 116 de un *ranking* de 189 países.

7 Véase Haizam Amirah Fernández (2008), "La política española hacia Marruecos y Argelia: buscando equilibrios en las relaciones con los vecinos del sur", en Yahia Zoubir y Haizam Amirah Fernández (eds.), *El Magreb: Realidades nacionales y dinámicas regionales*, Síntesis, Madrid, pp. 421-49.

La suma de diversos factores hace que Marruecos reciba un trato preferencial en las relaciones de España con el Magreb, a pesar de la existencia de varios contenciosos y de conflictos sin resolver a nivel bilateral. Ese trato preferencial se ve reflejado en la norma no escrita según la cual el primer viaje oficial al exterior de cada nuevo presidente del gobierno español se realiza al reino alauí, algo que se repite desde principios de los años 80.

Durante décadas, las relaciones de España con el Magreb se han visto a través del prisma de los intereses nacionales vinculados a Marruecos, en lo que podría describirse como una "relación obsesiva". Las disputas territoriales han ocupado un lugar prominente en las relaciones hispano-marroquíes. Existen todavía varios contenciosos pendientes, cuya resolución parece lejana incluso en los momentos en los que las relaciones bilaterales son más cordiales. Marruecos reclama la soberanía de todas las posesiones españolas en el norte de África: Ceuta, Melilla y un conjunto de rocas y promontorios situados frente a la costa marroquí. La demarcación de las aguas territoriales entre ambos países constituye otra fuente de conflictos, como se detalla más adelante.

Numerosas cuestiones que afectan a las relaciones con Marruecos se consideran como parte de la política nacional española, más que cuestiones pertinentes a las relaciones internacionales (la inmigración, el Sáhara Occidental, las posesiones españolas en el norte de África, la amenaza terrorista y el tráfico de drogas, entre otras). Las percepciones juegan un papel muy importante a la hora de definir las relaciones entre ambos países, tanto a nivel social como a nivel de la elaboración de políticas.

España dedica un gran esfuerzo diplomático a su relación con Marruecos. No obstante, durante las últimas décadas, las relaciones hispano-marroquíes han seguido un patrón de amor-odio que ha dado como resultado un movimiento que oscila entre las muestras de amistad y buena vecindad hasta situaciones de alta tensión. El caso extremo se produjo en julio de 2002 con el estallido de la "crisis de Perejil"⁸ que puso a ambos países al borde de un enfrentamiento armado. A pesar de ello, los momentos de tensión han sido pasajeros y se ha vuelto a una normalidad aparente en un plazo de tiempo no muy largo. En el contexto actual, no hay garantía alguna de que crisis semejantes no se vayan a repetir, en parte

Las relaciones entre ambos países vienen marcadas por la existencia de conflictos cíclicos, debido a lo imprevisible de algunas decisiones que se toman en Rabat.

⁸ Para un repaso sobre el trasfondo y la evolución de la crisis, véase Richard Gillespie (2006), "This Stupid Little Island": A Neighborhood Confrontation in the Western Mediterranean", *International Politics*, vol. 43, nº 1, febrero, pp. 113-6. Véase también Ana Planet y Miguel Hernando de Larramendi (2003), "Maroc-Espagne: la crise de l'îlot du Persil", en Rémy Leveau (ed.), *Afrique du Nord Moyen-Orient. Espaces et conflits*, Les études de la Documentation française, París.

El objetivo último de todos los gobiernos españoles en el Magreb ha sido garantizar la estabilidad de la región y el florecimiento de las relaciones económicas y comerciales.

debido a lo imprevisible de algunas decisiones que se toman en Rabat.⁹

El objetivo último de todos los gobiernos españoles en el Magreb ha sido garantizar la estabilidad de la región, al tiempo que se intenta crear el entorno adecuado que permita el florecimiento de las relaciones económicas y comerciales. Los esfuerzos de intensificación de las relaciones entre España y los países del Magreb se han visto interrumpidos con frecuencia por la persistencia de conflictos sin resolver y diferencias –en ocasiones, incompatibilidades– en los estilos de gobierno y configuraciones institucionales a ambos lados del Estrecho de Gibraltar. En el pasado no lejano, la mejora de las relaciones con una de las dos potencias regionales magrebíes –ya sea Argelia o Marruecos– se solía producir a expensas de la calidad de las relaciones con el otro país. Esa tendencia se ha mitigado en los últimos tiempos, aunque podría reproducirse si cambia el contexto regional.

Con el fin de establecer relaciones más cercanas con sus vecinos del sur, mejorar la convivencia regional y evitar el uso de la fuerza en el caso de que surgieran disputas, España firmó un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con Marruecos en julio de 1991,¹⁰ que no entró en vigor hasta 1995 tras un lento proceso de ratificación. Un acuerdo similar fue alcanzado con Argelia 11 años después, en un momento en el que las relaciones hispano-marroquíes habían llegado a su punto más bajo. Ambos tratados establecen que deben celebrarse Reuniones de Alto Nivel (RAN) con una periodicidad anual, si bien en el caso de España y Marruecos únicamente se han celebrado 11 encuentros en 23 años (en 1993, 1994, 1997, 1998, 1999, 2003, 2005, 2007, 2008, 2012 y 2015). Posponer las reuniones de alto nivel puede ser visto como una forma de expresar descontento por las expectativas incumplidas o, según otra interpretación, porque la relación marcha bien, por lo que no se requiere que los jefes de gobierno se reúnan con tanta frecuencia. Esta táctica actúa como una especie de termómetro que permite medir la calidez de las relaciones bilaterales y el nivel de expectativas que cada uno de los países pone en las mismas.

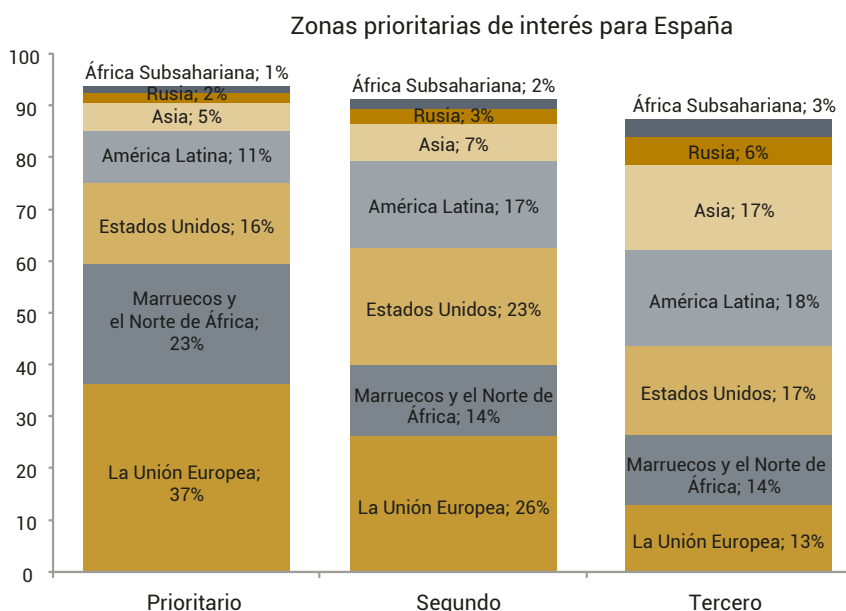
9 Haizam Amirah Fernández (2014), *España-Marruecos, sintonía real y mucho por hacer*, Comentario Elcano nº 51/2014, Real Instituto Elcano, 25/VII/2014.

10 El Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos está disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1993/02/26/pdfs/A06311-06314.pdf>

Imágenes mutuas y opiniones públicas

Marroquíes y españoles son conscientes de la gran importancia que el otro país tiene para la política exterior del propio. Esto ha quedado constatado en sendas encuestas, una realizada en España en la primavera de 2014 (*BRIE 35*)¹¹ y otra realizada en Marruecos en enero de 2015. Esta segunda formó parte del Barómetro de Imagen de España,¹² realizado en 10 países, entre ellos Marruecos y Argelia. Así, en opinión de los españoles, Marruecos y el norte de África es la zona más importante para España en sus relaciones exteriores después de la UE.

Gráfico 1. Encuesta sobre las áreas geográficas prioritarias para España



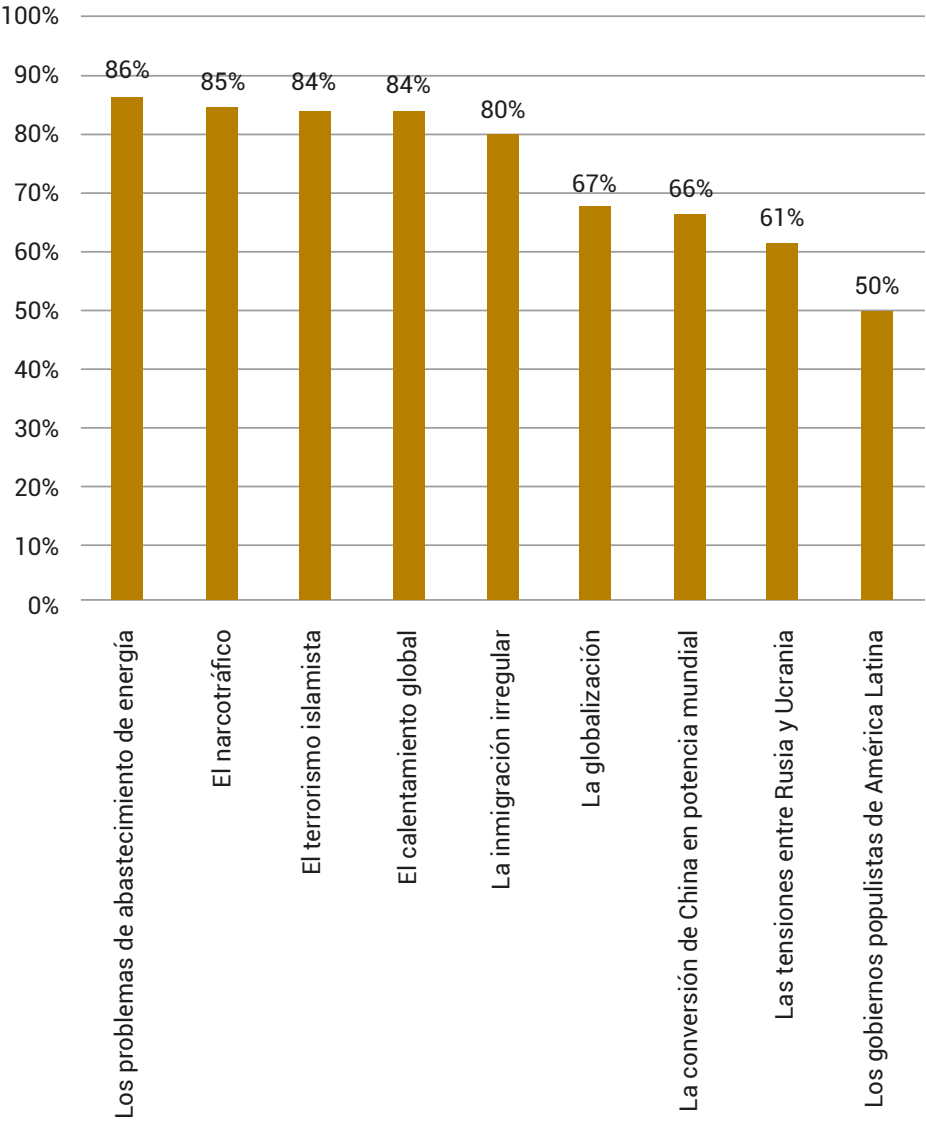
Respuestas a la pregunta: "En su opinión, ¿cuáles son las tres áreas geográficas que España debe tener más en cuenta en sus relaciones internacionales?".

Por otra parte, las opiniones recogidas en ese mismo BRIE sobre las principales amenazas internacionales para España muestran que los españoles identifican como algunos de los más peligrosos tres fenómenos (narcotráfico, terrorismo islamista y migración irregular) que afectan directamente a las relaciones hispano-marroquíes.

11 Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 35ª oleada, resultados de abril de 2014.

12 Barómetro de Imagen de España (BIE), 5ª oleada, diciembre 2014-enero 2015.

Gráfico 2. Encuesta sobre la percepción de amenazas para España



Amenazas para España. El valor corresponde al porcentaje de entrevistados que considera la amenaza como importante o muy importante.

Por su parte, los marroquíes opinan que para su país es importante o muy importante mantener buenas relaciones con España (el 91% de los marroquíes opina esto). Pero marroquíes y españoles juzgan de forma distinta el estado actual de las relaciones entre ambos países. Mientras que los españoles conceden de media un 4,5 en la escala 0-10 a la situación de esas relaciones (por tanto,

por debajo del aprobado),¹³ los marroquíes consideran que las relaciones entre España y Marruecos son buenas (67%) o muy buenas (17%). Si convirtiéramos estas respuestas a una escala 0-10, obtendríamos una media de 6,7. Es decir, más de dos puntos por encima de la media de los españoles. En definitiva, los marroquíes están más satisfechos de sus relaciones con España que viceversa.

Por otra parte, existe un nada despreciable 16% de marroquíes que considera malas o muy malas las relaciones de su país con España, mientras que a la vez opinan que esas relaciones son importantes. Como se aprecia en la Tabla 1, en Marruecos existe una insatisfacción entre el deseo de tener buenas relaciones con España y la sensación de que éstas no son aún lo bastante buenas. Como se ve, el 74% de los que dicen que las relaciones entre España y Marruecos son malas, opinan que para su país es muy importante (52%) o bastante importante (22%) mantener buenas relaciones.

Tabla 1. Percepciones en Marruecos sobre las relaciones con España

Diría Vd. que, para su país (Marruecos), mantener buenas relaciones con España es...?	¿Cómo son las relaciones que mantiene su país con España?				
	Muy buenas	Buenas	Malas	Muy malas	Total
Muy importante	88,2	69,9	51,9	30,0	69,6
Bastante importante	8,8	23,8	22,2	10,0	20,7
Poco importante	1,5	4,5	9,3	10,0	4,7
Nada importante	1,5	1,5	16,7	50,0	4,7
NS-NC	0,0	0,4	0,0	0,0	0,2

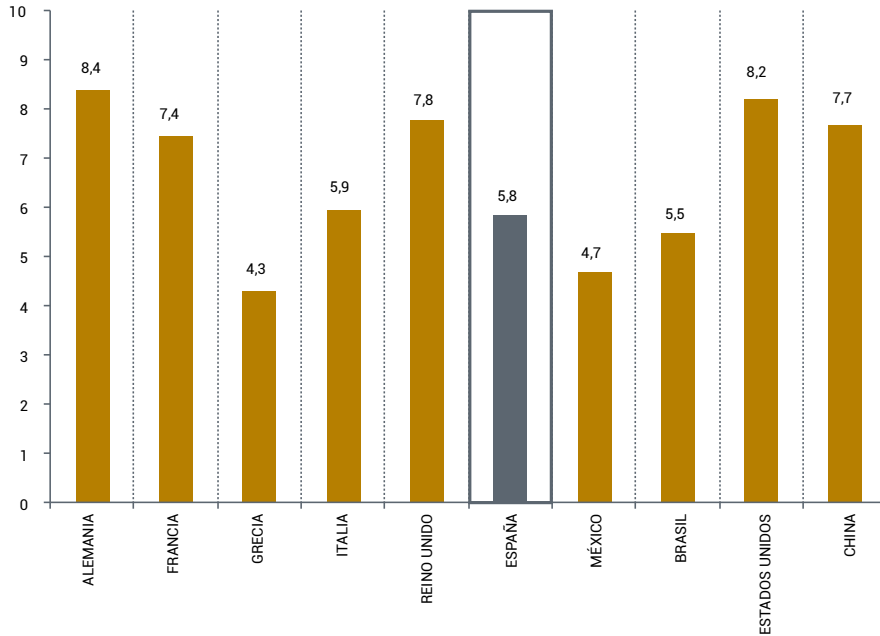
Esto implica que, desde la perspectiva de la opinión pública, existe un apoyo popular para la mejoría de las relaciones entre ambos países, un apoyo que es más claro en Marruecos que en España.

En la última oleada del Barómetro de Imagen de España (BIE 5) se ha indagado sobre la valoración de España en los diferentes países incluidos en la muestra. En comparación con el resto de los países entrevistados en Europa, América, Asia y el Magreb, Marruecos es el que da una puntuación más baja a España, un 5,8 en la escala 0-10, frente a la media de 6,9 obtenida en el conjunto de la muestra. En comparación con la valoración que hacen los marroquíes de los países incluidos en el cuestionario, España se sitúa al mismo nivel que Italia, por encima de Grecia, México y Brasil, pero bastante por debajo de Francia, Alemania, el Reino Unido, EEUU y China.

Existe un apoyo popular para la mejoría de las relaciones entre ambos países.

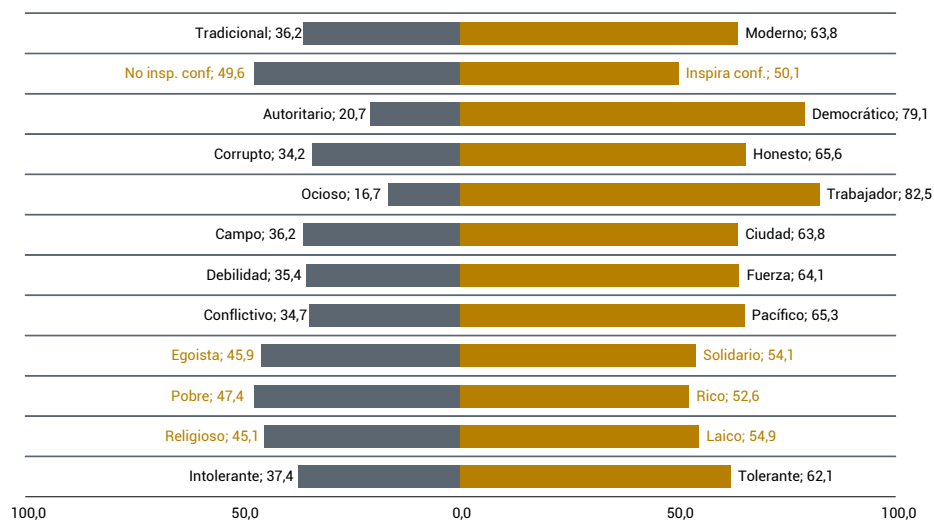
¹³ Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 34ª oleada, resultados de diciembre de 2013.

Gráfico 3. Valoración de distintos países desde Marruecos



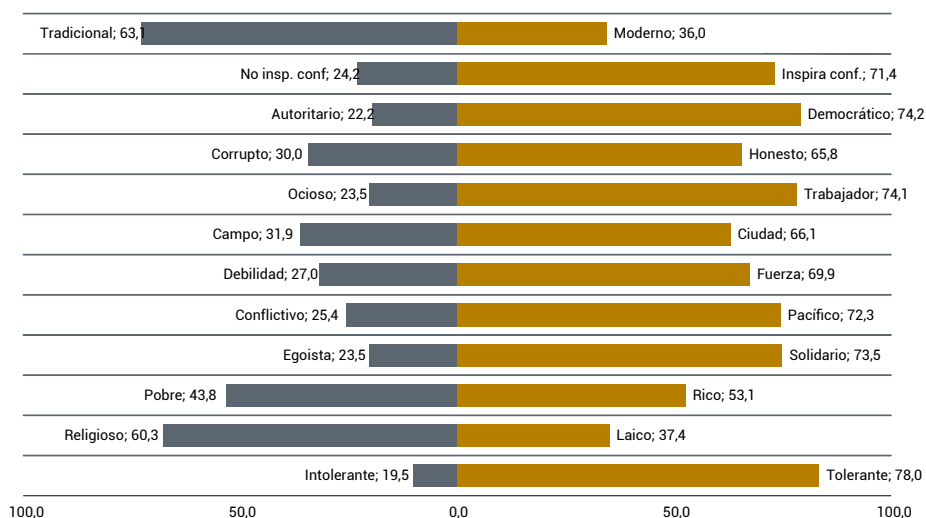
Por otra parte, aunque en conjunto la valoración de España en Marruecos es más positiva que negativa, Marruecos es el país de la muestra del BIE 5 en que con menos fuerza se ponderan cualidades de España como la honradez, la fuerza, la tolerancia y el pacifismo. Además de ello, los marroquíes se dividen por la mitad respecto a si España inspira o no confianza, y lo mismo ocurre con la disyuntiva respecto a si los españoles son solidarios o egoístas, ricos o pobres, religiosos o laicos. Un elevado número de marroquíes cree que España es corrupta, débil, conflictiva e intolerante. Probablemente el hecho de que los marroquíes opinen de España que es más laica que religiosa y que es intolerante está relacionada con la opinión de los marroquíes residentes en España respecto a la actitud de la sociedad española ante su práctica del islam. Sin embargo, esta percepción choca con el hecho de que en España no existan partidos políticos ni movimientos xenófobos influyentes, así como con la ausencia de graves o repetidos incidentes racistas en poblaciones españolas, hechos que sí se dan en otros países europeos.

Gráfico 4. Perfil de imagen de España en Marruecos



Leyenda en color: aspectos ambivalentes.

Gráfico 5. Perfil de imagen de España en el conjunto de países estudiados



No contamos con resultados de encuestas que nos permitan evaluar la imagen de Marruecos en España.

La presencia global de España y Marruecos

España ocupaba en 2014 el puesto 11º en el *ranking* de países, según el Índice Elcano de Presencia Global,¹⁴ con un valor índice de 169,01. Dicho índice calcula la proyección exterior de los países en función de sus dimensiones económica (exportaciones e inversiones), militar (tropas y capacidad de despliegue) y blanda (deportes, turismo, cultura, cooperación al desarrollo, ciencia, etc.). Por su parte, con un valor índice casi 10 veces inferior (14,14), Marruecos se sitúa en el puesto 66 de los 80 países que ordena dicho índice. En este sentido, cabe señalar que los puestos ocupados por diferentes países en este *ranking* correlacionan altamente con los tamaños demográfico y económico de los Estados.

Comparada con el resto de la UE, España se proyecta hacia el exterior sobre bases blandas. Éste sería también el caso de Marruecos, cuyas variables blandas contribuyen en mayor medida al perfil de proyección exterior del país (53,73%) que en el caso de España (51,23%). Esto se debe, sobre todo, al turismo, rasgo que comparten ambos países. Destacan también en Marruecos el peso de lo militar (6,40%) mientras que las variables económicas tendrían un peso comparativamente menor (39,87% frente a 47,43%).

Tabla 2. Contribuciones económica, militar y blanda a la presencia global de Marruecos y España

Marruecos 2014			España 2014		
VARIABLE	VALOR ÍNDICE	CONTRIBUCIONES DE PRESENCIA	VARIABLE	VALOR ÍNDICE	CONTRIBUCIONES DE PRESENCIA
PRESENCIA GLOBAL	14,14	--%	PRESENCIA GLOBAL	169,01	--%
PRESENCIA ECONÓMICA	14,66	39,87%	PRESENCIA ECONÓMICA	209,40	47,43%
PRESENCIA MILITAR	5,86	6,40%	PRESENCIA MILITAR	14,77	1,34%
PRESENCIA BLANDA	16,58	53,73%	PRESENCIA BLANDA	189,29	51,23%

Fuente: Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

El “colchón de intereses”, a prueba

Con el objetivo de poner fin a la naturaleza cambiante e incierta de las relaciones hispano-marroquíes, los responsables de la política exterior española acuñaron durante la década de los 90 el término “colchón de intereses” como expresión de la necesidad de crear una extensa red de lazos multidimensionales entre España y Marruecos que permitiera mitigar los efectos de las crisis cíclicas. Se

14 Para más información sobre el Índice Elcano de Presencia Global, véase <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es>.

presentó entonces la interdependencia como garantía para impedir la ruptura de la diplomacia tradicional y como medio para disuadir a ambos países del uso de la fuerza. El mero recurso a esta estrategia de mitigación de conflictos es de por sí indicativo de que las relaciones contienen componentes estructuralmente conflictivos. Pese a las buenas intenciones y al establecimiento de lazos mucho más fuertes entre ambos países, este "colchón de intereses" no pudo impedir la aparición de graves crisis, justo en el momento que más falta hacía, como por ejemplo entre 2001 y 2003, período en que se enfriaron las relaciones bilaterales. Algo parecido ocurrió –aunque en menor medida– en otras crisis posteriores de menor calado.

La "crisis de Perejil" de julio de 2002 evidenció varias cuestiones: en primer lugar, que el "colchón de intereses" constituía un marco insuficiente para impedir el surgimiento de un conflicto grave. La crisis dejó también claro que "cuando un conflicto real amenazó al Mediterráneo occidental, ni la Asociación Euromediterránea ni la PESC (la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE) pudieron impedirlo: más bien, fue la intervención de EEUU, en calidad de superpotencia (...) lo que ayudó a España y Marruecos a restaurar la 'normalidad' en sus relaciones diplomáticas".¹⁵ Todo ello a pesar de la existencia del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmado por ambos países en julio de 1991. Es más, la "crisis de Perejil" y su desenlace pusieron de manifiesto que España mantenía una relación oscilante con Marruecos no sólo cuando gobiernos de diferente signo político estaban en el poder, sino también en diferentes períodos de tiempo bajo el mismo gobierno, tal como quedó claramente evidenciado con los esfuerzos dedicados al restablecimiento de las relaciones durante la cumbre de Marrakech de diciembre de 2003. De forma llamativa, e independientemente del deterioro de las relaciones diplomáticas bilaterales, el comercio entre ambos países aumentó durante el período de crisis.

La asimetría económica es lo que en realidad subyace en el concepto de "colchón de intereses" desarrollado por la diplomacia española: en el caso hispano-marroquí, la lógica de aumentar el coste de oportunidad del conflicto no descansa tanto en las teorías idealistas de la "paz liberal" (*peace & trade*) como en que, en un contexto asimétrico, el "colchón" siempre se espera más mullido del lado español; es decir, el coste de oportunidad del conflicto siempre será mayor para Marruecos (cerca del 20% de sus exportaciones, segundo origen de inversiones extranjeras, importantes flujos de cooperación al desarrollo, etc.). Este enfoque

El "colchón de intereses" se presentó como garantía para impedir la ruptura de la diplomacia tradicional y como medio para disuadir a ambos países del uso de la fuerza.

¹⁵ Richard Gillespie (2006), *op. cit.*, p. 111.

La inconsistencia de la instrumentalización de las medidas económicas es una de las debilidades de la relación bilateral entre España y Marruecos.

presenta al menos dos problemas: (1) confunde instrumentos y objetivos; y (2) realiza un análisis demasiado simplificador de una interdependencia cada vez más compleja.

El primer problema es tal vez el más grave, al degradar la economía al carácter de instrumento (u objetivo intermedio) al servicio de las relaciones políticas. En los esquemas de "paz liberal", el aumento de la interdependencia económica es un objetivo intermedio básicamente porque la liberalización de los flujos económicos redundaría en un mayor desarrollo económico, un fin deseable en sí mismo.

Para que ese desarrollo económico genere apertura social y política, hacen falta también medidas políticas, no sólo económicas. Este es precisamente uno de los principales fallos de diseño del entramado institucional euromediterráneo. Por otro lado, el carácter meramente instrumental de las relaciones económicas suele conducir a la inconsistencia de las medidas. Algunos ejemplos son: resistirse a la liberalización agrícola al tiempo que se persigue un acuerdo pesquero; promover un acuerdo de libre comercio y mantener Ceuta y Melilla fuera de la Unión Aduanera; o apoyar la Unión para el Mediterráneo (UpM) pero mostrarse reacio a su Plan Solar. Esta inconsistencia en la instrumentalización de las medidas económicas es una de las debilidades de la relación bilateral entre España y Marruecos.

MARRUECOS: UN VECINO CLAVE



MARRUECOS: UN VECINO CLAVE

Marruecos goza de una situación política generalmente estable, en comparación con otros países del Magreb y del mundo árabe. El monarca y su entorno juegan un papel central en las decisiones que se toman en distintos ámbitos, que va más allá de las grandes decisiones de Estado y abarca con frecuencia la micro-gestión de asuntos cotidianos. Esa característica de la realidad política marroquí genera tensiones entre los distintos actores dentro de Marruecos, así como disfunciones en el funcionamiento del Estado y sus instituciones. Asimismo, provoca con relativa frecuencia malentendidos y conflictos –de mayor o menos intensidad– con países vecinos. España no escapa a ese tipo de situaciones, que suelen surgir de forma imprevista y tienen un impacto considerable en las opiniones públicas de uno o de los dos países.¹⁶

El monarca es la figura dominante en la escena política marroquí, con la colaboración de su entorno palaciego (conocido como el *majzen*). El rey también actúa como “comendador de los creyentes” (*amir al-muminín*), figura equivalente a la de guía espiritual que ha aportado legitimidad a la monarquía alauí de cara a sectores amplios de la población. Es de prever que esa fuente de legitimación se vea modificada, en parte por los cambios sociales y culturales que afectan a algunos sectores sociales, sobre todo entre parte de la población joven y urbana. Por un lado, el monarca proyecta la imagen de un líder querido por su pueblo; por otro, existe una insatisfacción social creciente con los procesos políticos formales, debido a la percibida incapacidad de los dirigentes marroquíes de mejorar las condiciones socioeconómicas y de atajar males extendidos como la corrupción y la arbitrariedad del sistema judicial.

Mientras que los datos macroeconómicos de Marruecos transmiten una imagen de estabilidad, eso no impide que exista un riesgo real de que aumente el malestar social si no mejoran las condiciones de vida de una manera visible. Tanto la renta *per cápita* (actualmente próxima a los 3.000 dólares anuales),¹⁷ como las insuficientes tasas de crecimiento (2,7% en 2012, 4,4% en 2013 y 2,5% en 2014) y los niveles de desigualdad son fuentes potenciales de conflicto. Por ello, se hace necesario que el modelo de desarrollo impulsado en Marruecos alcance

16 Haizam Amirah Fernández (2013), *España-Marruecos, una apuesta por el acercamiento*, Comentario Elcano nº 46/2013, 29/VII/2013.

17 Existe un gran diferencial de renta *per cápita* entre España y Marruecos: 27.865 euros frente a 2.885 euros en 2013, según el Banco Mundial. La frontera de España con Marruecos es una de las más desiguales de cualquiera de los 34 miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Los gobiernos marroquíes temen enfrentarse al riesgo de estallidos sociales provocados por el empobrecimiento, las desigualdades y la falta de empleo.

un crecimiento mayor y más inclusivo, reduzca las desigualdades de renta, mejore los servicios sociales y, sobre todo, combata el desempleo y el subempleo que afectan gravemente a las expectativas vitales de la juventud.

Los gobiernos marroquíes, tanto el actual encabezado por el islamista Partido Justicia y Desarrollo (PJD) como muy probablemente sus sucesores, temen enfrentarse al riesgo de estallidos sociales provocados por el empobrecimiento, las desigualdades y la falta de empleo. Por ello, se trata de mantener el gasto social en educación, sanidad, subsidios y proyectos de infraestructuras

y viviendas, cuyo objetivo es limitar la exclusión social y económica. Sin embargo, el gasto social se enfrenta a crecientes restricciones y vulnerabilidades debido a los elevados déficit fiscales. Estos, a su vez, están forzando el levantamiento progresivo de subsidios a la energía y a productos básicos, medidas que resultan impopulares y tienen un coste político considerable. Mientras no aumenten los ingresos estatales, no se ataje la ineficiencia de la burocracia y no se ponga coto al nepotismo y la corrupción, resultará difícil para el gobierno marroquí de turno mejorar los indicadores socioeconómicos al ritmo necesario para garantizar la estabilidad social y política.¹⁸

La primera oleada de las revueltas antiautoritarias árabes, iniciada a finales de 2010, no tuvo un profundo impacto social en Marruecos, aunque sí provocó una acción preventiva por parte de Palacio mediante una reforma otorgada de la Constitución. La reforma refuerza el papel del primer ministro y del Parlamento, aunque la realidad está demostrando que ello no limita la influencia del monarca y de su entorno real, que siguen marcando la agenda legislativa y controlan los "ministerios de soberanía" (Interior, Exteriores, Justicia y Asuntos Religiosos) y puestos clave en los demás ministerios. Es de prever que esa situación no se modifique, salvo que surja un cambio abrupto del *statu quo*.

El control de los flujos migratorios es un ámbito donde se ha intensificado la interdependencia entre España y Marruecos.¹⁹ Se trata de una interdependencia asimétrica, puesto que Marruecos dispone de mayor capacidad de influencia según cómo aplique los acuerdos de readmisión y según cómo vigile los accesos a las

18 Los indicadores del Bertelsmann Stiftung Transformation Index (2014) reflejan un estancamiento en la transformación política y económica marroquí, a pesar de las expectativas de cambio anunciadas entre 2011 y 2013.

19 Entre otros elementos de cooperación, y además de los acuerdos sobre inmigración mencionados, se llevan ahora a cabo patrullas mixtas terrestres, marítimas y aéreas, intercambio de oficiales de enlace, oficiales de enlace en los aeropuertos de Casablanca y Madrid, centros conjuntos de cooperación policial en Tánger y Algeciras o encuentros a alto nivel (G 4, Ministerios y Direcciones Generales de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad de ambos Estados).

vallas y la salida de pateras. Pero también lo es para Marruecos, ya que depende de las iniciativas españolas. Por un lado, la presión europea y la española han contribuido a que Marruecos modifique su política migratoria, por lo que ha dejado de aliviar su presión migratoria como en el pasado, endureciendo la represión contra los inmigrantes irregulares subsaharianos que acaban convirtiéndose en residentes en su territorio o expulsándolos a Argelia. Al hacerlo, Marruecos ha visto cómo aumentan y se consolidan las bolsas migratorias que atraviesan su territorio en dirección a Europa. Por ello, reclama a la UE y a España fondos y asistencia para atender y repatriar a emigrantes ilegales como resultado de la adopción de una política migratoria más garantista. En lugar de ser una fuente de problemas como en el pasado, el control de la inmigración, y el de las fronteras en general, podría ser una fuente de interdependencia positiva en el futuro.

LA ECONOMÍA: UN PILAR DE LA RELACIÓN



LA ECONOMÍA: UN PILAR DE LA RELACIÓN

Las relaciones económicas bilaterales entre España y Marruecos están marcadas por una profunda asimetría. Con datos de 2013, el PIB de Marruecos supone alrededor del 7% del español. Marruecos es el destino del 2,3% de las exportaciones españolas y el origen del 1,23% de las importaciones, mientras que España es el primer socio comercial marroquí con casi el 17% de sus exportaciones y el 13% de sus importaciones (sin incluir el "comercio atípico" con Ceuta y Melilla). España desbancó a Francia en 2012 como primer suministrador de Marruecos.

Respecto a los flujos inversores, España destinó a Marruecos apenas el 0,5% de sus inversiones extranjeras en el período 2007-2012, lo que representa el segundo *stock* de inversiones en el país, muy por detrás de Francia. Cuando se añade la asimetría dictada por la pertenencia de España a la UE, se encuentra una de las fuentes de debilidad de la relación bilateral: las relaciones asimétricas tienen ventajas, pero sólo una gestión cuidadosa puede evitar que degeneren en problemas.

Una perspectiva de la importancia de Marruecos para España en el ámbito de las relaciones económicas puede obtenerse a partir del Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española,²⁰ con datos de 2014 para el caso de España. Este índice trata de establecer la importancia relativa, para el país analizado, de los países con los que se establecen las relaciones económicas más intensas a partir de la combinación de dos índices: el índice de interdependencia y un índice de riesgo país. La interdependencia se construye a partir de las relaciones comerciales (exportaciones, importaciones sin *inputs* de combustibles, importaciones de *inputs* de combustibles, turismo y flujos y *stocks* de inversiones directas).

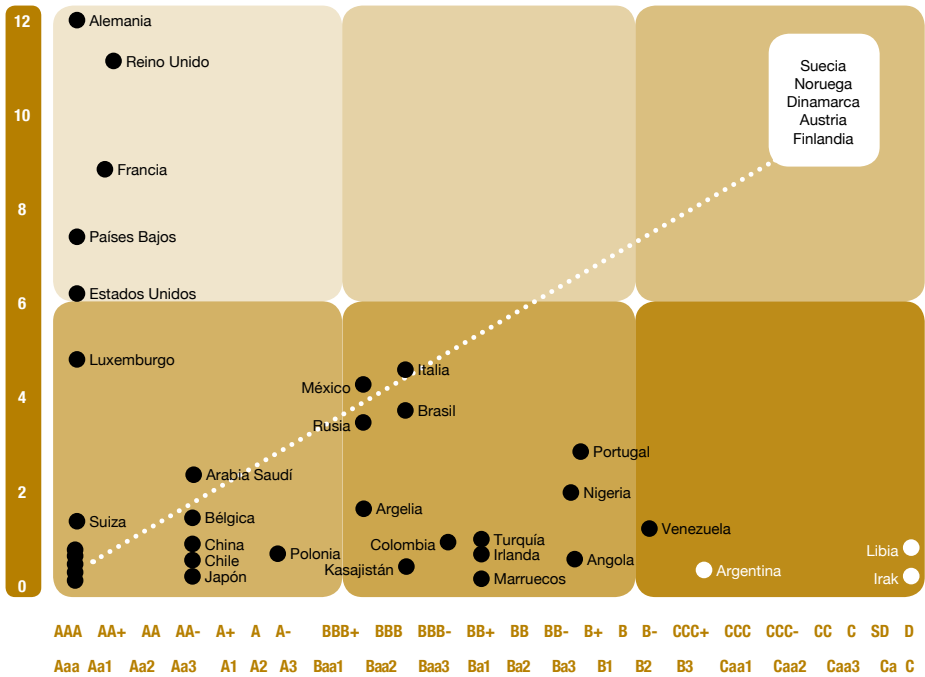
Como se refleja en el Gráfico 6, Marruecos es la 25ª economía de mayor importancia para España, ocupando un lugar relativamente poco destacado y en un lugar de riesgo intermedio, menor que el de los países europeos o EEUU, pero mayor que algunos países de los que España importa

Las relaciones económicas bilaterales entre España y Marruecos están marcadas por una profunda asimetría.

²⁰ Véase Federico Steinberg y Alfredo Arahetes (coords.) (2014), *V Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española*, Informe Elcano nº 17, octubre.

hidrocarburos, como Venezuela, Libia e Irak. España, por su parte, es la segunda economía con la que más interdependencia tiene Marruecos, sólo por detrás de Francia. Esto supone, por tanto, una relación asimétrica en favor de España.

Gráfico 6. Radar de oportunidades y riesgos estratégicos de la economía española (datos de 2014)



En el eje vertical aparece la intensidad de la interdependencia, mientras que en el horizontal figura el índice de riesgo general basado en los ratings de las agencias internacionales de calificación. Fuente: *V Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española.*

Fortalezas y debilidades

El exceso de simplificación en el análisis de las relaciones económicas entre España y Marruecos se manifiesta en varios aspectos. Primero, Marruecos pudo suponer sólo el 2,3% de las exportaciones españolas en 2013, pero no dejan de ser 5.500 millones de dólares, apenas 2.000 millones de dólares menos que la suma de exportaciones españolas a China y Brasil, y por supuesto más que las realizadas a varios Estados miembros de la UE. Segundo, Marruecos es un socio natural de España por cercanía geográfica y existencia de ventajas comparativas complementarias en un marco comercial euromediterráneo establecido.

España es el primer socio comercial de Marruecos.

Tercero, incorporar a Marruecos a la frontera de producción española redonda en ganancias de eficiencia de las que ya dependen algunas empresas españolas deslocalizadas en ese país, pero que podría tener mucho más recorrido en el futuro en ámbitos como la agricultura o las energías renovables.

En general, el enfoque español ha tendido a ser defensivo, sobreestimando la competencia en algunos sectores e infravalorando las complementariedades en los restantes. Estos son precisamente los puntos fuertes de la relación económica bilateral: mercados importantes pese a su asimetría, cercanía geográfica, marco institucional euromediterráneo y ventajas comparativas complementarias. Todos ellos son fortalezas básicamente estructurales.

Tal vez la mayor debilidad sea la capacidad de las tensiones políticas para distorsionar las relaciones económicas: la versión *faquir* del "colchón de intereses". Es cierto que en los últimos años los flujos económicos han capeado los vaivenes políticos, pero también que lo han hecho a pesar de los mismos. El marco euromediterráneo, tanto o más que el "colchón", ancla las relaciones económicas y las aísla de las tensiones bilaterales. Otra fuente de debilidad es la dimensión económica de las tensiones territoriales –cuando surgen– en relación con Ceuta y Melilla. El proteccionismo agrícola también ha generado en ocasiones un clima innecesariamente tenso en la relación bilateral, y sería importante que no se reprodujese con la misma intensidad en otros ámbitos como el de las energías renovables.

Para Marruecos, un deterioro de la situación en el Sahel y África Occidental presentaría riesgos evidentes porque lleva años intentando diversificarse económicamente hacia África Subsahariana en busca de los mercados que la ausencia de integración magrebí le niega. Pese a que las cifras han sido modestas, el crecimiento del continente y el posicionamiento marroquí empiezan a dar sus frutos, por ejemplo mediante operaciones significativas de triangulación de España y Francia con los países del África Occidental (un ejemplo claro es la canalización de operaciones del Banco Santander hacia su participado Attijariwafa Bank). Un deterioro económico prolongado de la región podría reducir la ventana de diversificación geográfica marroquí, algo que iría en contra de los intereses económicos españoles.

Marruecos es un socio natural de España por cercanía geográfica y existencia de ventajas comparativas complementarias en un marco comercial euromediterráneo establecido.

Europa y la relación bilateral

La conveniencia o no de “europeizar” las relaciones bilaterales, así como los límites de esa estrategia, es otro de los debates recurrentes en España acerca de Marruecos. Se trata de un debate en buena medida estéril: la europeización viene dada en muchos aspectos y lo importante es la forma de aplicarla. Cuando España ha recurrido a transferir sus preferencias económicas directas, ha pecado de inconsistente (proyectar al tiempo preferencias defensivas y cooperativas), ha encontrado límites claros en el seno de la UE y no sólo no ha sido capaz de diluir su responsabilidad sino que en ocasiones incluso ha cargado con los obstáculos planteados por otros Estados miembros. Pero, en realidad, la “europeización” no es una opción, sino una institucionalidad a gestionar. A diferencia de lo que ocurre con países como Argelia o Libia, la UE sí proporciona incentivos adecuados para las preferencias marroquíes, que buscan sobre todo poder exportar, recibir inversiones y turistas, y obtener mejores condiciones de movilidad de la mano de obra. Es decir, el marco económico euromediterráneo, con sus insuficiencias, sí resulta aplicable a Marruecos y proporciona estabilidad a la relación bilateral.

Evidentemente, España no se ha quedado en la “europeización”. De hecho, ha utilizado vectores económicos no (o poco) europeizados, como la cooperación al desarrollo y la inmigración, para proyectar sus preferencias económicas allí donde los instrumentos comunitarios no las recogían de manera suficiente. Un

caso especial, sobre el que se volverá, es el de Ceuta y Melilla, fuera de la Unión Aduanera. Pero para el conjunto de las relaciones económicas, parece que la política euromediterránea ofrece canales suficientes para la gestión de la interdependencia económica hispano-marroquí. De hecho, la entrada de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera supondría la europeización parcial de la dimensión económica de la realidad que viven esas dos ciudades autónomas.

Por otro lado, las asimetrías económicas también se reproducen con y en la UE. Evidentemente, con la UE el desequilibrio en el tamaño de mercado y el peso de los flujos bilaterales es todavía mayor: la UE representa históricamente más del 70% de las exportaciones marroquíes y un porcentaje semejante de sus importaciones. Pero además, como Estado miembro, España tiene la capacidad (limitada) de imponer sus preferencias, por ejemplo, en materia de política comercial comunitaria para los productos agrícolas marroquíes. Curiosamente, existe una asimetría dentro de la asimetría: España parece relativamente más eficaz a la hora de bloquear medidas de interés económico

El Estatuto Avanzado, destinado a alcanzar la plena participación de Marruecos en el Mercado Único, tiene como modelo a largo plazo un Espacio Económico Euromediterráneo a imagen y semejanza del Espacio Económico Europeo.

para Marruecos (comercio agrícola) que de promover actuaciones de interés mutuo –aunque discutible– como el acuerdo pesquero.

Respecto a las relaciones económicas Marruecos-UE, el 1 de marzo de 2013 se lanzaron las negociaciones para alcanzar un acuerdo de libre cambio completo y profundo entre Marruecos y la UE. Este paso supone la culminación, por el momento, del fervor negociador euro-marroquí desplegado en los últimos tiempos. El 1 de marzo de 2012 se completó el desmantelamiento arancelario iniciado por Marruecos en 2000 en el marco del Acuerdo de Asociación Marruecos-UE, que incluye un Acuerdo de Libre Comercio cuyas fases transitorias terminaron en 2012 (el grueso de las exportaciones industriales marroquíes entra libre de derechos arancelarios en el mercado comunitario desde 1976). El 1 de octubre de 2012 entró en vigor el Acuerdo Agrícola UE-Marruecos, y el 1 de noviembre de ese mismo año lo hizo otro sobre la prevención y resolución de diferencias comerciales relativas a la aplicación del Acuerdo de Asociación.

El 15 de julio de 2014, tras largas negociaciones, entró finalmente en vigor el Acuerdo de Pesca bilateral entre la UE y Marruecos, de cuatro años de duración. Una vez concedidas las licencias, los buques españoles encontraron resistencia de pescadores marroquíes, obligando a los primeros a interrumpir sus pesquerías de forma temporal. En la actualidad, prosiguen las negociaciones sobre la liberalización de los servicios, que incluye asuntos centrales como la libertad de establecimiento.

Las nuevas negociaciones comerciales pretenden darle cuerpo al elusivo contenido del Estatuto Avanzado alcanzado entre la UE y Marruecos en 2008, cuyo desarrollo e implicaciones han pasado inadvertidos hasta el momento para los operadores económicos. En realidad, este nuevo paso sigue la senda de otros acuerdos comerciales de última generación firmados por la UE, adentrándose en los aspectos normativos e institucionales. La agenda negociadora abarca las normas de acceso a los mercados públicos, la política de competencia, la normativa sanitaria y fitosanitaria, así como la de propiedad industrial e intelectual, el marco institucional de los movimientos de capital y sus rendimientos, y la facilitación del comercio y de los trámites aduaneros.

El objetivo último consiste en equiparar progresivamente las condiciones de acceso de Marruecos al Mercado Único a las de sus otros participantes, pero sin poder participar en sus decisiones, algo semejante a lo que ya ocurre con Noruega y, de manera más selectiva, con Suiza. Es evidente que profundizar en los aspectos normativos puede reducir los costes de transacción del comercio bilateral y, sobre todo, modernizar el marco institucional de la economía marroquí mediante su europeización. Todo lo que redunde en una mayor capacidad de gestión de las relaciones bilaterales (por ejemplo, la solución de diferencias comerciales) será positivo para España.

El problema es profundizar sin completar, la otra aspiración de Marruecos y la UE. Para completar el libre comercio, éste debe extenderse primero a la agricultura, y el acuerdo agrícola vigente dista de hacerlo; y luego a los servicios, cuyas negociaciones están en curso pero que difícilmente incorporarán el modo 4 de prestación de servicios que supondría introducir la movilidad de la mano de obra.²¹ Profundizar es importante, pero completar es lo que hace la profundización verdaderamente importante.

En suma, una vez en pleno vigor el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) y superado el escollo del último Acuerdo Agrícola, los vectores de negociación se centran en la profundización del ALC y las negociaciones sobre la movilidad de la mano de obra. No obstante, también requerirán la atención española en el medio plazo cuestiones como la inclusión de Marruecos en el Tratado de la Comunidad de la Energía o nuevas negociaciones agrícolas y de pesca. El Estatuto Avanzado, destinado a alcanzar la plena participación de Marruecos en el Mercado Único (con un horizonte de perspectivas semejantes a las actuales de Suiza y Noruega), tiene como modelo a largo plazo un Espacio Económico Euromediterráneo a imagen y semejanza del Espacio Económico Europeo. Sin embargo, la infra-especificación y vaguedad de los conceptos europeos de Vecindad, Unión para el Mediterráneo y Estatuto Avanzado, generan incertidumbre acerca de su capacidad de integración y anclaje económico para con Marruecos, al igual que para los demás vecinos del Sur.

Construir un modelo de integración creíble y reconocible para los operadores económicos (ALC, Espacio Económico, incluso Unión Aduanera, frente a la infra-especificación de los conceptos antes citados) con horizontes temporales claros debería constituir una prioridad de la relación bilateral, pues obrará en favor de las preferencias españolas. Nótese que la petición de Marruecos de integrarse en la Unión Aduanera siguiendo el modelo de Turquía fue finalmente desestimada, en parte por el ALC que Marruecos firmó con EEUU en junio de 2004, cuya entrada en vigor tuvo lugar en 2006. Una Unión Aduanera con Marruecos tendría todo el sentido geo-económico y no puede descartarse a más largo plazo, especialmente en un escenario de firma de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, en sus siglas en inglés), lo que permitiría a Marruecos integrarse en la Unión Aduanera y comerciar con EEUU bajo el TTIP. Ello plantea retos adicionales al actual encaje económico de Ceuta y Melilla.

21 El modo 4 de prestación de servicios (terminología OMC) supone el desplazamiento del prestador del servicio al país donde tal servicio se presta, y se ha planteado aplicarlo a temporeros de los sectores agrícola y de hostelería.

Problemas que han quedado atrás y otros que no

La relación económica bilateral en los últimos años ha venido marcada por conflictos más mediáticos que de peso económico real. Los problemas de la pesca y de la competencia agrícola (comúnmente asociada a los tomates) han dejado un poso que ha hecho difícil superar la lógica de la "competencia" y explorar la de la complementariedad. Afortunadamente, conforme ambos vectores han ido perdiendo importancia relativa frente a otros, como los flujos industriales e inversores, la deslocalización (también agrícola y pesquera) y el desarrollo del comercio intra-firma, su sensibilidad se ha ido aminorando muy lentamente.

La relación económica bilateral en los últimos años ha venido marcada por conflictos más mediáticos que de peso económico real.

Sin embargo, la renuencia española a liberalizar la agricultura, especialmente en un contexto de crisis económica y de desempleo, sigue planteando obstáculos al desarrollo de la cooperación en otros sectores. Más que un problema real, la liberalización agrícola se ha convertido en un estigma de la relación bilateral, pues los estudios realizados (citados más adelante) estiman un impacto limitado sobre la agricultura española, y un efecto tractor sobre otros sectores, como el agroindustrial, el transporte, la distribución, etc. En cambio, la pesca prácticamente ha desaparecido del listado de puntos calientes de la relación bilateral y su impacto se ha reducido casi al ámbito local, cuya repercusión mediática es limitada. Algo semejante podría pasar con la agricultura en el medio plazo.

Uno de los temas bilaterales que más preocupación causó en España fue el eventual impacto de las prospecciones petroleras en Canarias. El problema se deriva de la falta de delimitación de las aguas territoriales y espacios marítimos. Aunque los resultados de las recientes prospecciones hayan sido negativos y, por tanto, el problema haya desaparecido, nada asegura que futuras exploraciones o hallazgos no lo reproduzcan. En retrospectiva, es cierto que las prospecciones encontraron su principal oposición en Canarias y no en Marruecos, país que también está explorando su plataforma continental en varios puntos. Éste supone un ejemplo claro de contenciosos con ciclos de auge y declive en su conflictividad conforme evoluciona la coyuntura, pero que se fundan en un problema de fondo estructural, en este caso la no delimitación de las respectivas aguas territoriales.

POTENCIALIDADES Y RIESGOS EN AMBAS DIRECCIONES



POTENCIALIDADES Y RIESGOS EN AMBAS DIRECCIONES

El comercio agrícola

El nuevo Acuerdo Agrícola UE-Marruecos está en vigor desde octubre de 2012 y amplía de manera moderada la liberalización agrícola recíproca, aumentando tímidamente los contingentes de importación de los productos sensibles para Europa (y España), y ampliando su ámbito a los productos de la pesca y a los productos agrícolas y pesqueros transformados. Dado que no se modifican los calendarios ni los precios de entrada, los cambios en la protección comercial europea frente a las exportaciones marroquíes son ciertamente limitados, lo que no ha impedido las frecuentes quejas por parte de los agricultores españoles, expresadas ante el Comité Económico y Social Europeo y durante la cumbre UE-Marruecos, celebrada en marzo de 2010 en Granada.

La liberalización del comercio agrícola es un asunto arduo, repleto de cuestiones técnicas y, para muchos, tedioso. La literatura económica relacionada es igualmente dura y los resultados y matices de sus modelos resultan poco accesibles a los políticos y a la opinión pública. En realidad, es un tema tan sensible políticamente que probablemente lo que digan los estudios tenga un impacto marginal sobre la toma de decisiones. Sin embargo, puede resultar interesante clarificar los resultados de algunos de los estudios realizados sobre el impacto de la liberalización agrícola euromediterránea.²²

Por parte comunitaria, el nuevo Acuerdo Agrícola consiste básicamente en la ampliación de los contingentes arancelarios para seis productos sensibles: tomates, fresas, ajos, clementinas, calabacines y pepinos. A cambio, Marruecos liberaliza su mercado agrícola de manera recíproca, siempre de manera selectiva y asimétrica. Pero el grueso del impacto, al menos en la opinión pública, se centra en el tomate. Antes del Acuerdo, la UE aplicaba un contingente de 233.000 toneladas de tomate marroquí a un arancel preferencial. Superada esa cantidad, el arancel se volvía prohibitivo. Los productores españoles se quejaban (y se siguen quejando) de que los exportadores marroquíes no siempre respetan esos contingentes y que, rebasándolos, no se aplicaban los aranceles previstos. Con

²² Para adoptar un sesgo deliberadamente español y académico, sólo se comentarán trabajos de investigación con participación de investigadores españoles.

el nuevo acuerdo, el contingente se amplía algo más del 20% en cuatro años, lo que no parece demasiado espectacular, en particular cuando se compara con las demandas marroquíes.

Marruecos pedía, además de la ampliación de los contingentes arancelarios, la rebaja de los precios de entrada y la remodelación de los calendarios de entrada. Es decir, la minoración del completo arsenal proteccionista diseñado para restringir el acceso al mercado comunitario a las exportaciones agrícolas de Marruecos y otros socios mediterráneos. También solicitaba la participación en la Organización Común de Mercado de frutas y hortalizas. De todas las medidas posibles, la ampliación de los contingentes arancelarios es, claramente, la menos liberalizadora. Una ampliación de los contingentes arancelarios del tomate en un 50% supondría un descenso en las ventas de los productores comunitarios de tomate del 0,43%, y un aumento de las ventas de Marruecos del 10,86%. En cambio, la eliminación de los precios de entrada reduciría las ventas comunitarias en un 5,7% y ampliaría las marroquíes en un 174,98%. La arancelización uniforme de los calendarios de entrada tendría un impacto semejante al anterior.²³ Es decir, de todas las medidas liberalizadoras, se escogió la de menor impacto.

Si la UE liberalizase unilateral y completamente el acceso al mercado agrícola a sus socios mediterráneos, el efecto sobre la economía marroquí sería un aumento del 1,48% del PIB por año y un impacto sobre el empleo cercano a los 90.000 puestos de trabajo.²⁴ Ciertamente, las ventas de los productores europeos se resentirían un 11% a lo largo de cinco años. Esta estimación es similar a la anterior y, aunque importante, no parece inasumible. Aunque los resultados de todo estudio econométrico son discutibles y perfectibles, estas cifras ayudan a poner el problema en perspectiva, pero sólo en parte.

En un análisis más dinámico, y bajo un escenario de integración productiva en el sector agrícola y agro-alimentario euromediterráneo, que ya se está produciendo, el futuro está en explotar la complementariedad y no en protegerse de la competencia. España tiene mucho que ofrecer: inversiones, tecnología, saber hacer, materiales, logística, *clusters* agro-industriales, etc. Es cierto que la agricultura española, especialmente los exportadores hortofrutícolas, ha sufrido en los últimos años, pero no es sensato culpar al vecino antes de acometer las reformas estructurales internas que se necesitan. No son los exportadores marroquíes los únicos que deprimen los precios de los productos hortofrutícolas españoles. Contribuye en

23 José María García Álvarez-Coque, Víctor Martínez-Gómez y Miquel Villanueva (2007), "F&V Trade Model to Assess Euro-Med Agreements. An Application to the Fresh Tomato Market", <http://ideas.repec.org/p/ags/eea103/9414.html>.

24 "Pillars for a Euro-Mediterranean Agricultural Pact", FEMISE Background Paper, octubre de 2003, <http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/agriculture%20femise%20report%20oct%202003.pdf>

mayor parte a ello la deficiente estructura del sector, caracterizado por la fragmentación en cooperativas y la falta de cooperación entre ellas, que les impide afrontar de forma organizada el poder de mercado de los grandes compradores, otro de los grandes problemas del sector.

A título prospectivo, parece que el enfoque defensivo frente a la liberalización agrícola sólo puede frenar el proceso, aunque con un alto coste para las relaciones bilaterales, muy por encima de su significación económica (que no política). Ese estigma frena la cooperación no sólo en otros sectores, sino también en el mismo sector agrícola y agro-industrial, donde el potencial bilateral es importante. Una de las aspiraciones marroquíes es convertirse en un productor agro-industrial con capacidad de abastecer tanto a su mercado interno como a los europeos. En el medio plazo, las próximas negociaciones agrícolas deberían afrontarse por parte española con un enfoque más creativo y proactivo que la mera ralentización de la negociación y minimización de las concesiones. Como en muchos otros aspectos de la relación bilateral (y no sólo en los económicos), es necesario renovar el discurso y superar el contencioso agrícola mediante una nueva narrativa sobre la complementariedad más enfocada a favorecer la apertura de la agricultura marroquí y su sector agro-industrial a las inversiones españolas.

Las próximas negociaciones agrícolas deberían afrontarse por parte española con un enfoque más creativo y proactivo que la mera ralentización de la negociación.

Energías renovables

Es evidente que España no mantiene con Marruecos el mismo tipo de interdependencia energética que con otros países norteafricanos como Argelia, Libia y Egipto. España no importa hidrocarburos de Marruecos, sino que le exporta electricidad, en parte generada en el sur de Andalucía con renovables, además de productos refinados del petróleo. Asimismo, dada la escasez de hidrocarburos del país, Marruecos es uno de los países emergentes con un programa más ambicioso de energías renovables (en el que participan empresas españolas). Los aspectos geo-económicos de la integración eléctrica y de las energías renovables tienen desde luego menos atractivo que la geopolítica del gas y el petróleo y, al igual que ocurre con el comercio agrícola, su análisis requiere de un buen número de tecnicismos. Pero también presentan un perfil menos conflictivo, más cooperativo y más abierto a la innovación institucional, tanto bilateral como euromediterránea.

Este aspecto está además en línea con las preferencias marroquíes. El Plan Solar Marroquí pretende desplegar para 2020 una capacidad solar de 2.000 MW,

España y Marruecos cuentan con la única interconexión eléctrica operativa entre las riberas norte y sur del Mediterráneo.

alrededor del 14% de la capacidad instalada en esa fecha, en cinco emplazamientos: Ouarzazate, Ain Bni Mathar, Foum Al Oued, Sebkhath Tah y Bojador en el Sáhara Occidental. Las empresas españolas participan de varios de estos proyectos. Además, Marruecos tiene un potencial eólico importante, sobre todo en la costa atlántica, en cuya explotación también participan empresas españolas. El objetivo del gobierno es alcanzar un 40% de su capacidad instalada renovable conjunta de generación eléctrica en 2020.

Por otro lado, España y Marruecos cuentan con la única interconexión eléctrica operativa entre las riberas norte y sur del Mediterráneo, y Marruecos está sincronizado al sistema eléctrico europeo (UCTE) gracias precisamente a su interconexión con España. Red Eléctrica de España ha jugado un gran papel en esa sincronización y sigue trabajando en la del conjunto del anillo eléctrico euromediterráneo. Por supuesto, también hay intereses fuera del campo de las renovables, como por ejemplo el tramo del gasoducto Magreb-Europa que discurre entre la frontera con Argelia y el Estrecho de Gibraltar, así como una participación de Endesa del 32% en la central de ciclo combinado de 380 MW de Tahaddart. Además, en 2009, Repsol y Gas Natural descubrieron gas en la zona exploratoria de Tánger-Larache, a 40 kilómetros de la costa de Marruecos. Finalmente, dadas las proyecciones de fuerte incremento de la demanda energética en Marruecos, el mercado presenta oportunidades dimensionadas a su tamaño para las empresas españolas, incluyendo las empresas de servicios energéticos.

El marco institucional de las relaciones energéticas con Marruecos es esencialmente europeo, aunque hay iniciativas bilaterales importantes, como la existencia de la interconexión eléctrica. El Tratado de Lisboa permite explícitamente la cooperación con terceros países para promover proyectos de interés mutuo y asegurar la interoperabilidad, especialmente mediante la estandarización técnica. Existen numerosas provisiones sobre la participación de terceros países en proyectos conjuntos de interés europeo del acervo comunitario. Además, la Directiva 2009/28/CE sobre energías renovables regula los mecanismos bajo los cuales esos proyectos conjuntos pueden llevarse a cabo y, sobre todo, el régimen bajo el cual pueden producirse dos tipos de importaciones de electricidad de origen renovable: física y virtual, esta última mediante transferencias estadísticas.

Para la electricidad generada con fuentes renovables importada de Marruecos, las medidas de flexibilidad no permiten las transferencias estadísticas. Sólo las importaciones físicas de terceros países pueden computarse en los objetivos de aportación de las renovables de los Estados miembros. Aunque la transferencia estadística con terceros países queda excluida, la propia Directiva apunta que a

las partes contratantes del Tratado de la Comunidad de la Energía podrían serles de aplicación las mismas medidas de flexibilidad que a los Estados miembros, si así se decidiese. Y Marruecos es un candidato claro a formar parte de aquélla o de una versión mediterránea de la misma, ya sugerida por la Comisión Europea.

El último peldaño de las relaciones energéticas euromediterráneas lo constituye precisamente el Plan Solar Mediterráneo de la UpM. Lanzado con grandes expectativas en paralelo a la iniciativa Desertec, el Plan ha ido languideciendo y perdiendo credibilidad y tracción, como el propio Desertec. La conjunción de factores como la crisis financiera, la caída de los precios del petróleo, la fatiga del apoyo a las renovables en Europa y la ausencia de un diseño normativo creíble y atrayente que ofrezca perspectivas claras a países clave como España mantiene las incertidumbres en torno al proyecto. Pero una de las grandes realidades geopolíticas energéticas de España es su cercanía a los recursos renovables del norte de África, y la certeza de que en el futuro la tecnología será capaz de aprovecharlos de manera cada vez más eficiente. No hay nada de prospectivo en afirmar que seguirá habiendo sol en el Sáhara y viento en la costa atlántica marroquí, ni en descontar descensos en las curvas de aprendizaje de las tecnologías renovables.

España no debería mantenerse al margen de las oportunidades que ello implica. En la actualidad, la ya mencionada fatiga renovable y la falta de perspectivas claras del Plan Solar Mediterráneo para España han enfriado el entusiasmo español por el proyecto, hasta el punto de llegar a vetarlo en su momento. El gobierno pareció apostar todo a la situación estratégica de España como corredor eléctrico necesario del proyecto. Pero no debe obviarse la posibilidad de que los corredores con Marruecos sean exclusivamente virtuales (transferencias estadísticas de certificados verdes que computan en los objetivos 20/20) en caso de adhesión del país al Tratado de la Comunidad de la Energía o figura asimilada. En ese escenario, el retraso en el posicionamiento español podría dejarlo fuera del esquema.

Para evitar que las renovables hereden el protagonismo (negativo) de los tomates, es aconsejable obrar al menos en dos campos. Primero, mantener un discurso favorable al despliegue de las energías renovables en Marruecos y, en general, a la integración de las mismas en un sistema energético pan-euromediterráneo; en ambos casos las preferencias hispano-marroquíes son compartidas. Segundo, enfocar el asunto en mayor medida desde sus diferentes externalidades positivas: medioambientales, de desarrollo humano, erradicación de la pobreza energética, pero destacando también las industriales

Una de las grandes realidades geopolíticas energéticas de España es su cercanía a los recursos renovables del norte de África.

y económicas (transferencia de tecnología, deslocalización de procesos industriales, cooperación técnica y en formación, etc.). Al igual que ocurre con las relaciones bilaterales de otros países, y en general con la "marca España", insuflar un mayor contenido medioambiental y de cooperación al desarrollo a la relación puede recoger algo del "poder blando" que caracteriza a las renovables, y que España estaría desaprovechando.

En clave interna, parece urgente que la postura del gobierno español no refleje las incoherencias entre diferentes ministerios (en este caso Exteriores e Industria). Esa inconsistencia daña la relación bilateral debilitando la posición española, y debe remediarse cuanto antes.

Seguridad de inversiones, contratos públicos y diferencias comerciales

Uno de los obstáculos de la relación económica bilateral consiste en el entorno institucional de los negocios imperante en Marruecos. Las empresas extranjeras,

Marruecos es un mercado complejo que requiere asesorarse legal y contablemente, así como contar con socios locales y un conocimiento importante del país.

incluidas las españolas, tienen con cierta frecuencia problemas relacionados con la seguridad jurídica, así como dificultades para resolver diferencias comerciales con sus socios, o se consideran postergadas en el mercado de contratos públicos. Es cierto que Marruecos es un mercado complejo que requiere asesorarse legal y contablemente, así como contar con socios locales y un conocimiento importante del país. Pero es innegable la mejora en el entorno de los negocios en las últimas décadas y, más concretamente, en los últimos años. Los progresos son lentos e insuficientes, pero el entorno económico institucional es identificado por el país como uno de los ámbitos prioritarios de mejora. Pese a estos avances, además de los

problemas mencionados hay otros relacionados, como la corrupción y la falta de transparencia en las licitaciones. El marco regulatorio resulta poco previsible y estable y, en general, el riesgo país sigue siendo percibido como elevado.

Sigue existiendo una percepción –algo obsoleta– del entorno económico institucional de Marruecos, el cual, con todas sus carencias, ha mejorado en los últimos años sin que se le haya dado suficiente reconocimiento. Entre 2010 y 2015, Marruecos ha escalado de la posición 128 a la 71 del *ranking* del Banco Mundial *Doing Business*, por encima de China (90) y Brasil (120). A este respecto, cabe destacar que el ascenso en ese *ranking* se ha dado prácticamente en todos los

subíndices evaluados, en ocasiones de manera muy significativa (exceptuando "obtención del crédito" y "resolución de la insolvencia"). La mejora en la gobernanza de las instituciones económicas puede verse reflejada en la mejora de tres subíndices: "apertura de un negocio", "gestión de permisos de construcción" y "obtención de electricidad". En la comparación con Brasil y China destaca la diferencia existente en cuatro de los subíndices: en "comercio transfronterizo", donde la posición general del país magrebí es muy alta, así como en "apertura de un negocio", "gestión de permisos de construcción" y "pago de impuestos". Sin embargo, en "obtención de crédito" y "resolución de insolvencia" se sigue situando por detrás de ambas potencias emergentes.

El marco regulatorio resulta poco previsible y estable y, en general, el riesgo país sigue siendo percibido como elevado.

Hay un elemento más sutil que el marco institucional, y son los equilibrios de economía política. Marruecos es un mercado que mantiene sectores enteros poco abiertos a la competencia, con una estructura oligopólica en la que las barreras informales de entrada son muy importantes. Para los grandes proyectos de inversión, esas barreras se han levantado en algunas ocasiones para atraer una actividad nueva y avanzar localmente en la curva de aprendizaje; pero una vez el socio local se ve introducido en el negocio ha intentado expulsar al socio extranjero del mercado. La opacidad de la vida económica está dominada por un número reducido de grupos empresariales, destacando el del rey y sus colaboradores cercanos, lo que unido a su reducido tamaño permite un cierto control de la actividad económica.

En este contexto, la profundización del ALC con la UE es la mejor manera de proyectar las preferencias económicas españolas en materia de acceso a los mercados públicos, transparencia, competencia, seguridad jurídica y mecanismos de solución de diferencias. La extensión del acervo comunitario en esas materias es un claro ejemplo de europeización como mecanismo de modernización institucional. Conforme Marruecos avance en ese proceso, y es probable que lo haga de forma lenta y gradual, los factores de riesgo tenderán a disminuir y la integración de Marruecos en la frontera productiva española aumentará. Pero esa mayor interdependencia contará con mecanismos de regulación estables e institucionalizados que harán más sencilla su gestión. Respecto a la eventual ofensiva francesa por recuperar su posición de primer suministrador marroquí, cuanto más transparente y anclado al acervo comunitario europeo sea el marco institucional económico marroquí, menos influencia tendrían las presiones políticas francesas.

Negociaciones comerciales Marruecos-UE

Los esfuerzos de pasar de una integración basada en los flujos físicos a otra impulsada por la convergencia normativa siempre han estado presentes en la Política Europea de Vecindad que sucedió en el tiempo a la Asociación Euromediterránea nacida en la Conferencia de Barcelona de 1995, y que se superpuso a la misma, no siempre de manera consistente ni armoniosa.²⁵ Lo profundo de la integración depende ciertamente de su componente institucional, lo que plantea la necesidad de mejorar las capacidades marroquíes para poder digerir el denso acervo comunitario que le espera. En 2010, la UE puso en marcha la primera fase de un paquete de medidas específico para ello bajo el programa *Réussir le Statut Avancé* (algo así como "que tenga éxito el Estatuto Avanzado"), dotándolo con 230 millones de euros. El programa es de carácter multi-sectorial y abarca la aproximación legislativa al acervo comunitario, así como una cooperación reforzada en políticas sectoriales como la empresa, la energía y el transporte, entre otras.

²⁵ Gonzalo Escribano (2005), *¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo*, Documento de trabajo nº 23/2005, Real Instituto Elcano, 16/V/2005.

LA DIMENSIÓN MIGRATORIA



LA DIMENSIÓN MIGRATORIA

Desde le perspectiva migratoria, Marruecos es el país de atención prioritaria para España, no sólo porque la comunidad de origen marroquí constituye la más numerosa de entre los diferentes grupos de inmigrantes extracomunitarios en el país, sino por el papel de Marruecos como país de tránsito de la inmigración que intenta entrar irregularmente en Europa a través del Estrecho de Gibraltar o de Ceuta y Melilla. Estos dos aspectos se tratan aquí por separado.

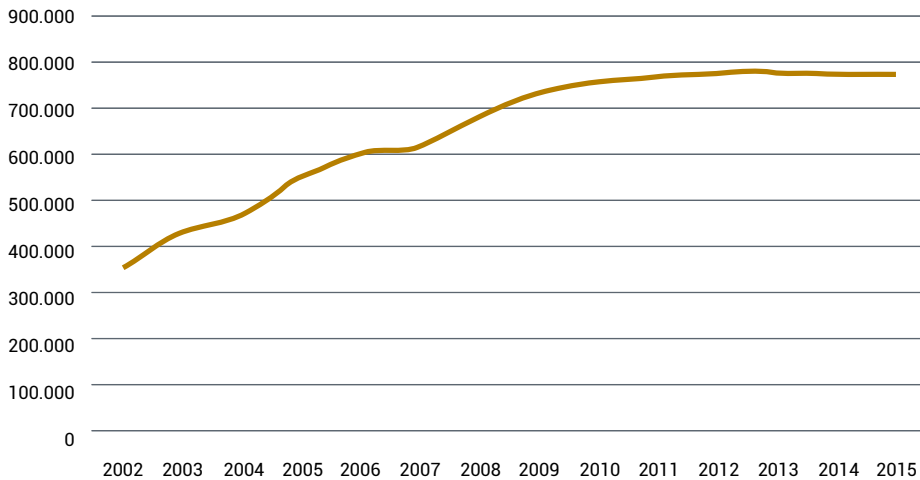
La inmigración marroquí en España: cifras y situación legal

La inmigración marroquí es la más antigua de las migraciones por motivos laborales que ha recibido España. Comenzó a mediados de los años 80 del siglo pasado cuando inmigrantes marroquíes comenzaron a asentarse en zonas de agricultura intensiva y de regadío en el litoral mediterráneo español, primero en Cataluña y después en la Comunidad Valenciana, Murcia y Almería. En esos primeros años, la inmigración marroquí, como la de cualquier otro origen nacional, se encontraba con un vacío legal y, a partir de 1985, con una norma migratoria meramente restrictiva que no ofrecía canales verosímiles de inmigración legal. Hasta 1991, la entrada en territorio español era fácil para la población marroquí, a la que no se exigía visado, al igual que a los ciudadanos de otros países norteafricanos. A partir de ese año se impuso el visado para esas poblaciones como resultado de la adhesión de España al Convenio de Schengen.

Sin embargo, la irregularidad continuó siendo la norma ante la demanda de trabajadores en el sector agrícola (abandonado poco o poco por los españoles), así como la falta de vigilancia en las fronteras marítimas españolas, la ausencia de canales de inmigración legal y la práctica inexistencia de control policial o de inspección laboral sobre el trabajo irregular. Por ello, durante los años 90 miles de jóvenes marroquíes, varones en su gran mayoría, cruzaron el Estrecho de Gibraltar en pateras y encontraron trabajo en España en la agricultura y la construcción. Sólo a partir de la Ley de Extranjería de 2000, que concedía incentivos a los inmigrantes irregulares para empadronarse, afloró estadísticamente el número de extranjeros residentes en el país. También en los años 2000-2001 se produjeron en España las primeras grandes operaciones de regularización de la inmigración irregular acumulada tras años de inadecuación del marco normativo a la realidad migratoria. Así, en 2002 se encontraban residiendo en España 370.720 inmigrantes marroquíes, el mayor grupo nacional de extranjeros con gran diferencia.

El despliegue del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en 2002 en el área del Estrecho y después en otros puntos de la costa sur peninsular y de Canarias, condujo en poco tiempo a la detección de prácticamente todas las barcas que transportaban inmigrantes, que eran devueltos de inmediato a Marruecos en virtud del acuerdo firmado entre ambos países en 1992. Como consecuencia, la llegada de nuevos inmigrantes irregulares marroquíes por vía marítima descendió muy sustancialmente, hasta convertirse en una vía anecdótica de entrada. En la última de las regularizaciones extraordinarias, la de 2005, el porcentaje de marroquíes que presentaron su solicitud fue muy bajo (el 16% sobre el total de marroquíes empadronados, comparado con el 50% de media entre los demás grupos) porque ya entonces la gran mayoría de los inmigrantes marroquíes eran regulares. Desde entonces, el porcentaje de irregularidad entre los inmigrantes marroquíes es el más bajo de todos los grupos nacionales (este porcentaje se calcula comparando el número de personas empadronadas con el de permisos de residencia para personas de esa nacionalidad).

Gráfico 7. Número de empadronados en España nacidos en Marruecos



Los datos de 2015 son provisionales.

Fuente: INE, Padrón Municipal.

Como se aprecia en el Gráfico 7, la inmigración marroquí se duplicó en España desde que existen los primeros datos fiables, correspondientes a enero de 2002 y, aunque su ritmo de crecimiento se frenó a raíz de la crisis, siguió aumentando hasta el año 2012. Desde entonces se ha experimentado un ligerísimo descenso (779.481 personas empadronadas en 2012 frente a 772.580 en 2014). Sin embargo, hay indicios de que la cifra real es menor que la recogida en el Padrón. Así, por

ejemplo, testimonios recogidos en Marruecos dentro del proyecto Ithaca²⁶ señalan que muchos inmigrantes se han marchado de España para vivir en el propio Marruecos, donde el coste de vida es mucho menor, o en otros países de la UE, mientras que mantienen el empadronamiento en España para no perder derechos de estancia. También otros autores sugieren que se está produciendo una movilidad no registrada estadísticamente.²⁷

En la actualidad, se da la paradoja de que el número de permisos de residencia en vigor para marroquíes (785.180) es mayor que el número de personas nacidas en Marruecos y viviendo en España (772.580), lo que implica que prácticamente todos los migrantes marroquíes empadronados en España están en situación regular mientras que algunos de los que tienen permiso no residen en ella. El 88% de los permisos de residencia a marroquíes en España son de larga duración,²⁸ lo que les permite legalmente estancias largas fuera del país sin perder su estatus.

El acceso a la nacionalidad española por parte de los inmigrantes marroquíes es bajo: sólo un 19,5% de los nacidos en Marruecos ha adquirido la nacionalidad española, frente al 33% de la media de los no comunitarios y el 46% de los originarios de América Latina (INE, enero de 2014). Los marroquíes se encuentran en una situación desfavorable a este respecto porque las normas españolas permiten a la mayor parte de los inmigrantes extracomunitarios, los latinoamericanos, solicitar la ciudadanía tras dos años de estancia legal, mientras que para el resto se exigen 10 años.²⁹ Por otra parte, la discrecionalidad del juez a la hora de juzgar hasta qué punto un inmigrante está "integrado" –requisito para acceder a la nacionalidad– ha perjudicado a menudo a los marroquíes, especialmente cuando se trata de personas con un nivel muy bajo de español y, en general, educativo, una combinación que se da en muchas de las mujeres marroquíes residentes en España.

Prácticamente todos los migrantes marroquíes empadronados en España están en situación regular mientras que algunos de los que tienen permiso no residen en ella.

26 El Real Instituto Elcano participa en el proyecto europeo de investigación Ithaca (*Integration, Transnational Mobility and Human, Social and Economic Capital Transfers*) y dentro de él estudia las relaciones migratorias entre Marruecos y España. Véase <http://globalgovernanceprogramme.eui.eu/ithaca/>.

27 Véase, por ejemplo, Colectivo IOÉ (2010), "El impacto de la crisis económica en la situación laboral de los inmigrantes marroquíes en España", Notas Socioeconómicas de Casa Árabe, nº 11/2010, www.casaarabe-ieam.es.

28 <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html>.

29 Sobre las diferencias en el acceso a la nacionalidad puede verse Carmen González Enríquez (2013), "El precio de la ciudadanía española y europea", ARI nº 22/2013, Real Instituto Elcano, 14/VI/2013.

Características sociodemográficas

En comparación con otros grupos de inmigrantes y con la población española, la inmigración marroquí en España es joven (el 53% tiene entre 25 y 45 años), masculina (58%) y casada (64%). Estos dos últimos factores indican un modelo migratorio clásico en el que el hombre emigra primero para traer después a la esposa y, en su caso, a los hijos. Los hogares marroquíes en España son más grandes (cuatro personas de media) que los hogares marroquíes en otros países europeos y la natalidad es relativamente alta, con 2,75 hijos por mujer. Su nivel educativo es bajo en comparación con el de los demás grupos nacionales o con el de los marroquíes en otros países europeos: el porcentaje de analfabetismo es alto (20%), especialmente entre las mujeres, así como el de los que carecen de educación formal (21%), y sólo un 10% tiene educación universitaria.³⁰

Durante los años de intenso crecimiento económico español (1996-2007), los hombres marroquíes encontraron empleo principalmente en el sector de la construcción, seguido por la agricultura y los servicios. En comparación con otros grupos, la participación de los marroquíes en la agricultura triplicaba la de los demás grupos, y multiplicaba por 30 la de los españoles. El empleo en ocupaciones profesionales de alta cualificación era anecdótico. Por su parte, sólo una tercera parte de las mujeres marroquíes estaba empleada.

España no ha ejercido un papel de atracción de la inmigración cualificada marroquí, que se dirige tradicionalmente a Francia y, más recientemente, a Canadá.

Sobre este panorama, el efecto de la crisis económica resultó demoledor para toda la población inmigrante, pero especialmente para la marroquí por su concentración en el sector de la construcción. Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) muestran para esta población una tasa de paro del 54%, más que duplicando la tasa de los españoles y superando en 20 puntos a la media de la población extranjera (datos del 4º trimestre de 2013).

España no ha ejercido un papel de atracción de la inmigración cualificada marroquí, que se dirige tradicionalmente a Francia y, más recientemente, a Canadá. Pese a la cercanía, el número de estudiantes universitarios marroquíes en España siempre ha sido bajo, en comparación con los procedentes de otros países, pero ha descendido aún más a raíz de los recortes presupuestarios y el aumento de las tasas universitarias. En 2004, el número de estudiantes

30 Héctor Cebolla y Miguel Requena (2009), "Los inmigrantes marroquíes en España", en David Reher y Miguel Requena (eds.), *Las múltiples caras de la inmigración en España*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 251-287.

marroquíes en España era de 3.374 y en 2013 había descendido a 1.856 (como comparación, en la misma fecha había 4.685 estudiantes estadounidenses y 2.918 mexicanos). También ha descendido el número de estudiantes marroquíes de secundaria y bachillerato en los institutos españoles en Marruecos, que es una vía previa a la universidad española. Las normas españolas no favorecen de ninguna forma la atracción de esos estudiantes: cuando acaban su carrera en España se encuentran en la misma situación legal que cualquier otro extranjero para obtener un permiso de residencia y trabajo en el país. En este terreno, España debería aprender de la experiencia francesa, que ejerce una atracción activa de los mejores estudiantes marroquíes, con matrículas universitarias y residencias estudiantiles a bajo precio.

Integración social y percepciones mutuas

Existe ya una abundante literatura sobre las opiniones, actitudes y percepciones recíprocas de los marroquíes y españoles que refleja sistemáticamente dificultades en la convivencia y en la valoración mutua. Las encuestas de opinión realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) muestran desde finales de los 90 que los marroquíes forman el colectivo de inmigrantes menos valorado por los españoles. Esta mala posición en la opinión pública ya existía antes del 11 de septiembre de 2001, y fue reforzada desde entonces al establecerse una relación entre islamismo y terrorismo y, especialmente, tras los atentados del 11 de marzo de 2004 en los trenes de Madrid en los que participaron varios inmigrantes marroquíes. Después de este último golpe terrorista, el entorno social se deterioró y los medios de comunicación informaban en 2004 que los inmigrantes marroquíes encontraban cada vez más dificultades para alquilar un piso o para conseguir un trabajo.

Afortunadamente, esta actitud negativa provocada por el ataque se ha templado desde entonces, pero los marroquíes siguen formando el grupo de inmigrantes menos apreciado por la población general. El retraso de las zonas rurales de las que muchos de estos inmigrantes proceden, el analfabetismo de algunos de ellos –especialmente de las mujeres– y su uso del velo se convierten en argumentos utilizados por los españoles para explicar su rechazo.³¹

Por otra parte, la población marroquí, y la musulmana en general, han encontrado muchas dificultades para abrir mezquitas y lugares de culto en los municipios españoles. A falta de una normativa urbanística específica sobre los centros religiosos, y ante la oposición popular que en muchas ocasiones se ha enfrentado

31 Carmen González Enríquez y Berta Álvarez-Miranda (2005), *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública*, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid. Versión electrónica en <http://extranjeros.mtas.es/es/general/publicaciones.html>.

a la apertura de esos centros en los vecindarios, las mezquitas se han abierto a menudo en lugares inapropiados, como locales industriales en las periferias de las ciudades. El uso del velo por las jóvenes marroquíes en los colegios ha sido también objeto de debates públicos, aunque de una intensidad mucho menor a la alcanzada en Francia en torno al mismo tema. Cabe destacar que, a pesar de lo anterior, en España no existen partidos ni movimientos con discursos abiertamente xenófobos que tengan un gran impacto electoral o social. Asimismo, hasta la fecha no se han dado incidentes racistas graves o repetidos en poblaciones españolas de la forma en que se han producido en otros países europeos.

La integración de las peculiaridades culturales marroquíes en la vida educativa, laboral y municipal ha seguido caminos muy diversos, que en buena parte se explican por el tamaño de la población marroquí. En general, allí donde ésta es muy numerosa es también más probable que la escuela, la empresa o el ayuntamiento adopten normas que facilitan las prácticas musulmanas, como la Fiesta del Sacrificio y el Ramadán.

Cooperación en materia migratoria-laboral

España y Marruecos firmaron en 2001 un acuerdo sobre mano de obra, que no fue activado hasta 2004, cuyo objeto era la gestión conjunta de movimientos laborales de temporada. En ese año se produjo la primera experiencia importante: la contratación en origen de mujeres para la recogida de la fresa en Huelva, seleccionadas por la Agencia Nacional de Promoción del Empleo y de las Competencias de Marruecos (ANAPEC, en sus siglas en francés). Aquella experiencia fue un fracaso por varias razones: gran parte de las mujeres que recibieron su permiso de estancia temporal procedían de ciudades, no tenían experiencia agrícola y, sobre todo, no tenían intención de volver a Marruecos. Muchas de esas mujeres ni siquiera se presentaron en las fincas de fresas y un 60% de las contratadas no regresó a Marruecos. Este porcentaje de no retorno hacía insostenible el proyecto de contar con trabajadoras marroquíes de forma estable para las siguientes campañas. Por este motivo, en 2005, la ANAPEC y las autoridades españolas implicadas adoptaron un acuerdo para revisar los criterios de selección: a partir de entonces sólo se seleccionó a mujeres rurales con experiencia agrícola y con hijos dependientes.

En España no existen partidos ni movimientos con discursos abiertamente xenófobos que tengan un gran impacto electoral o social.

También en 2005 la ANAPEC recibió una importante ayuda europea, a través de los fondos MEDA, para su desarrollo institucional, que contribuyó de modo

claro al perfeccionamiento de las capacidades de esta agencia y a la transparencia de sus procesos de selección. El resultado de los nuevos criterios de selección y de la mayor implicación de los empresarios españoles en ella fue un descenso hasta el 8% de los casos de no retorno, lo que hizo posible el mantenimiento del programa y el aumento del número de mujeres contratadas hasta un máximo de 16.000 en 2009. Junto a la zona fresera de Huelva, hay otras dos áreas, Almería y Lleida, que practican la contratación temporal en origen en Marruecos para labores agrícolas, pero con volúmenes mucho menores.

España y Marruecos firmaron en 2001 un acuerdo sobre mano de obra, que no fue activado hasta 2004, cuyo objeto era la gestión conjunta de movimientos laborales de temporada.

La gestión de la migración marroquí de temporada desde Huelva, o, más exactamente, desde Cartaya, el centro de la zona fresera, se ha convertido en un modelo que la Comisión Europea, el Banco Mundial y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), junto a otras organizaciones internacionales, muestran a menudo como referencia de buena práctica. Eso se debe a que se ha conseguido aunar los intereses de los empresarios agrícolas con la seguridad jurídica y los intereses de los trabajadores migrantes. El programa ha recibido ayudas europeas a través de dos proyectos sucesivos: AENEAS de la Comisión Europea (*Programme for Financial and Technical Assistance to Third Countries in the Area of Migration and Asylum*) y después a través de otro programa europeo, el M@res, dedicado a la gestión fronteriza.

La crisis económica española ha tenido un impacto apreciable en el número de mujeres contratadas en Marruecos. Los trabajadores autóctonos españoles abandonaron el sector a lo largo de los años 90 para incorporarse a otras actividades (construcción y servicios), pero la crisis iniciada en 2007 ha motivado la vuelta a la agricultura de muchos autóctonos o inmigrantes ya residentes en España, un proceso perceptible a partir de 2009, coincidiendo con el agotamiento de las prestaciones por desempleo de los que perdieron su trabajo a lo largo de 2007 y 2008. En 2010 se contrataron en Huelva sólo 6.000 mujeres marroquíes, frente a las 16.000 del año anterior, y en 2014 el número se había reducido a 2.000. En cualquier caso, hay que resaltar que, desde la incorporación de Rumanía y Bulgaria a la UE, Marruecos es el único país no miembro de la UE en el que se sigue realizando esta contratación de inmigrantes para el sector fresero y que el mantenimiento de esta forma de cooperación con Marruecos se debe principalmente a la voluntad del gobierno español de mantener este lazo.

La colaboración hispano-marroquí en el control de la inmigración irregular

Desde 2004, el gobierno marroquí colabora estrechamente con el español en el control de la inmigración irregular para evitar que los inmigrantes salgan desde sus costas hacia España. Esta colaboración es muy sustancial y de primera necesidad para España y se concreta en múltiples formas entre las que destacan las patrullas conjuntas de la Guardia Civil y la Gendarmería Real de Marruecos y el establecimiento de comisarías conjuntas en Algeciras y Tánger.

Sin esta colaboración, la situación española, y la del conjunto del espacio europeo de Schengen, sería mucho más débil en el terreno de la gestión migratoria.

El gobierno marroquí colabora estrechamente con el español en el control de la inmigración irregular para evitar que los inmigrantes salgan desde sus costas hacia España.

Sin embargo, el gobierno marroquí sigue sin aceptar la devolución de los subsaharianos llegados a España desde sus costas, pese a su ratificación en octubre de 2012 del acuerdo de 1992 que preveía esta devolución. Marruecos, que intenta jugar un papel de líder regional en los países más cercanos del África subsahariana, quiere evitar ser visto como colaborador de la UE en este terreno.

Paradójicamente, en este contexto, el desarrollo del SIVE y de las actividades de salvamento marítimo se puede ver como un factor de riesgo y atracción en la medida en que haya embarcaciones que se arriesguen a la partida en la esperanza de que la alerta a las autoridades de salvamento les garantice una entrada segura en puertos españoles.

La principal debilidad española en este terreno es la dependencia de la buena voluntad y las buenas relaciones con el gobierno y las fuerzas de seguridad marroquíes en la zona. El caso más claro es el de Ceuta, Melilla y los islotes despoblados que gestiona directamente el Ministerio de Defensa español. Sin la cooperación marroquí sería imposible impedir un flujo continuo de inmigrantes irregulares subsaharianos desde las áreas circundantes de Ceuta y Melilla, así como desde el litoral cercano a las islas y peñones de la zona de Alhucemas donde, por ejemplo, la Isla de Tierra se encuentra a escasos 50 metros de la playa.

De la misma forma, sin la cooperación marroquí en la vigilancia contra la inmigración irregular impidiendo que los subsaharianos se lancen al agua para llegar a nado o en pequeñas balsas a las costas de Ceuta y Melilla, o sin sus periódicas operaciones de desalojo en los montes de las cercanías de las ciudades

autónomas, los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla o la entrada a nado serían mucho más frecuentes. Por último, la aceptación por Marruecos de las llamadas "devoluciones en caliente" de los inmigrantes irregulares detenidos entre las dos vallas del perímetro de las ciudades autónomas, es imprescindible para la actual política española de control de la inmigración irregular.

Marruecos ha comenzado a desarrollar una política de inmigración y asilo, hasta ahora inexistente

Esa cooperación, vital para los intereses españoles, depende de la buena voluntad del vecino y pone en sus manos un instrumento de influencia. La debilidad de los cimientos de esa cooperación se puso de manifiesto en agosto de 2014, cuando en dos días entraron en España más de 1.000 inmigrantes subsaharianos, ante la pasividad de las fuerzas marroquíes. Eso ocurrió tras un incidente en el que una patrulla de la Guardia Civil se acercó en una acción rutinaria a una embarcación fondeada en aguas cercanas a Ceuta solicitando la identificación de sus ocupantes, resultando que a bordo se encontraba el rey Mohamed VI, de cuya presencia los agentes no tenían conocimiento previo.

Marruecos está a su vez realizando esfuerzos importantes para reducir la llegada a su territorio de inmigrantes subsaharianos que acaban quedándose en el país ante la imposibilidad de acceder a España. Los cálculos que manejan fuentes marroquíes estiman en unas 40.000 personas el número de inmigrantes en esa situación. A ello se debe la propuesta de fortalecer su frontera con Argelia, principal puerta de entrada de los subsaharianos en territorio marroquí, mediante la construcción de una valla en la parte norte de la frontera.

En otro sentido, Marruecos, en parte como resultado de la presión de la UE y en parte como un intento de mejorar sus relaciones con los países subsaharianos, ha comenzado a desarrollar una política de inmigración y asilo, hasta ahora inexistente, y prestar más atención a los derechos humanos de los inmigrantes. El gobierno español se ha ofrecido a colaborar con Marruecos en el diseño de la reforma migratoria. Como resultado del proceso de regularización de inmigrantes llevado a cabo durante 2014, Marruecos concedió cerca de 18.000 permisos de residencia a inmigrantes irregulares, la mayoría procedentes de países de África subsahariana.

La atención a los inmigrantes menores de edad no acompañados es otro punto débil de la política de contención, especialmente en Ceuta y Melilla, donde los menores marroquíes de las provincias cercanas pueden entrar libremente, como toda la población de esas áreas (con la condición de que las abandonen antes de las 12 de la noche). De acuerdo con las normas españolas sobre protección a la infancia, no pueden ser devueltos al país de origen o de tránsito a no ser que se

asegure la recepción por su familia o por una institución dedicada a su cuidado, y deben ser acogidos y recibir una educación hasta que lleguen a la mayoría de edad (18 años).

Las estimaciones oficiales señalan que, en la actualidad, los menores marroquíes acogidos en España son unos 1.500. Su viaje se realiza de forma generalmente programada por las familias que envían a estos muchachos a España para que se les proporcione formación y trabajo, a la espera de que puedan enviar remesas en el futuro. Cuando las cifras de menores llegados eran reducidas, los centros se ocupaban de ayudarles a encontrar un trabajo y a conseguir un permiso de residencia al cumplir los 18 años. Sin embargo, el aumento del número de llegadas y la constatación de que se estaba produciendo un "efecto llamada" causado por la protección prestada, motivó un cambio de actitud y ahora los jóvenes son devueltos a su país de origen al llegar a la mayoría de edad, lo que frustra el proyecto familiar migratorio que estaba detrás de la llegada.³²

32 Para frenar esa llegada, el gobierno español y las Comunidades Autónomas más afectadas (Andalucía, Canarias, Madrid y Cataluña) han financiado la construcción y mantenimiento de centros dedicados a la protección de los menores en Marruecos. Por su parte, este país se comprometió en 2007 a agilizar la repatriación de los menores, pero el acuerdo no fue ratificado hasta octubre de 2012 y Marruecos sigue rechazando la devolución de menores.

SEGURIDAD Y DEFENSA



SEGURIDAD Y DEFENSA

La cooperación militar, de lo institucional a lo práctico

La cooperación militar entre España y Marruecos progresa vinculada a las relaciones bilaterales (de Estado a Estado) y multilaterales (dentro de la Iniciativa 5+5 entre los países del Mediterráneo occidental, desde 2004).³³ No existe ninguna organización multilateral en la que coincidan como Estados miembros, aunque Marruecos ha colaborado en operaciones de la UE y de la OTAN (de cuyo "Diálogo Mediterráneo" Marruecos es miembro desde 1995). En 2004, las Fuerzas Armadas españolas y las Fuerzas Armadas Reales marroquíes participaron de forma conjunta en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH, en sus siglas en francés), integrándose una compañía marroquí en un batallón español, una experiencia que no se ha vuelto a repetir.

Las relaciones bilaterales se incluyen en el Convenio de Cooperación en el ámbito de la Defensa, firmado el 27 de septiembre de 1989. Se programan en el Plan de Diplomacia de Defensa y se impulsan mediante las Comisiones Mixtas de Alto Nivel. Son relaciones prioritarias –sólo superadas por la UE y EEUU– dentro del Plan de Diplomacia de Defensa, en particular las que se mantienen tradicionalmente con Marruecos.³⁴ La cooperación con Marruecos comprende la enseñanza y ejercicios anfibios, de defensa aérea y de búsqueda y rescate, entre otras 25 actividades incluidas en el Plan que se actualiza mediante las reuniones de una Comisión Mixta. Además de las cuestiones relacionadas con la contaminación marítima, Marruecos está muy interesado en que sus Fuerzas Auxiliares –un cuerpo armado de naturaleza militar dependiente del Ministerio del Interior– colabore con la Unidad Militar de Emergencias (UME) española (desde 2012 las Fuerzas Auxiliares marroquíes colaboran con la UME y tienen un oficial de enlace). Dentro de la formación, España y Marruecos intercambian alumnos y profesores en las escuelas de Estado Mayor, cursos de especialización y maniobras conjuntas para el adiestramiento de las fuerzas navales (Medatex y Maes), aéreas (Atlas y Balsar) y de emergencias (Curiex).

Dentro de la Iniciativa 5+5, las relaciones se enfocan a fomentar la confianza entre los países de ambas orillas del Mediterráneo occidental y entre los participantes

³³ Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez.

³⁴ Este plan contó con una partida presupuestaria específica del Ministerio de Defensa de 1,09 millones de euros para gastos de personal y de 50.000 euros para operaciones en 2013.

Dentro de la Iniciativa 5+5, las relaciones se enfocan a fomentar la confianza entre los países de ambas orillas del Mediterráneo occidental y entre los participantes del norte de África.

del norte de África, especialmente entre Argelia y Marruecos, que a hacer frente a problemas de seguridad compartidos.³⁵ La Iniciativa se enfrenta al reto de trascender la cooperación militar y abordar proyectos que refuercen las capacidades locales de respuesta frente a los retos regionales como el terrorismo, la inmigración, los tráficos ilícitos o la inseguridad marítima, entre los ya mencionados. Algunos países como Argelia han apoyado la participación de otras agencias³⁶ y la Presidencia española de 2014 tenía entre sus objetivos fomentar la cooperación militar ante desastres y emergencias.

España organiza desde 2008 el ejercicio *Seaborder* para el adiestramiento conjunto y combinado en el control de tráfico marítimo, búsqueda y rescate, abordaje e inspección de buques (las últimas en septiembre de 2014 en Málaga), mientras que Malta e Italia organizan los ejercicios *Canale* en el Mediterráneo oriental.

Sin embargo, la cooperación militar entre España y Marruecos no ha estado a la altura de las relaciones de amistad y de seguridad que se comparten. La industria española no se ha beneficiado de las grandes inversiones del programa de modernización marroquí que se ha repartido entre EEUU y Francia, salvo algunas estaciones de radar, vehículos y sistemas de gestión de tráfico aéreo. Con un gasto anual de 4.000 millones de dólares, Marruecos adquirió 24 cazas F-16 en una operación valorada en unos 2.000 millones de dólares iniciada en 2007 y unos 200 carros M1 Abrams y 60 piezas de artillería M109A5 excedentes del Ejército de EEUU por valor de unos 1.000 millones de dólares en 2012. De Francia, una fragata FREMM –la *Mohamed VI*– que ha supuesto una inversión próxima a los 500 millones de euros, además de la flota de helicópteros Puma iniciada en 2007 por valor de unos 2.000 millones de euros, y de los Países Bajos tres fragatas SIGMA, dentro de una diversificación de suministro en la que no

³⁵ Cuenta con un Plan de Acción anual de actividades y varios proyectos a largo plazo como el Centro Virtual Regional de Control de Tráfico Marítimo, una Academia de Defensa, el Centro Euro Magrebí de Estudios Estratégicos, Centro de Desminado, Puntos de Contacto y Centro no Permanente de Planificación y Coordinación Operativa en emergencias, Manual de Procedimientos Comunes en seguridad marítima y Mecanismo de Coordinación de las marinas de los países de la Iniciativa que lidera España.

³⁶ No obstante, los proyectos aprobados o en estudio y los planes de acción se van abriendo hacia ámbitos de seguridad como la protección civil, las emergencias, la seguridad marítima, la contaminación, el salvamento e, incluso, se evalúa la posibilidad de ampliarla a la inmigración ilegal y la lucha contra el crimen organizado en la Declaración Conjunta de los ministros de Defensa de la Iniciativa 5+5 (Guimaraes, Portugal, 11/XII/2013).

se descarta a Rusia. Su presupuesto de defensa se ha incrementado de 3.160 millones de dólares en 2010 a 3.900 en 2015 (un aumento del 23,41%), a lo que habría que añadir unos 46 millones de asistencia militar de EEUU.

Por otro lado, la cooperación militar debería profundizarse por el lado operativo, ya que la presencia y actuaciones armadas de grupos yihadistas en el norte de África representan una amenaza para la seguridad de ambos países. Por ello, parece lógico que sus fuerzas armadas exploren nuevas vías de colaboración para hacerles frente.

Estado y expectativas de las Fuerzas Armadas Reales

Las Fuerzas Armadas marroquíes cuentan con personal entrenado, equipamiento moderno y relaciones de cooperación con Fuerzas Armadas de otros países que le permiten desarrollar sus misiones más importantes: el control del Sáhara Occidental y el apoyo a la monarquía. Siendo una institución importante en Marruecos, las Fuerzas Armadas no participan en la lucha por el poder y están bajo el control directo del rey, que cuenta con un ministro delegado de Defensa y un inspector general. Las unidades operativas están principalmente en el Sáhara Occidental y en la frontera con Argelia.

Las Fuerzas Armadas Reales marroquíes cuentan con experiencia en misiones internacionales y la propia en el Sáhara Occidental. Su Fuerza Aérea participa en las operaciones aéreas de la coalición internacional sobre Irak contra el autoproclamado Estado Islámico (Daesh, en sus siglas en árabe) y en las de la coalición árabe en Yemen contra las fuerzas rebeldes e insurgentes. La experiencia de combate adquirida podría facilitar la cooperación aérea bilateral en operaciones similares.

Marruecos comparte la preocupación por la seguridad del Sahel, pero sus desavenencias con Argelia le impiden trabajar eficazmente en marcos regionales como los de la Unión del Magreb Árabe (UMA), la Unión Africana (de la que Marruecos no es miembro) y la Comunidad de Estados del Sahel-Sáhara (CEN-SAD), a la que no pertenece Argelia. Marruecos recibe apoyo militar, antiterrorista y económico de EEUU, la UE y las monarquías árabes del Golfo y se encuentra relativamente alejado de los focos de desestabilización yihadista de Libia y del Sahel. Además, cuenta con unas fuerzas de seguridad eficaces en la lucha contra el terrorismo.

Marruecos comparte la preocupación por la seguridad del Sahel, pero sus desavenencias con Argelia le impiden trabajar eficazmente en marcos regionales como los de la UMA, la Unión Africana y la Comunidad de Estados del Sahel-Sáhara

Las Fuerzas Armadas se ven en la disyuntiva de continuar con sus funciones tradicionales o participar más activamente en la lucha contra el yihadismo que anida en el Sahel, una labor en la que ya han participado Argelia, Mali, Níger y Túnez, mientras que Marruecos ha preferido entrenar a soldados malienses en su territorio. Por un lado, Marruecos continúa desarrollando lazos de cooperación

con EEUU (ha reanudado en 2014 los ejercicios *African Lion* que interrumpió en 2013 por la posición estadounidense sobre el Sáhara Occidental) y, por otro, continúa recibiendo ofertas del Consejo de Cooperación del Golfo para que entre a formar parte de las Fuerzas Conjuntas que están creando. En su última reunión de 2014, los ministros de Defensa de la Iniciativa 5+5 acordaron incrementar el intercambio de información sobre el yihadismo y la ciberdefensa.

El principal reto de las relaciones bilaterales parece ser el de desarrollar una cooperación enfocada a reforzar la seguridad común frente a los actores no estatales violentos que actúan en el Sahel.

El principal reto de las relaciones bilaterales parece ser el de desarrollar una cooperación enfocada a reforzar la seguridad común frente a los actores no estatales violentos que actúan en el Sahel. Además de lo anterior, la seguridad marítima parece otro de los ámbitos donde es posible la cooperación bilateral. A más largo plazo, España

podría colaborar con Marruecos para una mayor integración en las misiones de la UE en África aprovechando las expectativas de participación de Marruecos en las misiones PCSD que se abrió en la cumbre UE-Marruecos de 2010.

La cooperación policial, lista para ampliar y profundizar

España no tiene con Marruecos un acuerdo marco general que ampare toda la cooperación policial, por lo que se recurre a acuerdos de cooperación específicos. España financia la mayoría de las acciones de intercambio, refuerzo institucional, cursos, unidades de intervención y análisis derivadas de esos acuerdos. También recurre al programa Euromed para la formación antiterrorista y contra el crimen organizado. Con Marruecos se han establecido Centros de Coordinación Policial –antiguas comisarías conjuntas– para acelerar el intercambio de información policial, además de ayudar en la gestión del tránsito y asistencia a emigrantes.

Desde 2004, Marruecos colabora en la vigilancia de sus costas para evitar la salida de inmigración irregular desde ellas y se han establecido patrullas conjuntas de la Guardia Civil y la Gendarmería Real marroquí, con intercambios de personal, en varios puntos: Granada-Alhucemas, Almería-Nador, Algeciras-Tánger y El Aaiún-Fuerteventura.

En 2006 se puso en marcha el programa *Seahorse Atlántico* de la Comisión Europea para la cooperación policial (visitas, cursos de formación marítima e inmigración, patrullas mixtas, oficiales de enlace y conferencia policial Europa-África) entre España, Portugal, Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, al que siguió la instalación de una red de comunicaciones (*Seahorse Network*) que se ampliaron luego a Marruecos, Gambia y Guinea Bissau (*Seahorse Cooperation Centres*). En Gran Canaria se sitúa el Centro de Coordinación Regional, apoyado por el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima desde Madrid. A través de esta red, los países de origen y de destino de las embarcaciones pueden compartir información en tiempo real, cooperando en su distribución, en la localización de embarcaciones sospechosas y en tareas de salvamento y de intercepción.

Entre las asignaturas pendientes de la cooperación policial se encuentra la sostenibilidad, ya que la programación se resiente de los recortes de fondos y personal.

Marruecos también participa, junto a Argelia y Egipto, en las iniciativas del Foro Global Contra el Terrorismo (*Global Counter-Terrorism Forum*, GCTF) en la lucha contra los fenómenos terroristas de los combatientes yihadistas, el secuestro y pago de rescates, y la radicalización, entre otros. Además, y dentro de la cooperación entre ministros del Interior de Francia, Portugal, Marruecos y España (G 4), esta última ha apoyado la ampliación de la cooperación policial a la lucha contra el terrorismo y los flujos ilícitos en el Sahel.

Entre las asignaturas pendientes de la cooperación policial se encuentra la sostenibilidad, ya que la programación se resiente de los recortes de fondos y personal. La cooperación tiene que tener en cuenta las prioridades de seguridad, que coinciden en el caso del terrorismo, pero no en igual medida en la lucha contra el crimen organizado y la emigración, una diferencia que hay que añadir a las peculiaridades propias. Dentro del terrorismo, la cooperación podría extenderse a la lucha contra la radicalización. Finalmente, la cooperación policial tiene que extenderse al ámbito industrial.

Según la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 y la Estrategia de Acción Exterior de 2014, el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea son zonas vitales para la seguridad de España, lo que implica la necesidad de reforzar la cooperación de las fuerzas armadas y de seguridad de ambos países para hacer frente a los riesgos compartidos.

COOPERACIÓN ANTITERRORISTA ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS



COOPERACIÓN ANTITERRORISTA ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS

En nuestros días, referirse a la cooperación antiterrorista entre las autoridades españolas y las marroquíes es hacerlo a la cooperación bilateral contra actores individuales y colectivos implicados en actividades de terrorismo yihadista inspiradas en una u otra variedad de la ideología del salafismo yihadista. Esta visión fundamentalista y belicosa del credo islámico es una de las variantes del salafismo y, como tal, resulta extraña al entendimiento consuetudinario de la religión, concretamente el asociado a la escuela y al rito malikí, que es la forma oficial y moderada del islam propia de la gran mayoría de los musulmanes en Marruecos, quienes suponen un 99,4% de la población del país, prácticamente en su totalidad sunníes.

La radicalización yihadista afectó a centenares de súbditos marroquíes que, durante los años 80 del pasado siglo, se trasladaron a Afganistán, respondiendo de este modo a un llamamiento a la denominada yihad defensiva emitido por múltiples autoridades religiosas de orientación salafista establecidas en distintos países del mundo islámico –incluida alguna formada en el rigorismo doctrinal saudí que predicaba en el norte de Marruecos– a raíz de la invasión soviética del país asiático. Pero no será hasta la siguiente década, ya avanzados los 90, cuando se detecte en territorio español la presencia de células terroristas de orientación yihadista, directa o indirectamente relacionadas con al-Qaeda, entre cuyos miembros se incluían inmigrantes marroquíes procedentes de ciudades como Tánger, Tetuán y Casablanca, entre otras.

Del atentado en el hotel Atlas Asni al 11-M

La movilización yihadista de los años 80 y 90 fue el fenómeno que condujo a los primeros intercambios en materia de antiterrorismo entre España y Marruecos. Aunque ya en agosto de 1994 se produjo un acto de terrorismo yihadista en el hotel Atlas Asni de Marrakech, como consecuencia del cual perdieron la vida dos turistas españoles y otro más resultó herido, esos intercambios se desarrollaron en especial como consecuencia de dos acontecimientos especialmente importantes ocurridos en uno y otro país con posterioridad. En primer lugar, en España, debido al desmantelamiento en noviembre de 2001 de la célula que al-Qaeda había fundado siete años antes, cuyo líder había conseguido captar a algunos marroquíes, aunque en su mayoría estuviese formada por individuos de

origen sirio. A continuación, en Marruecos, por los atentados perpetrados el 16 de mayo de 2003 en Casablanca, uno de cuyos blancos fue el restaurante y lugar de ocio Casa de España. Entre los 45 muertos ocasionados por esos atentados hubo tres fallecidos españoles, por lo que en el Audiencia Nacional se abrió un sumario en el marco del cual se avanzó en el intercambio de información antiterrorista entre las autoridades españolas y las marroquíes.

La red del 11-M estuvo integrada en su mayoría por marroquíes.

Ahora bien, la cooperación antiterrorista entre España y Marruecos registró un salto cualitativo después de estos dos sucesos, y más concretamente tras la matanza que tuvo lugar el 11 de marzo de 2004 en Madrid. Recordemos que la red del 11-M estuvo integrada en su mayoría por marroquíes. Algunos de estos lograron huir de España, pero fueron detenidos en Marruecos o extraditados posteriormente a éste, su país de origen, tras ser capturados en Siria. Marruecos, como es sabido, no extradita a sus nacionales. Sin embargo, esos individuos fueron juzgados y condenados en dicho país por hechos relacionados con la preparación y ejecución del 11-M. Para entonces, el gobierno español había tomado la decisión de destacar en Rabat a un magistrado de enlace que, además de agilizar el intercambio judicial en casos de terrorismo, facilitó esos encausamientos y los consiguientes veredictos condenatorios. Esta innovadora y valiosa figura del magistrado español de enlace establecido en Marruecos persiste.

Una excelente cooperación antiterrorista

Tanto las autoridades judiciales –en concreto la Fiscalía de la Audiencia Nacional, única jurisdicción que en España se ocupa de delitos de terrorismo– como policiales españolas –los respectivos servicios de información del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil con competencias en terrorismo dentro del territorio nacional– coinciden en señalar que, en estos momentos, la cooperación antiterrorista con Marruecos se desarrolla en unos términos muy positivos: mejor que nunca antes.³⁷ Como ilustración de ello baste reseñar que en 2013 y 2014 los cuerpos policiales españoles y marroquíes desarrollaron conjuntamente seis operaciones antiterroristas, con un saldo de 40 detenidos a ambos lados de la frontera: Operación Cesto (junio-septiembre de 2013), Operación Azteca (marzo de 2014), Operación Gala (junio de 2014), Operación Kibera (agosto de 2014 y diciembre 2014) y Operación Farewell (septiembre de 2014).

37 Véase Fernando Reinares y Carola García-Calvo (2015), "Cooperación antiterrorista entre España y Marruecos", ARI nº 18/2015, Real Instituto Elcano, 31/III/2015.

En relación con los riesgos y amenazas asociados al terrorismo internacional, esta colaboración con el vecino del sur es fundamental para España. Ello obedece no sólo a factores de proximidad geográfica, sino también al hecho de que la gran mayoría de los residentes en España que proceden de países con poblaciones mayoritariamente musulmanas son de origen marroquí. Añádase a ello la evidencia de que, entre la totalidad de terroristas muertos o condenados en España entre 1996 y 2012 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, el 27,4% tenía nacionalidad marroquí (cifra que alcanzó el 40,7% para cuantos de estos fueron detenidos o se inmolaron con posterioridad a 2003) y hasta un 28,8% había nacido en Marruecos (dato que se eleva hasta el 42,6% desde 2004).

En relación con los riesgos y amenazas asociados al terrorismo internacional, esta colaboración con el vecino del sur es fundamental para España.

Igualmente fundamental en materia de prevención y lucha contra el terrorismo internacional es para España la cooperación con Francia. Ambos países comparten similar valoración respecto a los focos y fuentes de la amenaza terrorista, además de una preocupación especial respecto a yihadistas de origen marroquí, en el caso francés sobre todo respecto a segundas generaciones, es decir, descendientes de inmigrantes procedentes de Marruecos. Pese a que en el pasado reciente han funcionado incluso equipos conjuntos de cooperación judicial antiterrorista compuestos por miembros de los tres países, los intercambios de Francia con Marruecos, en relación al mismo problema común, se deterioraron extraordinariamente a lo largo de 2014, una circunstancia que, aunque subsanada a inicios de 2015, ha contribuido a elevar aún más el perfil adquirido en la actualidad por el alcance de la relación hispano-marroquí.

Aun cuando la cooperación antiterrorista entre España y Marruecos es en la actualidad excelente, los desafíos que ambos países afrontan, de la misma manera que lo hacen otros en y alrededor del Mediterráneo occidental, no se han manifestado en su previsible potencial. Muy especialmente respecto a la excepcional movilización yihadista relacionada con Siria e Irak que tiene lugar desde finales de 2011, cuyo impacto en términos de riesgos y amenazas terroristas incide sobre los países del Magreb y sobre el entorno europeo inmediato. Ello invita a reflexionar sobre el mantenimiento e incluso la mejora en la cooperación bilateral antiterrorista con Marruecos, socio que es el país más estable en la región del Magreb por lo que atañe a la incidencia del terrorismo –entre 2011 y 2013 se registró en el país un solo atentado terrorista, lo que contrasta con no menos de 33 ocurridos en Túnez, 77 en Argelia y 353 en Libia durante ese mismo período de tiempo–, en sus distintos niveles estructural, organizativo e individual.

En paralelo a la cooperación antiterrorista hispano-marroquí, también se lleva a cabo una discreta y eficaz colaboración bilateral en el ámbito de los Servicios de Inteligencia.

En paralelo a la cooperación antiterrorista hispano-marroquí desarrollada entre las respectivas autoridades judiciales y policiales, también se lleva a cabo una discreta y eficaz colaboración bilateral en el ámbito de los Servicios de Inteligencia (CNI por parte española y DGED/DGST por parte marroquí), cuya actividad va más allá de la acción represiva sobre la actividad criminal de las células terroristas de tendencia salafista-yihadista, con un carácter preventivo del fenómeno y un alcance estratégico. Dicha colaboración se ejecuta de forma coordinada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y se está centrando en el problema de los individuos de origen marroquí desplazados a la "tierra de yihad" en Siria e Irak. Está enfocada a la obtención de información que

permita neutralizar este fenómeno que representa una amenaza para ambos países. La eficacia de esta cooperación sólo puede medirse indirectamente, si bien a juzgar por la ausencia en los últimos 10 años de atentados similares a los del 11-M –en los que jugaron un papel principal individuos de origen marroquí– se puede inferir que la cooperación está teniendo resultados satisfactorios.

Mantenimiento y mejora de la cooperación

En el nivel estructural no debe minimizarse la importancia de los condicionamientos políticos, pese a la autonomía relativa que se atribuye a la relación existente entre agencias estatales de seguridad de España y Marruecos. Es más, a diferencia de lo que ocurre con otros países de la región o con otros sectores de las relaciones bilaterales, España y Marruecos carecen aún de un convenio que proporcione el marco jurídico para desarrollar más adecuadamente la cooperación bilateral en materia de seguridad, incluyendo la lucha contra el terrorismo. Su inexistencia en la fecha de redacción de este informe, que sería recomendable subsanar con prontitud, revela que las relaciones bilaterales entre ambos países han sido, en el plano político general, más irregulares de lo que conviene a una eficaz cooperación antiterrorista.

Respecto a la Administración de Justicia y la cooperación antiterrorista, una vez culminado el Programa de Modernización de dicho sector –entre cuyos principales logros destacan la mejora técnica de las instituciones judiciales y la creación de una red de cooperación judicial hispano-marroquí– y tras ponerse en marcha una segunda fase del mismo, al igual que otras iniciativas relacionadas, es preciso reformar protocolos bilaterales ya obsoletos a fin de favorecer la colaboración antiterrorista en el ámbito judicial. Estos, en cualquier caso, deben acomodarse

a un principio de reciprocidad que, por ejemplo, permita la entrega temporal, de Marruecos a España y viceversa, de encausados en procedimientos abiertos sobre terrorismo que se encuentren en uno de esos países mientras la acción judicial que le afecta se desarrolla en el otro. Así se atenuarían las dificultades derivadas de que las autoridades marroquíes no extraditen a sus nacionales.

A un nivel organizativo y en el ámbito judicial, adquiere un valor singular la existencia de un grupo cuatripartito de trabajo entre fiscales antiterroristas de España, Francia, Bélgica y Marruecos. A este mismo nivel organizativo, pero en el campo policial, la realidad de la cooperación entre España y Marruecos es dual. El Cuerpo Nacional de Policía, a través de su Comisaría General de Información, se relaciona con la Dirección General de la Seguridad Nacional (DGSN) marroquí, mientras que el correspondiente servicio de Información de la Guardia Civil lo hace con la Gendarmería del vecino al sur. Las potenciales disfunciones de coordinación a que ese tipo de arreglos duales pueden subsanarse a través, por una parte, de la División Antiterrorista del recientemente creado Centro de Inteligencia contra Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO) y, por otra, mediante el trabajo efectivamente conjunto a la vez que integrado, es decir, sin sesgos corporativos, de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado destinados en Rabat para desempeñar tareas relacionadas con las competencias internacionales propias del Ministerio del Interior, independientemente del cuerpo al que pertenezcan.

Es precisamente a este último respecto, en el nivel individual, donde cabe insistir en algunos aspectos que requieren un particular cuidado para el desarrollo de una cooperación antiterrorista tan crítica para España como lo es la que se mantiene con Marruecos. Convendría así, con el propósito de que las relaciones personales de cariz informal basadas en la confianza que tanta importancia tienen para canalizar con la mayor rapidez y efectividad las relaciones oficialmente formalizadas, subrayar la importancia que tienen el hecho de que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado destinados como consejero o agregados de Interior en la Embajada de España en Marruecos tengan, como requisito imprescindible, además del rango apropiado para tratar con sus interlocutores locales y sólida experiencia en el campo de la Información, un buen manejo de la lengua francesa, además de incrementarse el número de quienes se expresen con fluidez en árabe.

España y Marruecos carecen aún de un convenio que proporcione el marco jurídico para desarrollar más adecuadamente la cooperación bilateral en materia de seguridad, incluyendo la lucha contra el terrorismo.

El Plan Nacional de Prevención de la Radicalización contempla la colaboración hispano-marroquí en áreas como la formación de imames.

Prevención de la radicalización

Hay una faceta preventiva, en el ámbito de la cooperación hispano-marroquí contra el terrorismo internacional, que debe ser traída a colación. Se trata del empeño de las autoridades marroquíes en controlar la designación de los imames que ejercen en lugares de culto islámico en España, particularmente en aquellos oratorios cuya congregación es principalmente compuesta por musulmanes de origen marroquí, a fin de evitar que predicadores extremistas promuevan la radicalización entre sus nacionales. Esto es de interés para España, que aún no tiene las

capacidades necesarias para intervenir en ese sector religioso ni sobre temas de cultura marroquí en otros ámbitos como el educativo. Ahora bien, estas iniciativas deben estar, además de concertadas con las autoridades españolas en el marco de las relaciones bilaterales, controladas por ellas. En este sentido, el Plan Nacional de Prevención de la Radicalización es una adecuada iniciativa dentro de la cual encuadrarse.

Dicho programa de prevención de la radicalización, en lo que se refiere a la radicalización yihadista, contempla de hecho la colaboración hispano-marroquí en áreas como la formación de imames –una faceta a la que Marruecos viene dedicando una especial atención en el contexto norteafricano, habiéndose convertido en referente regional–, la participación de docentes marroquíes en la impartición de contenidos sobre lengua y cultura de su país en colegios españoles a descendientes de inmigrantes procedentes del mismo, e incluso la financiación del culto islámico en Ceuta y Melilla. Ahora bien, esta colaboración prestada por las autoridades de Marruecos en iniciativas orientadas a inhibir procesos de radicalización en el seno de colectividades de origen marroquí establecidas en España, ofrece a Rabat posibilidades de ejercer sobre las mismas una influencia que podría terminar sirviendo mejor a los intereses marroquíes que a los intereses nacionales de España.

COOPERACIÓN Y DESARROLLO EN MARRUECOS



COOPERACIÓN Y DESARROLLO EN MARRUECOS

Marruecos, país prioritario para la cooperación española

Marruecos es un país prioritario para la cooperación española. Según el Plan Director de la Cooperación Española vigente,³⁸ Marruecos se encuentra entre los 23 países de asociación en los que la ayuda española está llamada a concentrarse durante el período 2013-2016. Cabe destacar que, a pesar de la tradicional orientación de la cooperación española hacia América Latina y el Caribe y, en menor medida, el norte de África y Oriente Medio, de esta última región sólo son prioritarios cuatro países o territorios (Marruecos, Mauritania, la población saharauí y los Territorios Palestinos), quedando excluidos otros países del norte de África con necesidades de desarrollo y relevancia geoestratégica para los países del sur de Europa (como Túnez, Egipto y Argelia). De este modo, a la importancia de Marruecos como socio de la cooperación se le suma la de constituirse en un pivote de las relaciones con otros países de la región norafricana y subsahariana. En relación a esta última, Marruecos podría convertirse incluso en un socio de cooperación triangular, por ejemplo a través de un proyecto de agua y saneamiento en Mauritania.

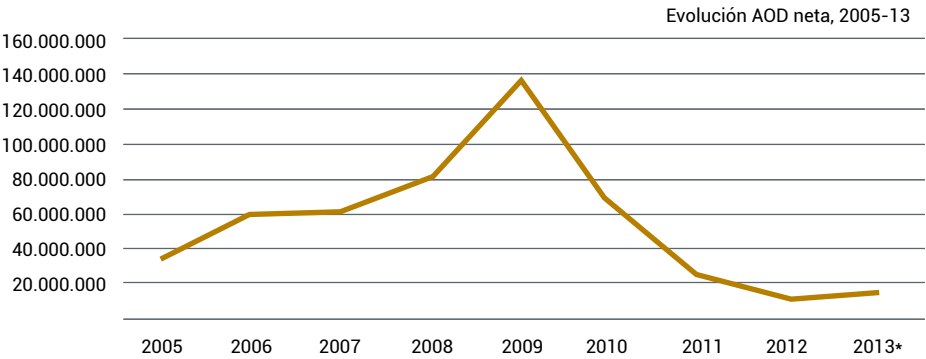
Marruecos es un país prioritario para la cooperación española.

La ayuda española en Marruecos se ha visto drásticamente reducida desde su pico en 2009 de 167 millones de euros en términos netos, hasta algo más de 15 millones de euros en 2013. Sin embargo, los recortes no han hecho sino acentuar la importancia relativa de Marruecos como principal socio de la región: antes recibía la mitad de la ayuda al norte de África, y ahora recibe el 80%. Cabe destacar, no obstante, que, en sentido contrario, la proporción de ayuda destinada al norte de África ha perdido peso sobre el conjunto de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española como consecuencia de los recortes.³⁹

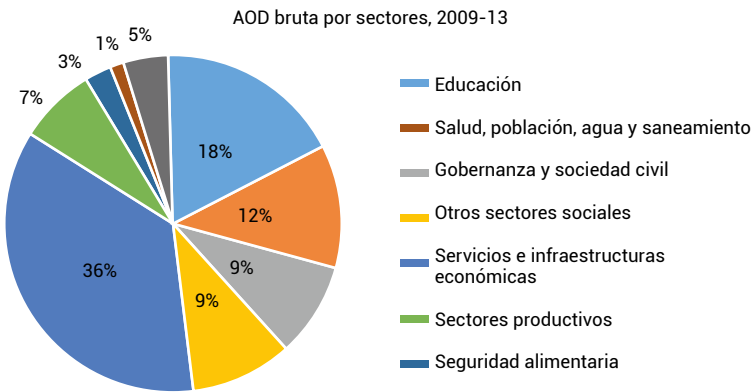
38 MAEC (2013), *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

39 Más información en <https://infoaod.maec.es/> y <http://stats.oecd.org/>.

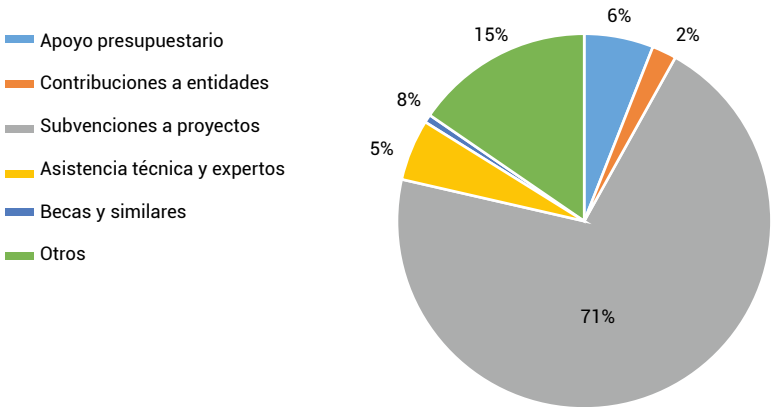
Gráfico 8. Evolución y distribución de la AOD española en Marruecos



Fuente: AECID.



Fuente: <http://stats.oecd.org/>.



Fuente: <http://stats.oecd.org/>.

La AOD española en Marruecos está muy diversificada tanto en sectores como en instrumentos, tal como se refleja en el Gráfico 8. También desde el punto de vista de los actores es una ayuda diversa, con una participación importante de Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y actores de la Administración General del Estado distintos de la AECID. El predominio de las subvenciones a proyectos como instrumento de cooperación, además, ha ayudado a ONG y universidades españoles a establecer lazos de cooperación con sus homólogos españoles.⁴⁰

En Marruecos también se han puesto en marcha otras intervenciones más recomendadas por la agenda de la eficacia de la ayuda, como por ejemplo, el apoyo presupuestario directo en los sectores de la salud y la educación. Más recientemente, el país ha servido de laboratorio para nuevas modalidades e instrumentos de la ayuda. Por ejemplo, junto con Colombia, Perú y México, forma parte de los países en los que se han puesto a prueba las posibilidades de colaboración público-privada para el desarrollo. En el ámbito europeo es también pionero en el apoyo presupuestario conjunto o la evaluación conjunta.

En términos más amplios, la variedad e intensidad de las relaciones bilaterales –migratorias, comerciales, inversoras, etc.– hacen de Marruecos un país idóneo para ensayar nuevas formas más integradas de acción exterior, siguiendo los principios de coherencia e integración pautados en la recientemente aprobada Ley de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado (LAEESE). En este sentido, se podría iniciar un proceso de reflexión que llevara a una apuesta más integral –*whole-of-government*– en la aproximación a las relaciones con el país vecino, planteando, para la renovación del actual Marco de Asociación País (MAP) vigente desde 2012, que dicho documento marco incluyese un mayor número de dimensiones de las relaciones bilaterales, más allá de las que atañen de forma estricta a la cooperación al desarrollo. En este sentido, y siguiendo el mismo planteamiento señalado en el acta de la Comisión Mixta,⁴¹ el MAP debería tener en cuenta todos los actores e instrumentos que afectan a la dimensión del desarrollo.

¿Es España un donante importante para Marruecos?

Por distintos motivos ligados a la estabilidad política, los intereses económicos o su posición geoestratégica, Marruecos no sólo es un socio atractivo para la cooperación española, sino también para muchos donantes tradicionales (EEUU,

40 Según las estadísticas de la OCDE, sólo en 2013 se registraron 221 subvenciones a proyectos, financiadas por municipios (150), Comunidades Autónomas (43), universidades (16), AECID (11) y ejecutadas en su mayor parte por ONG españolas (160). Además, se registraron 24 acciones de asistencia técnica ejecutadas por universidades y centros de estudios (14) y diversas administraciones públicas (10).

41 Acta de la I Reunión de la Comisión Mixta Marroquí-Española de Cooperación, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>.

Francia y Alemania) y emergentes (como Kuwait). En la actualidad, hay hasta 39 países o fondos bilaterales o multilaterales con compromisos vivos de AOD (Tabla 3).

Tabla 3. Compromisos de AOD con Marruecos: media de los compromisos anuales, 2008-2012 (en millones de dólares corrientes y en % de los compromisos totales)

Nº	País	Media 2008-12	%	Nº	País	Media 2008-12	%
1	Francia	761,30	29,17	21	BAfD	3,19	0,12
2	Instituciones UE	510,55	19,56	22	Países Bajos	2,53	0,10
3	Fondo Árabe (AFESD)	263,68	10,10	23	UNHCR	1,82	0,07
4	Kuwait (KFAED)	220,13	8,43	24	UNFPA	1,69	0,06
5	EEUU	209,48	8,03	25	Dinamarca	1,67	0,06
6	Alemania	185,47	7,11	26	UNICEF	1,34	0,05
7	Japón	169,94	6,51	27	UNDP	1,19	0,05
8	España	100,67	3,86	28	Luxemburgo	0,91	0,03
9	Emiratos Árabes Unidos	44,41	1,70	29	WHO	0,79	0,03
10	OFID	30,00	1,15	30	Finlandia	0,64	0,02
11	Bélgica	28,76	1,10	31	Australia	0,60	0,02
12	Portugal	11,82	0,45	32	UNAIDS	0,37	0,01
13	Banco Islámico de Desarrollo	11,62	0,45	33	Grecia	0,28	0,01
14	Fondo Global	11,16	0,43	34	Austria	0,20	0,01
15	Canadá	8,43	0,32	35	Irlanda	0,17	0,01
16	GEF	6,20	0,24	36	Noruega	0,08	0,003
17	Reino Unido	5,59	0,21	37	Suecia	0,05	0,002
18	Corea del Sur	4,98	0,19	38	República Checa	0,02	0,001
19	Italia	4,69	0,18	39	Eslovenia	0,001	0,00003
20	Suiza	3,76	0,14		Total	2.610	100.0

Fuente: <http://stats.oecd.org/>.

La Tabla 3 refleja un país con ayuda fragmentada, lo que a los ojos de la OCDE es un problema en términos de eficacia de la ayuda, por cuanto que muchos donantes con donaciones pequeñas generan altos costes administrativos. Esta institución precisa la fragmentación de la ayuda a Marruecos indicando que de las 27 relaciones que mantiene con países donantes, 18 son no significativas. Es decir, la ayuda de la mayoría de los donantes en Marruecos no destaca ni en relación a otras ayudas del donante (la proporción de ayuda en el país socio es

inferior a la contribución del mismo donante a la ayuda mundial) ni en relación a otras ayudas del receptor (el donante no se encuentra entre el grupo de donantes que aporta el 90% de la ayuda en el país receptor).

La relación de España con Marruecos sí es significativa. En el marco de un estudio realizado por el Real Instituto Elcano para el Parlamento Europeo,⁴² se pidió a los representantes de los donantes con presencia en Marruecos que identificaran los donantes líderes y, particularmente, los que son miembros de la UE. Curiosamente, ningún representante –ni siquiera los de las propias instituciones europeas– identificaron como tal a la delegación europea. Sin embargo, Francia fue mencionada nueve de las 10 veces, España siete y Alemania cuatro.

La dimensión europea de la cooperación al desarrollo

La relación de cooperación al desarrollo entre España y Marruecos trasciende la dimensión bilateral, cobrando especial importancia el papel de la UE en el país magrebí y el papel potencial que podría desempeñar España en esta dimensión europea. Por una parte, a pesar del foco de la cooperación comunitaria en los países de renta baja y menos adelantados, un país de renta media baja como Marruecos es de suma importancia para la Unión por una mera cuestión de vecindad. Por otra parte, con los recortes de la ayuda española y el mantenimiento de las contribuciones multilaterales obligatorias, su aportación al presupuesto europeo se ha convertido en una de las partidas más importantes de la ayuda española, lo que obliga, en aras de la eficacia, a una reflexión estratégica desde la cooperación española sobre los principales objetivos de la cooperación europea y la capacidad de España para moldearlos.⁴³

La relación de cooperación al desarrollo entre España y Marruecos trasciende la dimensión bilateral, cobrando especial importancia el papel de la UE en el país magrebí y el papel potencial que podría desempeñar España en esta dimensión europea.

A diferencia de otras políticas comunitarizadas –como la agrícola y la comercial– o que permanecen bajo la responsabilidad de los gobiernos y administraciones de los Estados miembros –como la sanitaria–, la política de cooperación internacional para el desarrollo se encuentra en una situación excepcional e intermedia. Si bien existe

42 Iliana Olivé, Aitor Pérez y Rafael Domínguez (2013), "The Cost of Non-Europe in Development Policy: Increasing Coordination between EU Donors. Case Study: Morocco", PE 494.464 CoNE, nº 1/2013, Annex II, Parlamento Europeo, Bruselas.

43 José María Larrú y Javier Sota (2014), "La Unión Europea y la Agenda de Desarrollo post-2015", Documento de Trabajo CECOD, nº 25, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, Madrid.

un presupuesto europeo de ayuda al desarrollo, que bebe de las aportaciones obligatorias de los Estados miembros, ejecutado por instituciones europeas (Comisión Europea y Banco Europeo de Inversiones, entre otras), también se mantienen y coexisten las políticas bilaterales de cooperación al desarrollo de los Estados miembros; de modo que con frecuencia las instituciones europeas terminan actuando como un donante más en un panorama fragmentado de la ayuda europea.

Los altos costes administrativos o la imposibilidad de constituir a Europa en un actor global del desarrollo bajo estas circunstancias –y a pesar de que los presupuestos de ayuda agregados convierten a la Unión en el primer donante mundial– han llevado a diversas iniciativas políticas para la coordinación e integración de los donantes europeos. Así, la UE se ha sumado sin matices a la “ortodoxia” de la agenda de eficacia de la ayuda⁴⁴ de la OCDE, que aboga por una mayor apropiación por parte de los países socios, la coordinación de donantes y la homogeneización de las prácticas de la cooperación. En paralelo, la UE ha promovido su propio Programa para el Cambio⁴⁵ que incluye, por ejemplo, una concentración de la ayuda europea en un menor número de sectores.

A pesar de ello, los avances hacia una mayor coordinación han sido, en muchos casos, decepcionantes. En general, esto puede tener que ver con los muy distintos procedimientos internos de cada donante europeo o con la falta de coordinación entre las instituciones de un mismo país donante –habitual, por ejemplo, entre la cooperación financiera reembolsable y la no-reembolsable–. Pero además, en el caso de Marruecos, estos pobres resultados podrían estar relacionados con las dificultades de encajar la agenda de la eficacia de la ayuda –concebida, en buena medida, para la cooperación con países de renta baja o menos adelantados– en un país vecino, con fuerte atractivo geoestratégico, la presencia de un gran número de donantes, una administración local fuerte y centralizada y una renta *per cápita* y unos niveles de desarrollo humano superiores a la media de los países prioritarios de la cooperación europea.

En estas condiciones, y frente a la agenda “ortodoxa” o “dura” de la coordinación europea, podrían lograrse mayores niveles de integración, en un país como Marruecos, con una agenda “heterodoxa”; y, dada la posición de liderazgo de la cooperación española en Marruecos, España podría impulsar este proceso de integración blanda de la cooperación europea. Esta integración blanda consistiría en cambiar el objetivo de integración total de toda la ayuda europeo por un objetivo intermedio y menos ambicioso de integrar las principales aportaciones de la ayuda europea. En el caso específico de Marruecos, esto se concretaría en coordinar las ayudas de la cooperación francesa y la española y, en paralelo,

44 <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>.

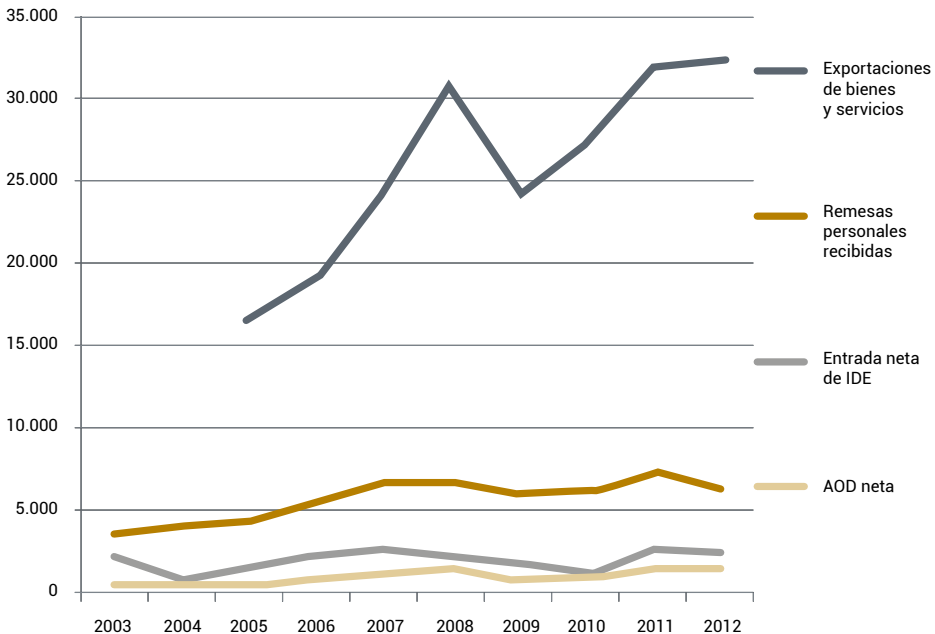
45 http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/press_corner/all_news/news/2011/13102011_es.htm.

facilitar los mecanismos de la cooperación delegada por la cual un Estado miembro pone en manos de otro su presupuesto de ayuda para un determinado país, sector o programa –dada la dificultad de homogeneizar distintos y complejos procedimientos administrativos de un país miembro a otro–. Asimismo, en paralelo, es imprescindible que mejore la comunicación e integración de la cooperación española planificada y ejecutada bilateralmente con Marruecos con la definición de la posición española para la configuración de la cooperación europea con el país vecino.

Inversiones y desarrollo

La AOD no es la única fuente de financiación externa de la economía marroquí ni, por lo tanto, la única dimensión de las relaciones externas que puede tener un efecto en los niveles de desarrollo económico y social del país magrebí. De hecho, en el último decenio, las entradas netas de ayuda del exterior han rondado los 1.000 millones de dólares corrientes anuales, mientras que la media de entradas netas de inversión extranjera directa (IED) se ha situado en más de 2.000 millones, las remesas de migrantes en cerca de 5.800 millones y los ingresos por exportaciones de bienes y servicios en más de 25.700 millones.

Gráfico 9. Fuentes de financiación externa de la economía marroquí en el período 2003-2012



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators online*.

Las políticas de promoción de la internacionalización de la empresa española no deberían ignorar los objetivos de la política de cooperación española.

Las remesas de migrantes, la inversión directa y los ingresos por exportaciones no se producen necesariamente con el objetivo último de la mejora de los niveles de desarrollo. Además, el tipo de agentes que intervienen en el envío de una remesa –generalmente migrantes–, la exportación de un bien o la creación de una nueva empresa con capital extranjero –empresarios locales o extranjeros– no son los mismos que los que intervienen en las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo.

Con todo, estas otras dimensiones de las relaciones internacionales influyen en variables de desarrollo local: las remesas movilizan ahorro, las exportaciones de bienes y servicios contribuyen a pagar la factura de importaciones y la inversión directa puede tener efectos en el empleo, la pauta de crecimiento –con mayor o menor cambio estructural–, el equilibrio de la balanza de pagos, la provisión de nuevos bienes y servicios y la contribución a los bienes públicos locales y globales. No hay que perder de vista que este efecto en desarrollo puede ser positivo, o también negativo.⁴⁶

Además, algunos de estos flujos, como los de IDE, pueden provenir de los mismos países donantes de ayuda y pueden verse influidos por políticas públicas articuladas desde las mismas administraciones. En el caso de España, existe una política de promoción de la internacionalización de la empresa que se ejecuta a través de distintos organismos –como la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDES) y la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) –, programas y herramientas –como las ferias comerciales y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) gestionado desde el Ministerio de Economía y Competitividad–.

Siguiendo los criterios de unidad de acción en el exterior y de coherencia, recogidos en la LAESSE mencionada más arriba, todas las herramientas de la acción exterior española podrían o deberían perseguir un conjunto coherente de objetivos. Así, podría argumentarse que las políticas de promoción de la internacionalización de la empresa española no deberían ignorar los objetivos de la política de cooperación española.

Esta sinergia de objetivos puede resultar particularmente interesante en Marruecos, donde se ha dado un proceso relativamente importante de deslocalización de la empresa española. Además, a diferencia de lo que ocurre en otras regiones en

46 Iliana Olivé y Aitor Pérez (2014), "How to Deal with the 'Black Box' of Foreign Investment and Development: A Case Study in the Dominican Republic and a Methodological Proposal", *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 35, nº 4, pp. 539-59.

desarrollo, en Marruecos buena parte del peso de la deslocalización empresarial española lo llevan las pequeñas y medianas empresas (pymes), lo que se debe en parte a la cercanía geográfica y a los bajos costes de deslocalización que se derivan de ésta. Así como para España la internacionalización de las pymes sigue siendo un proceso pendiente –desde la intensa internacionalización de las grandes empresas en los 90–, para Marruecos la capilaridad de las pymes –necesitadas de vínculos productivos con la economía local– y sus sectores de actividad productiva –la agricultura, el textil y el tratamiento de residuos, entre otros– ofrecen un importante potencial para la dinamización de procesos de desarrollo económico y social.

En el sector agrícola, por ejemplo, se ha producido una entrada importante de pymes españolas como resultado de la política de apertura y arrendamiento de fincas de propiedad pública. Con ello, se están introduciendo técnicas de cultivo significativamente más productivas que las locales. Teniendo en cuenta que la mayoría de los hogares pobres de Marruecos dependen de ingresos agrarios, la absorción de estas tecnologías por parte de los productores locales tendría una enorme incidencia en desarrollo y afianzaría los vínculos de los empresarios agrarios españoles con la sociedad y autoridades marroquíes. Una orientación estratégica de las herramientas públicas de internacionalización de la empresa española en Marruecos –que tuviera en consideración los objetivos de desarrollo de la cooperación española– podría ofrecer importantes beneficios para ambos países.

Si bien en la retórica de la cooperación tienen cada vez más presencia el sector privado u otros flujos internacionales,⁴⁷ más allá de la ayuda, esto no ha dado lugar a un cambio sustancial en la práctica de la cooperación. Los motivos son de muy distinto orden, desde las resistencias de los actores más tradicionales de la cooperación al desarrollo hasta la falta de capacidades, pero cabe destacar que el sistema de cooperación lleva décadas trabajando fundamentalmente con dos grupos de actores –gobiernos o administraciones y organizaciones de la sociedad civil– por lo que trabajar con un nuevo tipo de actor –el sector empresarial público o privado– requiere de distintos cambios en la arquitectura de la ayuda, lo que nos lleva a sugerir las siguientes tres recomendaciones.⁴⁸

En primer lugar, el énfasis de la colaboración entre dos políticas tradicionalmente aisladas –la de la internacionalización de la empresa y la de cooperación internacional para el desarrollo– ha de ponerse en los objetivos, no en los instrumentos. En los últimos años han proliferado análisis y documentos oficiales sobre la integración del sector privado empresarial en el sistema de ayuda al

47 Véase, por ejemplo, la Declaración del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan en 2011, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>.

48 Iliana Olivié, Aitor Pérez y Manuel Gracia (2013), "Cómo articular la colaboración público-privada para el desarrollo en el Norte de África", ARI nº 24/2013, Real Instituto Elcano, 21/VI/2013.

desarrollo desde el punto de vista del diálogo entre dos herramientas. Así, los esfuerzos se están concentrando en la forma de articular partenariados público-privados o en la reorientación de la cooperación financiera reembolsable para la promoción empresarial. No obstante, el foco debería estar en el objetivo: es en aras de la creación de empleo –que, por cierto, es el objetivo de diversas actuaciones de la cooperación española en Marruecos–,⁴⁹ de la sostenibilidad de la balanza de pagos marroquí o del fomento de un patrón de crecimiento más inclusivo y sostenible que deberán diseñarse herramientas de cooperación en las que participe el sector empresarial español (o marroquí). Este enfoque cobra aún más importancia si se tiene en cuenta que, de los tres ejes de la cooperación española para el desarrollo con Marruecos, uno de ellos es precisamente la promoción de oportunidades económicas para los más pobres. Este eje se materializa, por ejemplo, en el apoyo al desarrollo del sector pesquero mediante el fortalecimiento de dos centros de formación en Larache y Alhucemas, el programa Nauta y el apoyo a la pesca artesanal.

Para ello, la promoción de una internacionalización de la empresa española con efectos en el desarrollo de Marruecos ha de estar incluida en el MAP. De hecho, distintas estrategias de desarrollo marroquíes –el Plan Marruecos Verde, el Plan de Emergencia Industrial y la Visión 2020 para el Turismo– cuentan con la IED como una fuente y forma de financiación para el desarrollo económico y social.

Y, en tercer lugar, para que un MAP más integral, desde el punto de vista de las herramientas en funcionamiento para la promoción del desarrollo de Marruecos, pueda llevarse a cabo, es necesario reforzar las capacidades en el terreno, concretamente en la Oficina Técnica de Cooperación (OTC). La OTC en Marruecos debe ser capaz, por ejemplo, de analizar la actividad empresarial con un enfoque de desarrollo para identificar potenciales colaboraciones público-privadas entre la cooperación y las empresas españolas con actividad en Marruecos o, incluso, de identificar nuevas IED que pudieran colaborar en el proceso de desarrollo en Marruecos.

49 Como el proyecto de apoyo institucional al departamento de Empleo del Ministerio de Empleo y Formación Profesional, el proyecto regional, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de promoción de empleo juvenil en Argelia, Mauritania, Marruecos y Túnez, o diversas medidas para el refuerzo de las políticas públicas de empleo de Marruecos.

CULTURA, EDUCACIÓN Y CIENCIA EN LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS



CULTURA, EDUCACIÓN Y CIENCIA EN LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS

Las relaciones bilaterales en educación, investigación científica y cultura tienen sus bases en sendos convenios de cooperación firmados en 1979 (cooperación científica y técnica) y 1980 (cooperación cultural y educativa), este último revisado en 2012 tras la firma de un nuevo Convenio de Asociación Estratégica en materia de Desarrollo y de Cooperación Cultural, Educativa y Deportiva entre el Reino de España y el Reino de Marruecos. La firma del Convenio de Cooperación Científica y Técnica de 1979 y el Protocolo de Aplicación de dicho convenio (en julio de 1990) supuso el instrumento de conducción de la cooperación española en ese campo, y en particular la concesión de becas de estudios, el intercambio de documentación y de información, el intercambio de especialistas, materiales y equipos tecnológicos, el Programa de Cooperación Interuniversitario Hispano Marroquí (iniciado en 1996), el de Lectorados universitarios, el desarrollo del Hospital Español de Tánger y, más recientemente, el establecimiento de un Memorandum de Entendimiento para la promoción de Campus Transfronterizos (2011).

Mirando al otro: las relaciones culturales entre España y Marruecos

La cooperación cultural con el Magreb es uno de los ejes contemporáneos de la acción exterior española al menos desde que, durante los primeros años de la dictadura y el consiguiente aislamiento internacional (1946-1955), los países árabes se convirtieron con los iberoamericanos en dos pilares de la política exterior española. Tras la creación en 1954 del Instituto Hispano-Árabe de Cultura –transformado en Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe en 1988 e integrado en la AEI en 1989– y la firma de un primer acuerdo de cooperación cultural hispano-marroquí en 1957, España creó sus primeros centros culturales en Marruecos –Casablanca en 1963, seguido por Fez, Tánger y Rabat, hasta el de Tetuán en 1984, que se convertirán después en sedes del Instituto Cervantes–, que aunque dotados de escasos recursos mantienen la actividad y el interés por las culturas mutuas.

Durante esas décadas centrales del siglo, el desarrollo de la radio y la televisión suponen un modo cotidiano de contacto cultural de la población marroquí con los contenidos culturales españoles, dado que en el norte del país se captan

las señales radios y televisiones españolas –en particular para los contenidos deportivos y, sobre todo, el fútbol–, y lo mismo ocurre con las emisiones de la televisión marroquí en algunas zonas del sur de España. En todo caso y en parte como consecuencia de la diferencia de recursos, la cultura española está mejor difundida en Marruecos de lo que lo está la marroquí en España.⁵⁰

Las actuales relaciones culturales entre la España democrática y Marruecos tienen sus raíces en el Convenio de Cooperación Cultural firmado por los dos países en 1980 y ratificado por Marruecos cinco años después.⁵¹ Si bien el nuevo texto proporciona un marco más activo a la cooperación cultural entre ambos países, el aumento de la actividad cultural española no parece tener suficiente impacto en la sociedad, por lo que un nuevo acuerdo general se puso en marcha en 1991, el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, con el que se promovía la cooperación educativa, la promoción de las lenguas y culturas mutuas y la colaboración entre entes de radiotelevisión, cinematográficos, artísticos y deportivos (arts. 7-9) y el comienzo de las RAN celebradas desde entonces por ambos países.

Bajo el paraguas del Tratado de 1991, la década de los 90 supuso una transformación de las relaciones bilaterales en materia de cultura o educación, con la preocupación por parte de ambos países de incrementar la cooperación y avanzar en el conocimiento y comprensión mutuos. En aquel contexto, la RAN hispano-marroquí de 1996 creó el Comité Averroes, formado por intelectuales y personalidades de ambos países, como “un instrumento que pudiera actuar en un horizonte temporal más amplio sobre las respectivas opiniones públicas y superar susceptibilidades excesivas o desconfianzas provenientes del pasado”.⁵² Con una trayectoria llena de altibajos, su actividad fue desapareciendo a partir de 2008, cuando se pusieron en marcha otros organismos más orientados sectorialmente, como el Consejo Económico Hispano Marroquí, creado por las patronales empresariales de ambos países en 2013.

Mientras que el contexto de la década de los 90 servía para estructurar y potenciar fuertemente la cooperación educativa a través de varios instrumentos que se comentarán más abajo, en el caso de la cultura son los centros culturales y las actividades desarrolladas desde las sedes del Instituto Cervantes –coordinados por la Consejería de Cultura de la Embajada en Rabat– las que mantienen una

50 Paloma González del Miño (2005), *Las relaciones entre España y Marruecos: perspectivas para el siglo XXI*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

51 Convenio de Cooperación Cultural entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Marruecos, firmado en Rabat el 14/X/1980, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-20897>.

52 Bernabé López García (2009), “La sociedad civil y las relaciones con Marruecos: el Comité Averroes, ¿un instrumento para el acercamiento entre las sociedades o la retórica de la mediación civil?”, en Miguel Hernando de Larramendi y Aurelia Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb: Actores e intereses*, Ariel y Real Instituto Elcano, Barcelona, pp. 195-208.

programación estable de presencia cultural española en el país. No obstante, existen dos aspectos por mejorar: la ausencia de una estrategia clara para el ámbito cultural que se traduzca en un diseño que combine recursos de los dos ministerios implicados en la acción cultural española –un problema que se repite insistentemente como uno de los males estructurales de la acción cultural exterior de España– y cierto “sesgo paternalista”⁵³ en algunas de las aproximaciones a la cooperación cultural bilateral. Y, ante todo, la asimetría: mientras España desarrolla a partir de los años 90 una importante actividad cultural en Marruecos, la presencia de la cultura marroquí en España viene siendo casi inexistente y, en todo caso, impulsada más desde el lado español que desde la administración marroquí.

Mientras España desarrolla a partir de los años 90 una importante actividad cultural en Marruecos, la presencia de la cultura marroquí en España viene siendo casi inexistente.

La última década ha visto –desde la reactivación de las relaciones tras el incidente del islote de Perejil de 2002 y hasta la retracción del gasto público resultado de la crisis económica– incrementarse seriamente las iniciativas de cooperación cultural, en particular con “Tiempo de España en Marruecos y de Marruecos en España” (2005-2006), cuya celebración venía discutiéndose desde los últimos años del gobierno Aznar, pero que se concretó tras la RAN de Rabat en 2003, la reunión de los ministros de Cultura de ambos países en mayo de 2004 y la firma de un Memorándum de Entendimiento entre ambos en materia cultural. Además de diversificar la cooperación cultural más allá de la promoción de la lengua con manifestaciones culturales diversas o la formación de profesionales de la cultura, el año cultural dual supuso también una importante novedad: la apuesta por invertir el flujo y traer a España la cultura de Marruecos.

Aunque los resultados de aquel año cultural conjunto no fueron tantos como se ambicionaba –en particular en el caso de la presencia marroquí en España–, la iniciativa sirvió para dar comienzo al programa Encuentro Cultural con Marruecos, que ha constituido uno de los principales ejes de la acción cultural española en el exterior desde entonces, y que entre 2004 y 2012 ha vertebrado la actividad más intensa de las últimas décadas de la cultura española en ese país. La programación fue construida a partir de la idea de “encuentro” entre la producción cultural española y la marroquí, tratando de superar los enfoques paternalistas o promocionales, y buscando el contacto entre artistas, creadores, gestores y actores culturales para estimular una agenda cultural intensa e híbrida a lo largo de todo el año.

53 Cecilia Fernández Suzor (2005), “El ‘Año de Marruecos en España’ / El ‘Año de España en Marruecos’”, *Afkar/Ideas*, invierno, pp. 100-102.

Después de los potentes programas de 2005 y 2006, los tres años siguientes mantuvieron una programación construida en torno a la poesía, el teatro –en particular con el programa *Al Mutamid* de la Fundación Instituto Internacional Teatro del Mediterráneo–, talleres de grabado, música y cine. Desde 2010, la actividad se ha reducido enormemente, aunque son destacables la Feria Internacional de Arte Contemporáneo de África y el Mediterráneo en Casablanca (2011) y el Foro Casablanca (2011 y 2012) para el estímulo de las relaciones entre las industrias culturales de ambos países. En 2012, la programación se agrupó en torno al festival “Zankat: Nuevas Culturas Urbanas”, dedicado a la promoción de la producción cultural española, que llevó a varias ciudades una programación compuesta por música, moda, danza, teatro y artes plásticas. Junto a ellos se han desarrollado programas como “Tánger Crea” y el Procultura del gobierno de Canarias y la región Souss-Massa-Draa.

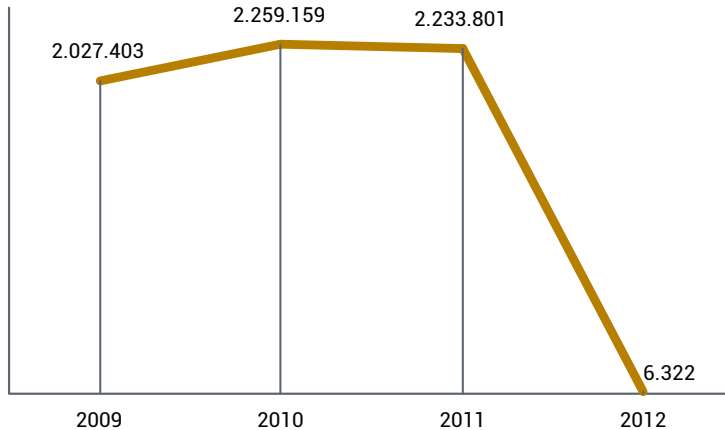
El descenso general del gasto público en las instituciones que colaboraban en la programación –AECID, el Instituto Cervantes, AC/E y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte– ha terminado por hacer casi desaparecer la programación de cultura española en Marruecos, lo que se comprueba revisando la actividad de las instituciones españolas encargadas de este tema. En los últimos dos años Acción Cultural Española (AC/E) ha desarrollado sólo dos actividades en Marruecos: “Foto a foto: un retrato de España” –en Rabat, Casablanca y Fez– y “Escrituras en libertad” –en las sedes del Cervantes de Tánger, Tetuán, Fez y Rabat– sobre la poesía experimental en español en el siglo XX.

Tabla 4. Actividades realizadas dentro del Programa Cultural con Marruecos, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Actividades	50	70	30	40	17	30	12	5

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Actividades realizadas (ejecutadas) del programa cultural con Marruecos, según las memorias del programa 144A del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Gráfico 10. Inversión en cooperación cultural española en Marruecos: línea "Cultura y desarrollo" del Plan Director (en euros)



Fuente: AECID, SGCID.

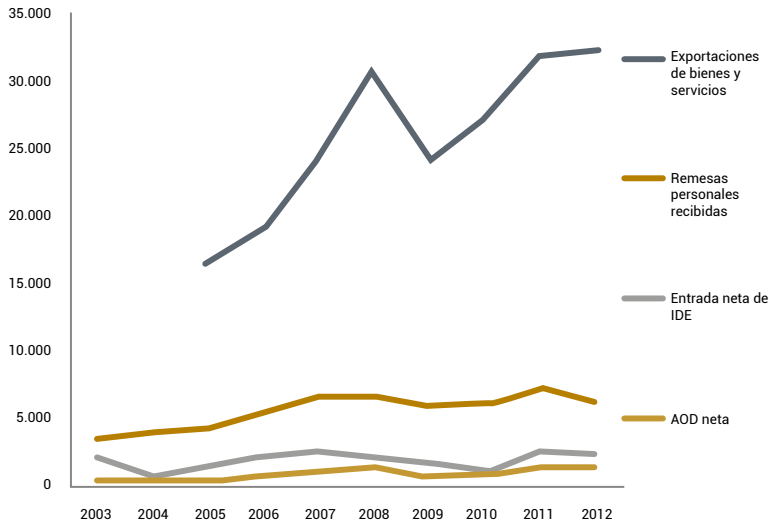
La educación como clave para la comprensión mutua

Los vínculos entre España y Marruecos son muy estrechos en el ámbito educativo, en particular en la cooperación española, hasta el extremo de que Marruecos "es el primer receptor de becas españolas para estudios e investigación, en número de Institutos Cervantes, en centros de enseñanza públicos españoles, en número de profesores y alumnos impartiendo y enseñando español respectivamente, en colaboración universitaria y asesorías lingüísticas".⁵⁴ La revisión de las cifras de la inversión en cooperación educativa con Marruecos muestra cómo el descenso es tan acusado como en las cifras globales de cooperación, en un campo que constituye más de la cuarta parte de la cooperación española con Marruecos (el 29,9% del total de 15,3 millones de euros de cooperación hispano-marroquí en 2012).

Los vínculos entre España y Marruecos son muy estrechos en el ámbito educativo, en particular en la cooperación española.

⁵⁴ Paloma González del Miño (2005), *op. cit.*

Gráfico 11. Inversión en cooperación cultural española en Marruecos: línea "Educación" del Plan Director (en euros)



Fuente: AECID, SGCID.

Aprendiendo español en Marruecos

Los datos sobre hablantes de español que anualmente revisa el Instituto Cervantes sitúan a Marruecos como el cuarto país del mundo por número de hablantes de español no nativo, por detrás de la UE, EEUU y Brasil, con 1,5 millones de marroquíes con "competencia limitada" en español,⁵⁵ y el octavo por número de estudiantes de español, con 82.000 matriculados.⁵⁶ La existencia de una comunidad importante de estudiantes de español en el país explica, también, que Marruecos sea el tercer importador –fuera de Europa– de libros de enseñanza de español, tras Brasil y EEUU; de hecho, casi la cuarta parte de las exportaciones editoriales españolas totales a África son a Marruecos.⁵⁷

En un país en el que la Constitución de 2011 reconoce como lenguas oficiales sólo al árabe y al tamazight, el francés –en el que se habían formado las élites

55 En un informe del Institut Royal des Etudes Stratégiques (IRES) de 2012 sobre las relaciones bilaterales hispano-marroquíes se hace mención a 4 millones de hablantes de español, aunque no se cita ninguna fuente, y se advierte de que no existe ninguna estadística fiable al respecto.

56 Instituto Cervantes (2014), *El español: una lengua viva. Informe 2014*, Instituto Cervantes, Madrid.

57 FECL (2014), *Comercio exterior del libro: 2013*, Federación Española de Cámaras del Libro, Madrid, p. 97.

sociales durante el protectorado, y sobre el que se construye un sistema educativo universalizado apoyado por la llegada de miles de cooperantes— es una lengua de comunicación que domina un tercio de la población,⁵⁸ mientras que el español tiene un papel muy secundario. Tras el reconocimiento de la independencia del país en 1956, el primer acuerdo de cooperación cultural de 1957 –vigente hasta 1980– no muestra muchos logros; el español sobrevive durante el largo período que lleva al final de la dictadura en las escuelas, centros culturales y bibliotecas de manera inconexa y aislada. Hasta que en los años 90 se puso en marcha la cooperación educativa entre ambos países, Marruecos tuvo mucha voluntad y poca ayuda de España para el mantenimiento del español en su sistema educativo. Dos datos extensamente comentados pueden servir para comprender esta situación: la mayor parte de los materiales docentes para la enseñanza del español eran producidos en Francia, y la mayor parte de los hispanistas marroquíes habían estudiado con profesores y en universidades francesas,⁵⁹ realidad que sólo recibirá una atención específica en 2008 a través del acuerdo con la Universidad Mohammed V para la formación de hispanistas marroquíes.

La década de los 90 supuso, una vez más, la primera gran transformación, con varias bases: (1) la creación de la Consejería de Educación en Marruecos en 1989, que significó la reorganización de la acción educativa española en el país y la puesta en marcha de un mecanismo inmediato de interlocución con las autoridades educativas del país tanto para la enseñanza del español como del árabe en España; (2) la creación en 1991 de una Comisión Interministerial de Exteriores, Cultura y Educación que replanteó la acción cultural y educativa española en Marruecos; (3) la creación del Instituto Cervantes, que haría suyos los centros culturales españoles en Marruecos; y, sobre todo, (4) la firma del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991.

El crecimiento de los intercambios económicos entre los dos países supone, progresivamente, una mayor necesidad de cooperación en el ámbito educativo

El eje central de este nuevo impulso es la Consejería de Educación de España en Marruecos, con sede en Rabat, que gestiona *in situ* las relaciones con las autoridades locales, estructura equipos de apoyo para la enseñanza del idioma, publica la revista anual *Aljamía* y pone en marcha los premios Rafael Alberti de poesía y Eduardo Mendoza de narración corta. El crecimiento de los intercambios económicos entre los dos países supone, progresivamente, una mayor necesidad de cooperación en el ámbito educativo; en primer lugar, porque los flujos

⁵⁸ OIF (2010), *La langue française dans le monde 2010*, Nathan, París.

⁵⁹ Zineb Benyaya (2007), "La enseñanza del español en Marruecos: del pasado al presente", *Porta Linguarum*, nº 7, pp. 167-180.

De los 22 centros educativos que España tiene en todo el mundo, la mitad está en Marruecos.

migratorios van fijando más población marroquí en España, y al tiempo porque el español se convierte en Marruecos en un recurso económico con un valor específico en el mercado laboral del país. Además, dentro del Plan Nacional para la "Alianza de las Civilizaciones", España ha apoyado a partir de 2008 un programa de formación de hispanistas marroquíes en colaboración con la Universidad Mohammed V de Rabat. También como parte de ese Plan, se promovió la creación en Tetuán de una institución universitaria binacional, la Universidad de los Dos Reyes. El proyecto se mantuvo como parte de la política del Ministerio hasta el último cambio de gobierno, cuando desapareció del programa de Enseñanzas Universitarias del Ministerio de Educación.

La revisión de todo el sistema educativo marroquí con la aprobación de la *Charte Nationale d'Éducation et de Formation* (1999) y el Libro Blanco (2002) incorpora dos lenguas extranjeras en la enseñanza obligatoria desde 2005-2006: la primera es el francés, en el tercer curso de primaria (ocho años), con ocho horas lectivas semanales; la segunda lengua, en el tercer curso de la educación secundaria obligatoria (14 años) con dos horas lectivas semanales, permite al estudiante elegir entre inglés, español, alemán, italiano o portugués –aunque el inglés domina en esa elección–. Al llegar al bachillerato la segunda lengua tiene mayor o menor presencia en función de la especialización elegida. Como reflejan los últimos datos del Ministerio español de Educación, "el español se ha llegado a ofrecer hasta en el 51% de los centros; de hecho, es la tercera lengua extranjera, aunque a mucha distancia del inglés".⁶⁰ El nuevo convenio de cooperación cultural y educativa de 2012 refuerza la presencia del español en el sistema educativo de primaria y secundaria marroquí.

Tabla 5. Estudiantes de español en la secundaria marroquí, 2010-2011

Ciclo	Alumnos	Profesores	Centros
Secundaria colegial (obligatoria)	18.642	131	138
Secundaria cualificante (no obligatoria)	52.151	585	310
Total	70.793	716	448

Fuente: MECD (2013), últimos datos hechos públicos.

En cuanto a los centros propios –en los que los estudiantes pueden seguir el sistema español desde primaria a bachillerato–, de los 22 centros educativos que España tiene en todo el mundo, la mitad (11) está en Marruecos: cuatro son de enseñanza primaria, cuatro son centros integrados de primaria y secundaria, dos

60 MECD (2013), *El mundo estudia español 2012*, Subdirección General de Documentación y Publicaciones, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.

son centros de secundaria y uno de Formación Profesional. De ellos, tres están en Tetuán, dos en Tánger, y los restantes en Rabat, Nador, Larache, Casablanca y Alhucemas, apoyados a su vez por cuatro centros de recursos docentes en Rabat, Agadir, Casablanca, Tánger, Tetuán y Nador. Entre sus 4.669 estudiantes de 2013, el 75% de los alumnos son de nacionalidad marroquí, un 23% tiene nacionalidad española y el resto son de otras nacionalidades.⁶¹ A través de la Consejería de Educación en Marruecos y un programa específico de becas, se estimula que los mejores estudiantes de estos centros puedan continuar sus estudios en universidades como las de Castilla-La Mancha, Granada, Málaga, Salamanca y Valencia.

Tabla 6. Estudiantes universitarios de filologías en Marruecos en grado y postgrado, 2009-2010

	Grado	%	Máster	%	Total
Árabe	10.158	26	1.009	50	11.167
Francés	11.988	30	568	28	12.556
Inglés	13.999	35	346	17	14.345
Español	2.358	6	91	4	2.449
Alemán	487	1	11	1	498
Italiano	98	0			98
Portugués	39	0			39
Tamazight	632	2			632
	39.759	100	2.025	100	41.784

Los últimos datos hechos públicos por el gobierno marroquí son de 2009-2010.

Fuente: *Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation.*

Los últimos datos publicados por el Ministerio de Educación marroquí muestran el interés de los estudiantes universitarios de grado en ese país por el árabe (el 26% de los estudiantes de lenguas), francés (30%) e inglés (35%), con el español en un discreto segundo plano con 2.358 estudiantes (un 6% de los estudiantes de grado en lenguas). En el caso de los estudios de máster, los datos del gobierno marroquí muestran que el español tiene un papel secundario en el interés de los estudiantes de lengua y literatura. De los 2.000 estudiantes de filologías que cursaban sus terceros ciclos en universidades marroquíes en el curso 2009-2010, la mitad se especializó en árabe y la otra mitad en francés (28%), inglés (17%), español (4%) y alemán (1%).

Por último, el español puede también estudiarse fuera del sistema educativo gracias a la presencia del Instituto Cervantes con seis sedes en el país (de las 10 que el Instituto tiene en toda África). Estas se encuentran en Marrakech, Casablanca, Rabat, Tánger, Tetuán y Fez, herederas de los primeros centros culturales españoles consecuencia del primer Convenio Cultural de 1957. La

61 MECD (2013), *op. cit.*

excepcional presencia del Cervantes –heredada pero mantenida– supone la segunda mayor presencia de sedes de la institución en un solo país en todo el mundo, sólo por detrás de Brasil.

Tabla 7. Actividad de los centros del Instituto Cervantes en Marruecos en el período 2012-2013

Centro del Instituto Cervantes	N.º de matrículas	N.º de alumnos
Rabat	3.210	2.120
Casablanca	4.441	2.546
Tánger	1.911	1.393
Marrakech	2.001	1.137
Tetuán	1.270	960
Fez	775	544
Total	13.608	8.700

Fuente: Instituto Cervantes.⁶²

La lengua y cultura marroquíes en el sistema educativo español

Respecto a la educación en lengua árabe y cultura marroquí en España, se articula a través del Programa Hispano Marroquí de Lengua Árabe y Cultura Marroquí (LACM), establecido a partir del Convenio de Cooperación Cultural de 1980 y puesto en marcha en el curso 1994-1995. El programa LACM ha quedado renovado en el nuevo convenio bilateral de 2012. En un modelo exitoso que funciona en varios países (Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, Noruega, el Reino Unido y España), el gobierno selecciona entre sus profesores de primaria a aquellos que impartirán Lengua y Cultura marroquí en el sistema educativo español para un período de cuatro años, tras los cuales los profesores regresan a su país. Durante ese tiempo, su retribución corre a cargo de la Fundación Hassan II para los Marroquíes Residentes en el Extranjero. Estudiando la demanda de cada una de las áreas consulares y en coordinación con el Ministerio de Educación español y las consejerías de las Comunidades Autónomas, el gobierno de Marruecos distribuye a sus docentes en centros de todo el país. En la actualidad, el programa se imparte en 86 centros de 12 comunidades por 311 profesores, y cuenta con 7.469 estudiantes.

62 Los datos aparecen en David Fernández Vítóres (2014), *La lengua española en Marruecos*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e Instituto de Estudios Hispano-Lusos. Véase <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/RABAT/es/Noticias/Documents/LENGESPMARR.pdf>

Tabla 8. Principales magnitudes del programa de Lengua Árabe y Cultura Marroquí en España, curso 2013-2014

Comunidad Autónoma	Centros	Profesores	Estudiantes
Andalucía	18	71	2019
Aragón	2	7	159
Baleares	2	6	120
Canarias	6	14	514
Castilla la Mancha	5	17	556
Cataluña	24	110	1955
Extremadura	10	10	422
Galicia	4	23	315
La Rioja	3	15	318
Madrid	7	25	685
Murcia (Región de)	2	5	216
País Vasco	3	8	190
Total	86	311	7.469

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

LOS RETOS DE CEUTA Y MELILLA



LOS RETOS DE CEUTA Y MELILLA

Ceuta y Melilla representan un escollo en las relaciones de España con Marruecos debido a las periódicas reivindicaciones de soberanía por parte del país magrebí. En la actualidad, la reivindicación marroquí de ambas ciudades autónomas mantiene un perfil muy bajo, tanto en el discurso oficial como en el activismo de grupos reivindicativos, lo que parece el resultado de un cálculo político hecho desde Rabat en el contexto actual. España continúa contando con los mismos argumentos políticos y jurídicos para su defensa, pero sus instrumentos económicos y sociales se están deteriorando.⁶³ Por un lado, la viabilidad económica de Ceuta y Melilla se ha apoyado hasta ahora en un subsidio estatal elevado,⁶⁴ en un régimen fiscal especial con reducciones impositivas importantes, en el contrabando y, sobre todo, en la no pertenencia a la Unión Aduanera. Por otro, presentan problemas demográficos y migratorios derivados de su localización geográfica.

El reto más importante es el demográfico porque altera el equilibrio político y social de la población que reside en ambas ciudades autónomas, mientras que el migratorio no altera ese equilibrio –por mucha repercusión mediática que tengan los asaltos a las vallas– ya que tarde o temprano los inmigrantes que entran ilegalmente en las dos ciudades se acaban derivando fuera de ellas hacia la Península. Por último, la radicalización ha prendido entre ciertos sectores de sus comunidades musulmanas si atendemos a indicadores como la presencia de residentes en escenarios de conflictos armados o la de células yihadistas dedicadas a su reclutamiento (como las desarticuladas en junio 2013 en Ceuta y en marzo y septiembre de 2014 en Melilla).

Ceuta y Melilla representan un escollo en las relaciones de España con Marruecos debido a las periódicas reivindicaciones de soberanía por parte del país magrebí.

63 Véase una argumentación más detallada en Félix Arteaga (coord.) (2014), *España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel*, Informe Elcano nº 18, noviembre, pp. 153-62.

64 Según datos del Ministerio de Economía y Hacienda de 2005, Melilla (33,97%) y Ceuta (28,56%) lideran el gasto del sector público regional y ocupan los puestos 4º (6,46%) y 7º (5,75%) de superávit fiscal (*El País*, 15/X/2013). Según los de Eurostat (2014), Ceuta y Melilla son la segunda y tercera regiones con más paro de la UE (35,6% y 34,4%, respectivamente) y Ceuta presenta un 72.7% de paro juvenil.

La transformación demográfica de las poblaciones de Ceuta y Melilla (aumento de la proporción de habitantes de origen no peninsular) es consecuencia del incremento de las tasas de nupcialidad y natalidad. Frente a los escasos matrimonios mixtos registrados, Ceuta y Melilla tienen la tasa de nupcialidad más alta de España: 5,6 y 4,3 por cada 1.000 habitantes, respectivamente, en comparación con la media española de 3,5 matrimonios al año. En 2011, el 75% de los nacimientos de padres de nacionalidad española en Melilla correspondía a hijos de padres con apellidos originarios de Marruecos (eran el 70% en 2007). El tamaño de la población de origen árabe o bereber en Ceuta y Melilla es un dato no publicado que requiere un conteo de los apellidos, puesto que la población de origen marroquí ha accedido en su inmensa mayoría a la nacionalidad española. De hecho, las ciudades tienen un porcentaje de extranjeros semejante a la media nacional, del 15% en Melilla y del 10% en Ceuta, la mitad de ellos nacidos en Marruecos. El proceso es mucho más intenso en Melilla que en Ceuta. Según los datos del Padrón de 2013, el 22% de la población de Melilla nació en Marruecos (en 2006 era el 16%), frente al 10% de la población de Ceuta (en 2006 era el 7%). El endurecimiento de las condiciones para el reagrupamiento familiar ha reducido su contribución al crecimiento, pero se mantienen mecanismos de concesión automática como el acceso a la nacionalidad de los nacidos en hospitales de ambas ciudades si sus madres también nacieron en ellas.

Estos cambios demográficos presentan varios riesgos. Primero, el de un conflicto social. La estructura económica de las ciudades no permite integrar en condiciones aceptables este aumento de población y el resultado son tasas de paro muy altas (el 38% y el 32%, respectivamente, en Ceuta y Melilla), así como los peores indicadores españoles de marginación social. Como consecuencia, existe un riesgo de conflictos sociales que pueden expresarse como conflictos étnico-religiosos.⁶⁵ El grueso de la población musulmana tiene menores porcentajes de actividad y de ocupación, reside en peores viviendas y barrios en peor estado, y sufre un mayor fracaso escolar que se refleja en las estadísticas educativas como un fracaso general de ambas ciudades. Lo anterior explica que Ceuta y Melilla ocupen los dos últimos puestos entre las Comunidades Autónomas en relación a su éxito educativo, según datos del Ministerio de Educación (2011). El hecho de que la lengua materna (tamazight en Melilla o árabe dialectal en Ceuta) sea diferente a la vehicular en la escuela (castellano) y de que buena parte de los padres y, sobre todo, madres sean analfabetos o sin estudios primarios son graves obstáculos para la educación de estos alumnos.

65 Como ejemplo se pueden señalar los disturbios periódicos que se producen por quienes no son seleccionados en los planes de empleo en Melilla, cada vez más violentos, como los registrados en enero de 2014 (*El País*, "El reparto de empleos públicos incendia Melilla", 11/1/2014). Véase al respecto Carmen González Enríquez y Ángel Pérez González (2008), "Ceuta y Melilla: nuevos elementos en el escenario", ARI nº 159/2008, Real Instituto Elcano, 4/XII/2008.

Se produce además una separación física entre ambas comunidades, con la población musulmana concentrada en varios barrios,⁶⁶ una separación que se expresa desde la infancia en el sistema escolar: la población de origen no musulmán suele acudir a los colegios concertados y la de origen musulmán se concentra en los públicos, con lo que se acentúa la fragmentación social.⁶⁷ La convivencia

El nexo social entre ambas comunidades es débil. Con todo, la convivencia es básicamente pacífica.

entre musulmanes e "hispanos" no siempre es fácil y los segundos hablan de coexistencia más que de integración para definir la relación. El nexo social entre ambas comunidades es débil, como muestran esa separación residencial y escolar, o el pequeño peso de los matrimonios mixtos.⁶⁸ Con todo, la convivencia es básicamente pacífica con situaciones esporádicas de violencia verbal o física.

Otro riesgo es el de un conflicto político. La concesión de la nacionalidad en 1986 a los musulmanes residentes en ambas ciudades se encontró con el rechazo de la población hispana, que se manifestó de forma multitudinaria en contra de dicha medida. Tras esa primera expresión política del conflicto social, las elecciones de 1995 dieron representación electoral por primera vez a partidos musulmanes en Ceuta y en Melilla. Desde entonces, el voto a los partidos musulmanes no ha dejado de crecer hasta llegar en las elecciones locales de mayo de 2015 al 24% en Ceuta y al 26% en Melilla, a la vez que la población hispana concentra su voto en torno al Partido Popular (obtiene mayoría incluso en los barrios de mayoría musulmana donde el porcentaje de abstención es muy alto). La fragmentación étnica del voto constituye un factor añadido al riesgo de fractura social a medio plazo. A eso hay que añadir factores negativos que restan efectividad e interés a la participación ciudadana y generan cierto clima de falta de esperanza y perspectivas: una elevada percepción de corrupción, procesos judiciales abiertos contra cargos públicos, consolidación de una cultura de subvenciones, planes de empleo, etc.

66 Según el Censo específico elaborado por el INE en 1986 para ambas ciudades, en Ceuta el 73% de la población musulmana residía en tres barriadas sobre un total de 33 en la ciudad. En Melilla la concentración no es tan pronunciada.

67 Los Estatutos de Autonomía de ambas ciudades se fijaron como objetivo: "la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan el desarraigo de colectivos de población" (artículos 5) para responder a las demandas de los grupos musulmanes que venían denunciando "la marginación" de la población musulmana desde el principio de los 90. Según el Consejo Escolar del Estado, la brecha socioeconómica y cultural entre ambos centros es la más alta de España (0,98) y superior a la media nacional (0,62) y de la OCDE (0,43), según José L. López Belmonte (*El País*, 14/IV/2013).

68 El INE no publica datos de matrimonios con extranjeros desglosados por Comunidad Autónoma. Un análisis referido a 2003 en Ceuta –a partir del registro de los nombres y residencia de los contrayentes– muestra que sólo el 11% de las bodas celebradas se realizaron entre una persona musulmana y una hispana, mientras que el 33% enlazaron a una persona musulmana de Ceuta con una marroquí residente en Marruecos (en Melilla, según datos referidos a 2001, el 34% de los matrimonios implicaba a un extranjero).

El cambio de identidad podría verse favorecido por dos factores latentes. Por un lado, la población de origen español tiende a trasladarse a la Península o a convertirse en población flotante. Sea porque contemplan con aprensión la evolución demográfica de las ciudades o porque tienen dificultades de educación (los colegios concertados son pocos y están saturados) o de salidas profesionales. Aumenta el número de los que compran viviendas en el sur peninsular y sólo residen en las ciudades autónomas durante la semana laboral, de lunes a viernes (este es un factor de cambio demográfico que precisaría un estudio en profundidad por su alto impacto sobre la identidad tradicional).

El segundo se refiere al adoctrinamiento en valores identitarios que se fomenta desde las mezquitas donde predicán imames dependientes de Marruecos que, aunque no tenga que ver con la radicalización de los creyentes musulmanes, sí pueden acentuar las diferencias en los códigos de valores. Un factor de cambio identitario que podría acelerarse a medida que se acentuara el cambio demográfico o la presión de Marruecos, especialmente si se tiene en cuenta que el rey de Marruecos es el “comendador de los creyentes” para muchos musulmanes de Melilla (menor en el caso de Ceuta por la extensión de la secta *tabligh*).

A corto plazo, parece descartado que la población de origen marroquí favorezca mayoritariamente la demanda de Marruecos respecto a la soberanía. A mayor plazo, esa previsión podría variar.

Por otra parte, la previsible evolución demográfica de Ceuta y Melilla hará que acaben predominando en ellas poblaciones con rasgos culturales diferentes a los de la mayoría de la población española. La reivindicación del uso oficial del tamazight y del árabe dialectal marroquí y la demanda de mayores competencias en materia educativa (son los únicos territorios del Estado español sin transferencia de la gestión educativa) forman parte de ese intento de reforzamiento de una identidad diferenciada.

A corto plazo, parece descartado que la población de origen marroquí favorezca mayoritariamente la demanda de Marruecos respecto a la soberanía sobre las ciudades, tanto por las mayores prestaciones sociales que reciben de España como por el limitado peso político con el que cuentan.⁶⁹

A mayor plazo, esa previsión podría variar porque progresivamente se incrementará el peso político de las –hasta ahora– minorías, pasando de estar en condiciones de obtener concesiones de los partidos

⁶⁹ Existen casos aislados como el Omar Dudú, líder bereber de Melilla, que fue nombrado asesor del Ministerio del Interior en un gesto de buena voluntad hacia la comunidad musulmana en pleno proceso de regularización extraordinaria de 1986. Dos meses después abandonó su puesto y reapareció en Melilla presentándose como enviado del rey marroquí, reclamando la soberanía marroquí y acusando de traición a los musulmanes que no compartieran esta reclamación (luego abandonó España para vivir definitivamente en Marruecos bajo la protección económica de su gobierno).

mayoritarios a desplazar a esos partidos y estar en condiciones de reforzar las señas de identidad musulmanas, bereberes o marroquíes, provocando una tensión centro-periferia semejante a la que existe entre el gobierno de España y varias Comunidades Autónomas, con la importante diferencia de que esas señas de identidad son compartidas en este caso con el país vecino que, además, reclama su soberanía.

En resumen, el crecimiento de población de Ceuta y Melilla es un riesgo para su estabilidad social y política porque no se sostiene sobre un crecimiento económico paralelo y su consecuencia es una degradación media de las condiciones de vida. En perspectiva, la situación es más preocupante en Melilla por su mayor crecimiento demográfico y su mayor dependencia económica del “comercio irregular” con Marruecos –a su vez muy vulnerable–, sin que otras actividades económicas parezcan vislumbrarse en un futuro cercano. La fuerte diferencia social entre la población hispana –que será pronto minoritaria en Melilla y más tarde en Ceuta– y la musulmana puede provocar conflictos de tipo étnico y religioso que ya se están expresando electoralmente. Por otra parte, una política destinada a reducir esa brecha social con mayores ayudas a las comunidades musulmanas puede convertirse en un potenciador de la atracción de la población marroquí hacia las ciudades y, por tanto, realimentar el problema.

El “comercio atípico” supone una parte importante de la actividad económica de Ceuta y Melilla y una forma de vida entre segmentos importantes de la población marroquí circundante.

La dimensión económica de la cuestión de Ceuta y Melilla es demasiado compleja como para tratarla adecuadamente en un trabajo de esta extensión, y bien requiere una reflexión específica mucho más completa. De hecho, una de las conclusiones que ya se avanza al respecto es la necesidad de realizar cuanto antes un estudio que permita valorar las diferentes opciones que se abren para el encaje económico de las dos ciudades autónomas. No obstante, para los objetivos de este estudio puede bastar con presentar dichas opciones y realizar algunas conjeturas preliminares.

En primer lugar, la viabilidad económica de Ceuta y Melilla ha exigido hasta la fecha un régimen fiscal especial con reducciones impositivas importantes, un peso elevado del empleo público y, sobre todo, la no pertenencia a la Unión Aduanera. Este último elemento es el que tiene una mayor incidencia desde la perspectiva de las relaciones bilaterales, pues permite a ambas ciudades importar con aranceles inferiores a los comunitarios y vender a ciudadanos marroquíes esos productos para su posterior introducción irregular en Marruecos, donde se revenden con

una ganancia marginal. Aunque no hay datos fiables sobre el "comercio atípico", es una evidencia que éste supone una parte importante de la actividad económica de Ceuta y Melilla, que se ha convertido en una forma de vida entre segmentos importantes de la población marroquí circundante, y que constituye un coste cierto (y elevado) para Marruecos en términos de pérdida de ingresos arancelarios y de impuestos indirectos.

Desde una perspectiva política, la no pertenencia de Ceuta y Melilla a la Unión Aduanera es un anacronismo de difícil justificación, sobre todo cuando su consecuencia es una economía basada en flujos irregulares. Además, dada la ausencia total de estudios, es imposible siquiera aproximar cuál sería el impacto económico (en PIB, recaudación fiscal y empleo, por ejemplo) sobre ambas ciudades de un bloqueo prolongado. Tampoco se sabe el efecto de una hipotética entrada en la Unión Aduanera, compensada en mayor o menor medida por mecanismos de ultra-periféricidad, tal como ocurre en Canarias, que sí forma parte de la Unión Aduanera pero mantiene impuestos indirectos reducidos. La ausencia de información impide evaluar opciones alternativas a la existente, cuya vigencia puede quedar en entredicho conforme avance la integración comercial euro-marroquí, o verse amenazada por un aumento de la presión por parte de Marruecos. A largo plazo, conforme el norte de Marruecos se desarrolle y aparezcan alternativas a la actividad del contrabando, el coste de oportunidad del cierre o el bloqueo puede menguar considerablemente.

La no pertenencia de Ceuta y Melilla a la Unión Aduanera es un anacronismo de difícil justificación, sobre todo cuando su consecuencia es una economía basada en flujos irregulares.

En todo caso, sorprende la propuesta realizada por Ceuta de sumarse a la Unión Aduanera sin esa estimación previa de su impacto económico. La oposición de Marruecos a la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera se ha interpretado como una defensa de las redes de contrabando, e incluso como un intento de evitar el malestar social que ello entrañaría, al dejar a parte importante de la población marroquí cercana sin esos recursos. Siendo ambos puntos relevantes, no debe perderse de vista que la oposición marroquí también se explica por motivos estratégicos y de más largo plazo: su renuencia a una mayor integración económica de Ceuta y Melilla en la UE y sus implicaciones geoeconómicas y, por tanto, geopolíticas.

Además de la cuestión central del "comercio atípico", la situación de Ceuta y Melilla presenta otras vulnerabilidades que, en el mejor de los casos, conllevan costes económicos importantes. Esto afecta a ámbitos como el transporte, la energía, las telecomunicaciones, el agua y la presión sobre los servicios públicos. La situación es especialmente complicada en Melilla por la mayor distancia a que se encuentra

de la Península y las mayores dificultades logísticas que ello entraña. El abastecimiento de agua o de alimentos también podría plantear problemas de coste muy superiores a los de la extinción del "comercio atípico".

En suma, en ausencia de estimaciones rigurosas acerca de los costes y beneficios de modelos económicos alternativos para Ceuta y Melilla, España carece de espacio negociador, de capacidad prospectiva ni de decisión informada. Es cierto que en los últimos años se han realizado desde ambas ciudades esfuerzos por mejorar la interlocución económica con su entorno marroquí, y que se han teorizado modelos tipo "polo de desarrollo", tratando de visualizar modelos complementarios (más que sustitutivos) de interdependencia económica. En cualquier caso, parece que el enfoque económico español sobre ambas ciudades resulta caduco y abocado al agotamiento y que requiere de una reflexión renovada y bien fundada empíricamente. Un enfoque más creativo y menos rígido al respecto, en positivo y respaldado por un mejor conocimiento del problema, parece uno de los elementos inexcusables del nuevo discurso económico español sobre Marruecos por que se aboga en este documento.

El enfoque económico español sobre ambas ciudades resulta caduco y abocado al agotamiento y requiere de una reflexión renovada.

LA POSICIÓN DE ESPAÑA SOBRE EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL



LA POSICIÓN DE ESPAÑA SOBRE EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL

La cuestión que mejor ha reflejado el lado conflictivo de las relaciones entre España y sus vecinos inmediatos al sur durante las últimas cuatro décadas es el conflicto del Sáhara Occidental. La soberanía de esa antigua colonia española está en disputa entre Marruecos y el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (Frente Polisario). Éste reclama la autodeterminación del territorio, mientras que Marruecos lo considera un movimiento "separatista". Por su parte, Marruecos controla la mayor parte del territorio desde 1975 y es considerado "ocupante" por el Frente Polisario. La cuestión sufre un prolongado bloqueo, resultado de dos conflictos de larga duración y de difícil solución. Uno es el choque del nacionalismo marroquí con el saharaui y, aunque hace tiempo que cesaron las hostilidades armadas, no han desaparecido los efectos del sufrimiento mutuo, más evidente en la parte saharauí. El otro conflicto es la competencia entre Marruecos y Argelia por la hegemonía en el Magreb, reflejado en unas relaciones bilaterales manifiestamente mejorables.

La cuestión que mejor ha reflejado el lado conflictivo de las relaciones entre España y sus vecinos inmediatos al sur durante las últimas cuatro décadas es el conflicto del Sáhara Occidental.

El conflicto en contexto

El actual territorio del Sáhara Occidental, que se corresponde con la suma de dos antiguos distritos administrativos (Saguia el-Hamra al norte y el Río de Oro al sur), fue colonizado por España a partir de 1884. En 1946 recibió el nombre de África Occidental Española (con un ámbito más amplio que incluía zonas actualmente reconocidas internacionalmente como parte de Marruecos) y en 1958 pasó a denominarse Sáhara Español, con su actual delimitación, llegando incluso a formar parte de la organización provincial española durante los últimos seis años de administración colonial (1969-1975). Aunque se llegó a planear un referéndum de autodeterminación, la activa oposición marroquí a que la colonia se convirtiese en un nuevo Estado y la indefinición de un dictamen del Tribunal Internacional de Justicia se saldaron con el llamado Acuerdo Tripartito de Madrid, firmado el 14 de noviembre de 1975. En ese acuerdo España entregaba de facto la administración del territorio a Marruecos y Mauritania.

Tras la precipitada retirada española, culminada en 1976, se inició un conflicto armado entre esos dos países magrebíes –que habían decidido la partición del territorio sin ninguna cobertura de derecho internacional– y el Frente Polisario, que reivindica la representación del pueblo saharauí y pretende la independencia de la autoproclamada República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Argelia apoyó militarmente al Frente Polisario y acogió refugiados saharauís en campamentos que aún siguen instalados en Tinduf, en el fronterizo desierto argelino. Mauritania retiró sus pretensiones en 1979 (firmando en Argel la paz con el Frente Polisario), pero el tercio meridional del territorio que, en teoría, le correspondía, fue reivindicado e invadido por Marruecos que ya ocupaba los dos tercios septentrionales. La comunidad internacional nunca ha reconocido esa soberanía que pretende Rabat bajo la denominación de “Provincias del Sur”. De hecho, la RASD –pese a que el Polisario sólo controla una pequeña área desértica llamada “zonas liberadas”– ha recibido reconocimiento oficial de numerosos Estados africanos, incluyendo la Organización para la Unidad Africana (OUA) y su sucesora Unión Africana (UA), así como de algunos otros en América Latina y Asia.

Naciones Unidas decidió implicarse más en el conflicto a finales de los años 80 instando la negociación entre las dos partes. En 1991 se alcanzó un alto el fuego auspiciado por la ONU que permitió a Marruecos conseguir una administración menos convulsa de la práctica totalidad del territorio y al Frente Polisario, debilitado durante más de 10 años de guerra, albergar la esperanza que supone el despliegue de la Misión de Naciones Unidas para la Organización de un Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO). Desde entonces han pasado casi 25 años de conflicto congelado y hoy el Sáhara Occidental es formalmente, para la comunidad internacional y por tanto para España, un territorio no autónomo reclamado por Marruecos y el Frente Polisario.

La situación actual en el interior del territorio no es bien conocida y las estadísticas demográficas son poco fiables, además de sujetas a fuerte controversia por su potencial impacto en ese referéndum de autodeterminación indefinidamente aplazado. El censo español de 1974 –que, pese a haber sido cuestionado, se considera la mejor base por todas las partes para realizar un cálculo verídico– arrojaba unas cifras de cerca de 75.000 saharauís y 20.000 residentes españoles. A partir del mismo, la MINURSO había identificado en 1999 a 86.425 potenciales votantes legítimos (incluyendo en ese número a muchos desplazados a los campos de Tinduf). Hoy día, sin contar los más de 150.000 militares marroquíes desplegados, se calcula que en la zona bajo administración marroquí la población supera las 250.000 personas; un número que incluye tanto a nativos originarios (los saharauís) como a los marroquíes que se han ido instalando a lo largo de los últimos 40 años y que en este momento superan con creces a los primeros (la proporción sería del orden de siete a uno).

La población residente en el territorio es muy joven (el 45% tendría menos de 14 años) y crece a un ritmo de más del 3% (con una tasa de fertilidad de 4,3). Por su parte, en la pequeña área controlada por el Frente Polisario, se estima una población de unos 30.000 nómadas, algo flotante entre esa zona externa al muro construido por Marruecos y los territorios limítrofes de Mauritania y Argelia. En esos dos países viven otros varios miles de saharauis étnicos que no son nativos del territorio disputado, con la excepción obvia de los cerca de 140.000 refugiados de los campamentos de Tinduf (donde, para mayor complejidad, también se acoge a desplazados de otras partes del Sahel atraídos por la cooperación internacional, principalmente española).

Condicionantes de la posición española

La mayor parte de la opinión pública y diversas fuerzas políticas españolas apoyan, de un modo u otro, el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí,⁷⁰ tal como ha sido establecido por la ONU. Muchos españoles consideran que España tiene una responsabilidad histórica y moral con los saharauis por haberse retirado apresuradamente de la antigua colonia en febrero de 1976 sin antes haber permitido la autodeterminación, a la cual el pueblo saharauí tenía derecho según el derecho internacional. La existencia de un amplio movimiento de solidaridad con la causa saharauí⁷¹ ha dado lugar a fricciones periódicas entre España y Marruecos. Los sucesivos gobiernos han tratado de evitar que éstas contaminen al conjunto de la relación bilateral.

La mayor parte de la opinión pública y diversas fuerzas políticas españolas apoyan, de un modo u otro, el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí.

En cuanto al Sáhara Occidental, los gobiernos democráticos españoles han expresado durante décadas su plena adhesión a las resoluciones de la ONU, al tiempo que mantenían una posición de "neutralidad activa" en sus relaciones con las partes implicadas. Todos los gobiernos democráticos se han visto atrapados entre la presión de una opinión pública que apoya la autodeterminación en el Sáhara Occidental y un enfoque de *realpolitik*, desde la creencia compartida por dirigentes españoles de que ejercer presión sobre la monarquía marroquí para que se adhiriera a la legalidad internacional podría debilitarla internamente y complicaría mucho más las relaciones hispano-marroquíes.

70 Varias administraciones autonómicas, partidos políticos y grupos de presión apoyan al Frente Polisario. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano de junio de 2015, el 58% de los españoles considera que España debería apoyar la independencia del Sáhara Occidental, frente a un 15% que cree que la mejor solución pasa por conceder al territorio una autonomía amplia bajo soberanía marroquí. *Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE)*, nº 36, www.realinstitutoelcano.org.

71 Por ejemplo, cada verano, miles de niños saharauis son acogidos por familias españolas durante dos meses.

España, la antigua potencia colonial del territorio saharauí, ha tenido un limitado margen de maniobra para solucionar el conflicto debido a diversos factores.

El miedo a lo desconocido ha sido hábilmente utilizado por Marruecos para mantener el *statu quo* y recibir el apoyo de las potencias occidentales a su posición en el conflicto del Sáhara Occidental. España, la antigua potencia colonial del territorio saharauí, ha tenido un limitado margen de maniobra para solucionar el conflicto debido a diversos factores, como una opinión pública interna predominantemente pro-saharauí (en todo el espectro ideológico), la persistencia de la rivalidad argelino-marroquí, los vetos *de facto* que impone Marruecos y la ausencia de una coalición internacional amplia y creíble que esté dispuesta a aplicar cualquier acuerdo al que lleguen las partes.

La evolución de la política exterior española desde 2004 ha tendido hacia un giro en el discurso oficial de Madrid respecto del conflicto, dejando a un lado el principio de "neutralidad activa". La posición de los gobiernos españoles, tanto del PSOE como del PP, nace de la convicción de que la continuidad del conflicto constituye un obstáculo serio para la estabilidad regional, dificultando el proceso de integración del Magreb e impidiendo un mayor desarrollo político, económico y social. La ausencia de avances en estos frentes es percibida como uno de los factores que generan descontento social, el cual se asocia a la voluntad de emigrar y a fenómenos de radicalización. Marruecos ha recibido con buenos ojos la nueva postura española. No obstante, esa postura ha generado desconfianza en el Frente Polisario y en Argelia. Si bien los sucesivos gobiernos españoles han realizado intensos esfuerzos diplomáticos con el fin de establecer líneas de comunicación directas con todas las partes implicadas, la percepción de algunos actores de que España apoya activamente el proyecto de autonomía presentado de forma unilateral por Marruecos en abril de 2007 ha limitado su capacidad como intermediario para la consecución de la paz.

El conflicto del Sáhara Occidental complica la relación política de España con Marruecos, Argelia y el Frente Polisario. España continúa apoyando una resolución en el marco de la ONU, pero en 2013 se opuso junto con Francia y Rusia a que prosperara la idea planteada por EEUU al Grupo de Amigos del Sáhara (EEUU, España, Francia, el Reino Unido y Rusia) de que se incluyera la supervisión de los derechos humanos en el mandato de la MINURSO.⁷²

⁷² España apoyó a Marruecos frente a la iniciativa estadounidense de ampliar el mandato de la MINURSO a la vigilancia de los derechos humanos en abril de 2013. Como represalia, Marruecos canceló las maniobras militares *African Lion* con EEUU. El presidente francés apoyó a Marruecos pero hizo ver que su postura estaba condicionada a contrapartidas económicas (España adelantó a Francia en 2012 como socio comercial).

La represión ejercida por las fuerzas de seguridad marroquíes de derechos y libertades, concretamente los asociados a la autodeterminación saharauí, y su falta de supervisión internacional complican el apoyo europeo a Marruecos en su postura sobre el Sáhara Occidental. A las movilizaciones motivadas por el descontento social –las de noviembre de 2010 en el campamento de Gdeim Izik a las afueras de El Aaiún fueron anteriores a las de Túnez y Egipto– se unen en los últimos tiempos las muestras de malestar debido al deterioro de las condiciones materiales y humanitarias de los campamentos de refugiados afectados por la caída de la cooperación internacional.⁷³ A corto plazo, y mientras las posiciones de Marruecos, el Frente Polisario y Argelia se mantengan, la capacidad de influencia española en la resolución del conflicto es limitada y sus iniciativas se restringen a fomentar medidas que alivien las necesidades de la población saharauí en los campamentos de refugiados. Alternativamente, se deberían explorar nuevas iniciativas en otros campos como el desarrollo, el turismo y la cultura y educación en español, que puedan resultar beneficiosos para la población saharauí y marroquí.

La dimensión económica

Desde el punto de vista económico, las oportunidades dependen de la solución del conflicto. La gestión de los recursos naturales del Sáhara Occidental es muy compleja legalmente y genera incertidumbres y focos de conflicto. El territorio cuenta con recursos importantes como los fosfatos, la pesca, hidrocarburos y otros recursos renovables solares y eólicos, así como minerales en las zonas desérticas. La participación en su explotación está limitada por la oposición de parte del Parlamento Europeo a que entren productos agrícolas o fosfatos del Sáhara Occidental bajo el Acuerdo de Libre Comercio UE-Marruecos y por la resistencia de movimientos activistas como *Western Sahara Resource Watch* a que se exploten esos recursos. Algunas empresas españolas han sido acusadas de participar en la industria pesquera del Sáhara o de importar fosfatos, mientras otras interesadas en sectores como la energía solar fotovoltaica o la eólica se abstienen de hacerlo para evitar esas acusaciones (Siemens afrontó una campaña denunciando su participación en un proyecto eólico emplazado cerca de El Aaiún, en el que no quisieron participar empresas españolas).

La gestión de los recursos naturales del Sáhara Occidental es muy compleja legalmente y genera incertidumbres y focos de conflicto.

⁷³ El secretario general de la ONU analizó las manifestaciones y la insatisfacción en los campamentos en su informe al Consejo de Seguridad (S/2014/258 del 10 de abril).

En contra de lo que suele aducirse, Marruecos no depende de los depósitos saharauis de fosfatos para liderar, junto a Rusia, el mercado internacional. Aproximadamente sólo el 10% de sus exportaciones procede de las minas de Bu Craa. La situación es distinta respecto a la pesca porque una parte importante de los bancos pesqueros marroquíes se han ido desplazando hacia el sur por la sobrepesca. En la actualidad, los puertos del Sáhara Occidental registran un porcentaje elevado de las capturas desembarcadas. La inclusión de la plataforma del Sáhara Occidental en el acuerdo pesquero con la UE ha planteado problemas recurrentes con los propios saharauis y con Estados miembros como Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido, planteando una oposición al acuerdo pesquero UE-Marruecos de diciembre de 2013 y ratificado por Marruecos en julio de 2014.

Tanto Marruecos como el Frente Polisario han concedido permisos de exploración de hidrocarburos para afirmar sus derechos e internacionalizar el conflicto (las licencias del segundo sólo serían efectivas si se produce la independencia). Según la doctrina establecida en 2002 por el asesor jurídico de la ONU, Hans Corell, Marruecos no tiene derecho a seguir realizando actividades de exploración y explotación de recursos minerales en el territorio "sin atender a los intereses y deseos del pueblo del Sáhara Occidental".⁷⁴ Marruecos, por su parte, ha ofertado varios bloques de exploración en territorio saharauí a través de la Compañía Nacional de Petróleos de Marruecos (ONHYM), aunque muchas empresas occidentales los han dejado expirar para evitar problemas.

Es previsible que la presión internacional sobre la explotación de los recursos naturales del Sáhara vaya en aumento en ausencia de una solución al conflicto. Esto no parece un problema económico demasiado importante para España, que no tiene grandes intereses en territorio saharauí. Los siempre aludidos intereses pesqueros son marginales para la economía española, y no parecen a la altura de su eventual coste futuro en términos de "imagen de España" y de perturbación de las relaciones económicas con Marruecos.

Más allá de la relación bilateral

El contencioso del Sáhara Occidental es hoy una de las cuestiones más controvertidas de la relación bilateral entre España y Marruecos. No obstante, es un asunto que trasciende el carácter bilateral pues afecta también a las siguientes cuatro dimensiones:

- (1) El marco multilateral de la ONU, ya que la pacificación y la determinación del estatus final del territorio forma parte de la agenda de gestión de conflictos de la comunidad internacional. Como se ha apuntado, la ONU ha desplegado diferentes esfuerzos para el cese de las hostilidades armadas entre el ejército

⁷⁴ Véase la carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el secretario general adjunto de Asuntos Jurídicos (S/2002/161), con fecha 12/II/2002.

de Marruecos y el Frente Polisario y para tratar de desbloquear el conflicto. El primer objetivo ha sido relativamente exitoso y el segundo un absoluto fracaso. Las diferentes iniciativas (que incluyen desde 1991 la MINURSO y los planes e iniciativas elaboradas por enviados y representantes de la ONU como James Baker, Peter van Walsum y Christopher Ross) han servido para mantener el alto el fuego pero no para implementar el Derecho de Autodeterminación del pueblo saharauí. España participa de forma destacada en esos esfuerzos y es miembro del llamado "Grupo de Amigos" pero, por la suma de elementos que hacen muy complicada su posición, prefiere no asumir más protagonismo.

España es miembro del llamado "Grupo de Amigos" pero, por la suma de elementos que hacen muy complicada su posición, prefiere no asumir más protagonismo.

- (2) Las relaciones intrarregionales en el Magreb (e indirectamente la gobernanza multilateral africana), pues el conflicto ha envenenado desde los años 70 las relaciones entre las dos principales potencias de la zona. Marruecos y Argelia, compitiendo por la hegemonía en el Magreb desde su conformación como Estados soberanos en la segunda mitad del siglo XX, vienen chocando gravemente en torno al Sáhara Occidental y eso ha provocado que las relaciones entre ambos sean hoy malas y pobres. Una realidad que impide avanzar en la cooperación diplomática o de seguridad entre Rabat y Argel, y en la integración comercial y política de todo el Magreb (además de mantener a Marruecos fuera de la Unión Africana desde que la OUA reconoció a la RASD en 1984). Todo eso supone desperdiciar grandes oportunidades políticas, económicas y sociales para la región, con un impacto negativo para todo el Mediterráneo occidental.
- (3) La existencia de una relación bilateral específica –aunque lógicamente *sui generis*– entre España y los saharauíes. Aunque España, al igual que el resto de países de la UE, no reconoce a la RASD como un Estado, sí se acepta al Frente Polisario como representante legítimo del pueblo saharauí y parte en el conflicto. En Madrid existe una activa Delegación del Frente Polisario y, por ejemplo, la cooperación española es la primera donante bilateral de ayuda humanitaria a la población saharauí –así denominada–, que sigue siendo una prioridad específica en el período de planificación en vigor 2013-2016.
- (4) El plano propiamente interno, donde se combinan diversos intereses, valores y sensibilidades sobre el asunto, que alcanza un alto grado de politización.

La postura oficial española

De acuerdo a la Estrategia de Acción Exterior española (aprobada en diciembre de 2014 por el Consejo de Ministros), la política exterior sobre esta cuestión debe pivotar sobre dos consideraciones: (1) el marco construido por la comunidad internacional para resolver el conflicto; y (2) la compleja posición que se acaba de mencionar. Una complejidad que incluye el ser la antigua potencia colonizadora, la buena vecindad con Marruecos, las simpatías de una importante parte de la sociedad española con la causa saharaui y, más en general, la evidente cercanía con el área estratégica del Magreb, de donde provienen oportunidades y desafíos muy importantes en el terreno de la seguridad, el desarrollo, el comercio y la inversión, el abastecimiento de energía y los flujos de personas.

El posicionamiento oficial es sobradamente conocido y estable: "compromiso firme con la búsqueda de una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de la Carta de las Naciones Unidas". Es tal vez la única posición posible y, por tanto, resulta acertada. No obstante, también es cierto que confiar en el entendimiento entre las partes o en que la ONU consiga impulsar una solución resulta poco realista en el corto y medio plazo.

Al mismo tiempo que el conflicto del Sáhara Occidental sufre un prolongado bloqueo, hay una serie de elementos preocupantes que se van añadiendo o deteriorando. Cada vez es más insostenible la situación humanitaria de los refugiados en los campos de Tinduf. Igualmente, la relación enquistada entre dos vecinos tan importantes para España como Marruecos y Argelia lastra el desarrollo y la cooperación en la región. A todo eso se añaden nuevas complicaciones como la proliferación de grupos yihadistas en el Sahel, que hace más verosímil la inquietante posibilidad de que éstos aprovechen el caldo de cultivo que favorece la falta de solución del conflicto para radicalizar a grupos sociales sumidos en el descontento.

España tiene derecho a definir una preferencia estratégica

España no puede ni debe variar su posición oficial, pero sí puede explorar alguna línea de avance (en sintonía con sus valores e intereses) o, si se quiere, definir qué solución prefiere. Cualquier solución debe ser el resultado de un acuerdo entre las partes para ejercer el derecho a la autodeterminación. A día de hoy eso significa conceder veto a la solución tanto al Frente Polisario (que quiere que ese referéndum decida sobre la independencia) como a Marruecos (que quiere confirmar la integración en su territorio). Ese doble derecho de veto viene impuesto por las propias resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

No obstante, cuando las condiciones resulten favorables (lo que implica una mejora en la situación de los derechos humanos en el territorio, avances democratizadores en Marruecos, una actitud constructiva de Argelia y el reconocimiento de que la población del Sáhara Occidental, además de la originaria, incluye ahora otras tantas o más personas originarias del norte), cabría sondear si Marruecos y el Frente Polisario podrían llegar a aceptar que el pueblo saharaui se gobierne a sí mismo con una autonomía plena e internacionalmente garantizada. El pleno autogobierno nacional de un pueblo no implica necesariamente (y no lo ha hecho en otros casos de descolonización) la creación de un Estado independiente.

Cualquier solución debe ser el resultado de un acuerdo entre las partes para ejercer el derecho a la autodeterminación.

En una solución así, que podría ser apoyada por España como vía para desbloquear el conflicto, el Reino de Marruecos retendría las competencias de defensa y política exterior y obtendría el reconocimiento por la comunidad internacional de que es soberano en el Sáhara Occidental con los límites que establezca una fórmula acordada por todas las partes relevantes. Por su parte, el pueblo saharaui obtendría autogobierno pleno y una mejora sustancial de su actual situación. Obviamente, eso exigiría un acuerdo entre ambas partes que tendría que ser sometido a referéndum del pueblo saharaui, lo que plantearía la necesidad de elaborar un censo actualizado. Por último, la cooperación regional en el Magreb podría salir de su actual bloqueo.

EL FUTURO DE LA RELACIÓN



EL FUTURO DE LA RELACIÓN

Hace tiempo que las relaciones hispano-marroquíes en general, y las económicas en particular, precisan de un nuevo discurso. La fórmula del “colchón de intereses” que sigue estructurando buena parte del pensamiento estratégico español hacia el vecino del sur resulta estrecha para acomodar una realidad cada vez más compleja: Marruecos y España han cambiado mucho, y también lo ha hecho el contexto regional y global. La concepción original del “colchón” ha quedado superada conceptualmente y, en todo caso, no es capaz de gestionar la variedad de vectores de interdependencia que articulan la relación bilateral. Las nuevas realidades requieren una narrativa de complementariedad y no de competencia, de convergencia de preferencias en vez de divergencias. Es evidente que no debe caerse en la ingenuidad, pero tampoco en la trampa del realismo.

Una relación entre la continuidad y el cambio

El recurso sistemático a instrumentos económicos para gestionar las relaciones políticas supone en cierta forma el fracaso de la política. Los instrumentos económicos deben reservarse para gestionar una interdependencia económica creciente y cambiante, lo que ya de por sí constituye una tarea suficientemente compleja. La buena noticia es precisamente que el excelente tono durante los últimos tiempos de la relación política bilateral entre España y Marruecos, capaz de gestionar asuntos que, en otras circunstancias, hubiesen podido acarrear disgustos importantes (como le ha ocurrido a Francia durante el pasado año), hace innecesaria la instrumentalización de los intereses económicos.

Parte de ese regreso de la política a la relación bilateral se debe, desde luego, a que los intereses o preferencias compartidas se extienden ahora mucho más allá de la economía, y afectan a cuestiones de seguridad en que los instrumentos económicos sólo pueden actuar como acompañamiento. Un “colchón” diversificado a ámbitos más allá de la economía y un discurso más sofisticado en materia económica puede ser un patrón de transición hacia un modelo en el que las relaciones políticas se establezcan en torno a preferencias convergentes, más que sobre intereses económicos que en ocasiones pueden acabar percibiéndose como excluyentes.

La versión de economía política de la paz perpetua kantiana exige tres pilares: (1) interdependencia económica y sus externalidades políticas asociadas;

(2) instituciones internacionales que reduzcan los costes de transacción; y (3) Estados democráticos que las gestionen. La intensidad de las relaciones económicas hispano-marroquíes cumplen efectivamente con el requisito de elevar el coste de oportunidad del conflicto, y este argumento es especialmente apreciado por España por su naturaleza asimétrica. España es económicamente mucho más importante para Marruecos que a la inversa: España es el primer socio comercial de Marruecos, mientras que Marruecos representa menos del 3% de las exportaciones españolas, y algo semejante ocurre con las inversiones o las remesas de emigrantes.⁷⁵ En un primer análisis, el coste de oportunidad del conflicto sería por tanto mayor para Marruecos, pero se trataría de una visión reduccionista que no incorpora la nueva naturaleza de un comercio bilateral dominado por el comercio intra-industrial e intra-firma: las empresas españolas también soportarían costes.

Nada puede sustituir al elemento de estabilidad a largo plazo que supone una democratización genuina.

Además, los intereses económicos también pueden convertirse en rehenes de la *realpolitik*, sobre todo en ausencia de instituciones que los regulen. Es igualmente cierto que el marco económico euromediterráneo, con todas sus carencias, proporciona mecanismos adicionales para evitar la politización de las relaciones económicas. Pero, al menos en el marco conceptual aludido, nada puede sustituir al elemento de estabilidad a largo plazo que supone una democratización genuina.

La implicación no es que no deba trabajarse en los pilares económico e institucional, sino que ese trabajo nunca sustituye plenamente la tarea de favorecer los procesos de democratización.

De la excepcionalidad a la normalidad

Por cercanía, complementariedad y entramado institucional, España y Marruecos son socios naturales a muchos niveles. Por ello, es necesario actualizar la narrativa existente entre ambos países y ahondar en enfoques como la competitividad compartida, la complementariedad dinámica y la convergencia de preferencias. Es evidente que esas preferencias compartidas se extienden a nuevos aspectos económicos, sean sectoriales (integración en cadenas industriales de valor, energías renovables) o geoeconómicos (emergencia de África, configuración de

⁷⁵ Ello en absoluto supone minimizar la relevancia de Marruecos como socio comercial de España, como destaca el *Informe Económico y Comercial de 2014*, elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Rabat. Marruecos es el noveno mercado mundial de España, el segundo fuera de la UE, sólo por detrás de EEUU, y por supuesto su primer mercado africano. El informe está disponible en http://internacional.ivace.es/dms/estudios/informacion_paises/informe-pais/Marruecos-web2006/Marruecosinformeicex%202014.pdf

la Cuenca Atlántica). Pero también se extienden a asuntos de mayor peso político relacionados con la situación de seguridad, tanto interior (cooperación antiterrorista) como en un norte de África ampliado y de mayor profundidad estratégica con desbordamientos hacia el Sahel y el Golfo de Guinea. A eso hay que añadir aspectos sociales como la consolidación de una comunidad marroquí en España y las importantes mejoras en la gestión de una inmigración irregular cuya naturaleza también está cambiando.

El desarrollo económico y la modernización de Marruecos tienen externalidades positivas sobre España y sobre la relación bilateral.

Una nueva narrativa entre España y Marruecos debe ser positiva pero no ingenua, y no exime de considerar escenarios de tensión política con impacto sobre otras dimensiones de las relaciones bilaterales. El desarrollo económico y la modernización de Marruecos tienen externalidades positivas sobre España y sobre la relación bilateral, y deben apoyarse bilateralmente y en el seno de la UE, evitando contradicciones e incoherencias de política. En demasiadas ocasiones las tensiones económicas se han sobrevalorado (caso de la pesca y del comercio agrícola) y las oportunidades infraestimado (cercanía y complementariedad). También debe evitarse exagerar el potencial económico de la relación bilateral: Marruecos es un país en desarrollo con un mercado pequeño y problemas económicos importantes. No debe esperarse de su mercado una relevancia que no tendrá en el futuro cercano, pero tampoco desdenarlo.

"Cisnes negros" en el Estrecho de Gibraltar

El Mediterráneo occidental se enfrenta a varias crisis simultáneas en sus dos orillas. Por un lado, el sur de Europa arrastra varios años de crisis económica con un creciente coste social y cuestionamiento de sus sistemas políticos. Por otro lado, en las sociedades del Magreb y de Oriente Medio se están manifestando los primeros síntomas de una profunda transformación social, acompañada de una gradual pérdida del miedo a cuestionar los sistemas de gobierno, que son vistos por diversos sectores sociales como un impedimento a la hora de alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

A pesar de los altibajos en las relaciones entre España y los países magrebíes, éstas han estado marcadas durante las últimas décadas por una continuidad y una estabilidad en las instituciones y en los mecanismos de toma de decisión. Aunque ahora se vea como algo poco probable, no cabe descartar que los cambios económicos y sociales que puedan producir las actuales crisis en el Mediterráneo occidental tengan como resultado la modificación de las dinámicas que ahora

son relativamente previsibles, tanto a nivel institucional como social. La aparición de "cisnes negros" (acontecimientos que se creen altamente improbables pero que, cuando ocurren, tienen un enorme impacto, y que después de ocurridos se racionalizan en retrospectiva)⁷⁶ en torno al Estrecho de Gibraltar puede tener unos efectos profundos en la seguridad y estabilidad de los países de la zona.

Ante el escenario de mayor conflictividad en el Mediterráneo occidental, España debe preparar planes de contingencia en previsión de situaciones de inestabilidad que comprometan sus intereses y seguridad. Para ello, su política exterior debería desarrollar una mayor capacidad de anticipación a procesos de ese tipo y, aunque parezcan poco probables, contar con un abanico de respuestas previstas con antelación y tener una buena política de comunicación hacia las opiniones públicas, tanto la propia como las de los países del sur. A continuación se plantean algunos de los "retos previsibles" a los que hay que anticiparse.

España debe preparar planes de contingencia en previsión de situaciones de inestabilidad en el Mediterráneo occidental.

El primer reto previsible al que necesariamente se enfrentará la política exterior española en el Mediterráneo occidental en años sucesivos es la estabilidad política en el Magreb. Las razones de fondo que propiciaron el inicio de las revueltas antiautoritarias en algunos países árabes a finales de 2010 (malestar social, penurias socioeconómicas, corrupción, falta de expectativas de la juventud, etc.) siguen presentes allá donde no ha habido cambio de régimen, como en Argelia

y Marruecos. A eso habría que sumar las crisis que se podrían producir en un escenario de sucesión presidencial conflictiva en Argelia o de cuestionamiento de las instituciones del Estado en Marruecos, incluida la monarquía.

Al mismo tiempo, aquellos países que ya han iniciado sus transiciones (Egipto, Libia y Túnez) se enfrentan a grandes dificultades como son la caída de ingresos, los escasos éxitos en materia socioeconómica de las nuevas autoridades, la debilidad relativa de las actuales estructuras estatales, los intentos de descarrilar los procesos por parte de actores antidemocráticos internos y del exterior, la polarización social, etc. Para España y sus socios europeos, la cautela se hace necesaria a la hora de actuar en un contexto tan lleno de incertidumbres, aunque esa cautela no debería confundirse con un apoyo sin reservas al *statu quo* o con la inacción, pues algunos problemas no harían más que agravarse.

Un segundo reto a tener en cuenta en el convulso escenario norteafricano se refiere a un escenario –en apariencia poco probable pero tampoco del todo inverosímil–

⁷⁶ Véase Nassim Nicholas Taleb (2008), *El cisne negro: El impacto de lo altamente improbable*, Paidós Ibérica, Barcelona.

en el que las presiones internas en el sur lleven a sus autoridades a querer desviar la atención de sus opiniones públicas "tensando la cuerda" con el exterior. Existen precedentes en ese sentido si se atiende al historial de las pendulares relaciones hispano-marroquíes, sobre todo cuando se detecta fragilidad en la situación política interna en España (tensiones territoriales, crisis económica, etc.), y son independientes del partido en el gobierno.

Los "pulsos vecinales" podrían manifestarse mediante diversos procesos, como la intensificación de las reivindicaciones marroquíes sobre Ceuta y Melilla o los islotes españoles, el incremento de la presión migratoria procedente del África subsahariana y del Magreb, el auge de discursos populistas –tanto nacionalistas como religiosos– que pongan a España en el centro de sus reivindicaciones, así como la creación de un clima más hostil hacia la presencia económica y empresarial española. Esto último en el caso de Argelia podría implicar un riesgo elevado para el suministro energético de España, sobre todo de gas natural, que depende de forma creciente –y, a ojos de muchos, excesiva– de las importaciones desde Argelia.

El último de los grandes retos previsibles apunta a las posibles consecuencias en el Mediterráneo occidental de conflicto y enfrentamientos bélicos en Oriente Medio. A los conflictos "tradicionales" hay que añadir una Libia convertida en un país sin instituciones que funcionen, donde las milicias y los grupos extremistas imponen su voluntad por la fuerza; una Siria sumida en un devastador conflicto interno con efectos cada vez más nocivos en Oriente Medio y en el Mediterráneo; un gobierno israelí cuyas políticas alejan las perspectivas de una paz negociada con los palestinos; un Egipto que retorna al autoritarismo duro, donde la polarización social es a la vez elevada y potencialmente contagiosa y cuyo régimen apoyado por los militares excluye a todo opositor de cualquier proceso político; y unas monarquías árabes del Golfo que intervienen cada vez de forma más abierta en los diversos conflictos regionales y que desconfían del acuerdo alcanzado por las grandes potencias e Irán en julio de 2015.

RECOMENDACIONES



RECOMENDACIONES

- (1) Los últimos años han visto una mejora en el clima de las relaciones bilaterales hispano-marroquíes. Sin embargo, éstas contienen factores de tensión de carácter estructural. Su persistencia en el tiempo supone un elemento de fragilidad en la relación, lo que podría provocar que algunos de los avances logrados fueran reversibles. El enfoque pragmático y realista empleado por ambos gobiernos –y que ha permitido intensificar la cooperación en ámbitos económicos, migratorios y de seguridad– debería extenderse para abordar aspectos de fondo que han enturbiado la relación en el pasado y que, con bastante probabilidad, podrían volver a hacerlo en el futuro.
- (2) Es imprescindible afianzar los lazos entre los dos países y sus sociedades. A pesar del buen momento a nivel político y económico entre los dos vecinos, aún falta mucho por hacer en el plano social y humano. Entre ambas poblaciones existen grandes niveles de desconocimiento mutuo, que se extiende a sus elites y dirigentes. Si se quiere consolidar la buena relación actual, hace falta dedicar más atención y esfuerzo a construir más puentes entre ambas sociedades. Los malentendidos y la desconfianza se nutren de la falta de conocimiento del “otro”, algo que no se resuelve únicamente mediante contactos a nivel de las elites. Tejer más relaciones humanas y profesionales pasa por la creación de nuevos espacios, el fomento de los intercambios, la revisión de la política de concesión de visados y una presencia cultural y comunicativa más eficaz y proactiva en las dos direcciones.
- (3) Resulta necesario actualizar la percepción que existe en España de Marruecos y su economía: pocos españoles saben que la principal exportación de Marruecos no son los tomates (nunca lo fueron), sino productos del sector automovilístico y electrónico integrados en redes industriales europeas con importante participación española. Transitar de la percepción tradicional de competidor en sectores de bajo valor añadido a socio integrado en la cadena de valor es un ejercicio complementario a actuaciones similares en campos como la seguridad o la gestión de la inmigración irregular. Las autoridades marroquíes pueden hacer más para dar a conocer los cambios en su país mediante la organización de encuentros, exposiciones, congresos y otras iniciativas de difusión de cara a la opinión pública española.

- (4) Una de las asignaturas pendientes de la cooperación hispano-marroquí, en general, es la sostenibilidad y la duración en el tiempo. Con frecuencia, los programas y proyectos se resienten de los recortes de fondos y personal. Eso cuando no languidecen por la falta de impulso político, como en el caso del Comité Averroes.
- (5) Sería muy deseable elevar el perfil educativo del inmigrante medio marroquí en España, imitando a Francia o a Canadá en su atracción de estudiantes universitarios y graduados marroquíes, así como de una inmigración cualificada. Esto mejoraría la imagen de la sociedad marroquí en España, ahora asociada a un tipo de migrante rural de baja formación. A su vez, esto podría mejorar la imagen de España en Marruecos, ahora muy influida por las áreas de conflicto y también por la percepción de los propios inmigrantes marroquíes que se sienten minusvalorados. Los inmigrantes cualificados tienen menos dificultades de integración, sus experiencias laborales y vitales son más satisfactorias y, por ende, transmiten en origen una imagen más positiva del país de destino. Son además más influyentes como líderes de opinión.
- (6) Cuando en España mejore la situación económica, convendría diseñar una política de becas específica para estudiantes marroquíes, dirigida a carreras con buena salida en el mercado de trabajo (medicina, enfermería e ingenierías) y asociada a la apertura de ese mercado de forma temporal para los graduados o los posgraduados formados en España. Los permisos de trabajo en este caso podrían ser de un año con la posibilidad, condicionada al regreso a Marruecos, de estancias laborales o formativas en años posteriores. De esta forma se evitaría la "fuga de cerebros" permanente, permitiendo a los profesionales marroquíes que hicieran un grado o un posgrado en España y adquirir en ella experiencia laboral y contactos útiles en Marruecos, dejando la puerta abierta a posteriores estancias en el país para actualizar la formación o establecer redes profesionales, comerciales o empresariales.
- (7) También cuando la situación económica y laboral española lo permita, convendría abrir el sector turístico a la inmigración de temporada desde Marruecos, diseñando un permiso de estancia temporal adaptado a las características de este sector. El permiso temporal actual está pensado para el sector agrícola y obliga al empresario a asumir obligaciones que están relacionadas con los bajos salarios de ese sector y con la ausencia de vivienda disponible en las zonas rurales, condiciones que no se dan en muchas de las ocupaciones turísticas.
- (8) La cooperación al desarrollo española con Marruecos debería promover un Marco de Asociación País más integral, que incluya otras dimensiones de las relaciones bilaterales más allá de la cooperación como, por ejemplo, las

que afectan a las migraciones o a la internacionalización de las empresas españolas. Se debería liderar una integración blanda de la ayuda europea: consorcio de donantes líderes y cooperación delegada, mejor coordinación intra-donante y una mayor integración de la política bilateral con la que se articula a través de la UE.

- (9) España debe profundizar en los instrumentos de cooperación cultural para estimular el conocimiento mutuo, el fomento de los proyectos de creación cultural entre ambos países y la lucha contra los estereotipos negativos. Sólo un programa específico, que recupere la voluntad política de acercamiento intercultural del Encuentro Cultural con Marruecos (2005-2010), combinando los recursos de la cooperación, la acción cultural interior y exterior y el Instituto Cervantes, puede establecer horizontes nuevos para la cultura de los dos países. Para ello, es importante apoyar el trabajo que realizan instituciones dedicadas a la cooperación cultural y a la diplomacia pública como Casa Árabe, el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), la Fundación Tres Culturas y Casa Mediterráneo.

- (10) Las autoridades españolas competentes deben tomar medidas para mejorar la difusión de la lengua y cultura españolas en Marruecos. A pesar de que ese país es uno de los principales destinatarios de la acción educativa y cultural española en el exterior, la presencia de la lengua y cultura española y en español en Marruecos está muy por debajo del nivel que, en principio, se hubiera podido esperar atendiendo a esos esfuerzos, a los vínculos históricos y geográficos y al interés de la población marroquí. Una prioridad debería ser la promoción más activa de la enseñanza del español como segunda lengua en la enseñanza primaria y secundaria en los centros del sistema educativo marroquí, incluso con la creación de secciones bilingües marroquí-español. La apertura de extensiones de universidades españolas, públicas y privadas, en territorio marroquí contribuiría a alcanzar este objetivo.

- (11) Los contextos nacionales y regionales cambiantes en el Mediterráneo occidental hacen aconsejable establecer redes más estrechas y densas entre las sociedades e instituciones de España y Marruecos para favorecer el conocimiento y la transferencia de experiencias. Esto se debería extender a los ámbitos de las universidades, los partidos políticos, los medios de comunicación, los organismos de la Administración, los municipios, la juventud y las actividades deportivas, entre otros.

ANEXOS



ANEXOS

I. CUESTIONARIO ENVIADO A ESPECIALISTAS EN LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES

Marco general:

- 1 ¿Cómo describiría el estado actual de las relaciones entre España y Marruecos?
- 2 ¿Cuáles son, a su juicio, los principales intereses de España en su relación con Marruecos? ¿Y viceversa?
- 3 ¿Qué aspectos de la relación bilateral considera que están menos desarrollados o que se les presta menos atención de la necesaria?

Cuestiones bilaterales:

- 4 ¿Cuáles son los principales problemas pendientes de la agenda bilateral?
- 5 ¿Qué nuevos elementos podrían surgir en las relaciones entre España y Marruecos que alteren sensiblemente la agenda bilateral?
- 6 ¿Cree que pueden mejorarse los canales de comunicación entre ambos países, y a qué niveles? En caso afirmativo, ¿qué aspectos se pueden mejorar y cómo?

Reformas en Marruecos:

- 7 ¿Cree que el ritmo de las reformas en Marruecos es el adecuado para mantener la estabilidad interna?
- 8 ¿Cómo puede España apoyar a Marruecos, de forma bilateral o en el marco de la UE, en su programa de reformas políticas y socioeconómicas, con el fin de reforzar la estabilidad en el Mediterráneo occidental?

Cuestiones económicas:

- 9 Dadas las cifras crecientes de los intercambios comerciales y de cooperación empresarial, ¿qué ámbitos o políticas podrían reforzar esos lazos de forma positiva para ambos países?
- 10 ¿Cómo se podrían fortalecer los vínculos entre los sectores privados de ambos países pymes, grandes empresas, flujos de trabajadores, etc.?

11 ¿Cómo podrían apoyarse mutuamente España y Marruecos para paliar los efectos de las crisis que afectan al Mediterráneo occidental?

Cuestiones de seguridad:

12 ¿Cómo pueden España y Marruecos mejorar su cooperación en materia antiterrorista?

13 ¿Cómo pueden España y Marruecos cooperar en otros asuntos de seguridad, tales como los tráfico ilícitos o las migraciones irregulares?

Otros ámbitos:

14 ¿Cómo cree que se podría reforzar la cooperación en materia educativa y cultural entre los dos países?

15 ¿Cree que podría mejorar la imagen que las sociedades española y marroquí tienen la una de la otra? De ser así, ¿qué ámbitos de actuación concretos propondría para alcanzar tal fin?

16 ¿Qué efecto atribuye a la cooperación al desarrollo en el fortalecimiento de las relaciones hispano-marroquíes? ¿Dónde cree que debería concentrarse la cooperación española en Marruecos?

17 ¿Echa en falta algún aspecto relevante que no se haya incluido en este cuestionario?

II. MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE RELACIONES BILATERALES ESPAÑA-MARRUECOS

Haizam Amirah Fernández, investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe, Real Instituto Elcano

Félix Arteaga, investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

Isaías Barreñada Bajo, profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

Miguel Ángel Bastenier, periodista y profesor de la Escuela de Periodismo, *El País*

Emilio Cassinello, director general, Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax)

Ignacio Cembrero, periodista y ex-corresponsal en el Magreb, *El País* y *El Mundo*

Carlos Echeverría, profesor de Relaciones Internacionales, UNED

Ramón Enciso, coordinador español, Comité Averroes

Gonzalo Escribano, director del Programa de Energía, Real Instituto Elcano

Rafael Gómez-Jordana, director del Área de África, Grupo Santander

Carmen González Enríquez, directora del Observatorio Imagen de España, Real Instituto Elcano

Miguel Hernando de Larramendi, director del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas, Universidad de Castilla-La Mancha

Carlos Jiménez Piernas, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Alcalá

Kristina Kausch, responsable del Programa de Oriente Medio y Norte de África, FRIDE

Bernabé López García, catedrático honorario de Estudios Árabes e Islámicos, Universidad Autónoma de Madrid

Cristina Manzano, directora, esglobal.org

Hélène Michou, investigadora asociada, European Council on Foreign Relations (ECFR)

Jesús A. Núñez Villaverde, codirector, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Olivia Orozco de la Torre, coordinadora de Formación y Economía, Casa Árabe

Andrés Ortega Klein, investigador senior asociado, Real Instituto Elcano

Ana Planet, directora del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid

Fernando Reinares, investigador principal de Terrorismo Internacional, Real Instituto Elcano

Paqui Santonja, vocal asesora, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

María Solanas, coordinadora de proyectos, Real Instituto Elcano

Eduard Soler i Lecha, coordinador de investigación, CIDOB

Alejandro del Valle Gálvez, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Cádiz

BIBLIOGRAFÍA



BIBLIOGRAFÍA

- Acta de la I Reunión de la Comisión Mixta Marroquí-Española de Cooperación, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>.
- Amirah Fernández, Haizam (2014), "España-Marruecos, sintonía real y mucho por hacer", *Comentario Elcano*, nº 51/2014, Real Instituto Elcano, julio.
- Amirah Fernández, Haizam (2013), "España-Marruecos, una apuesta por el acercamiento", *Comentario Elcano*, nº 46/2013, julio.
- Amirah Fernández, Haizam (2008), "La política española hacia Marruecos y Argelia: Buscando equilibrios en las relaciones con los vecinos del sur", en Yahia H. Zoubir y Haizam Amirah Fernández (eds.), *El Magreb: Realidades nacionales y dinámicas regionales*, Síntesis, Madrid, pp. 421-449.
- Arteaga, Félix, (coord.) (2014), "España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel", *Informe Elcano*, nº 18, noviembre.
- Barómetro Imagen de España (BIE) (2014-2015), 5ª oleada, diciembre y enero.
- Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) (2015), 36ª oleada, resultados de abril y mayo de 2015.
- Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) (2014), 35ª oleada, resultados de abril de 2014.
- Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) (2013), 34ª oleada, resultados de diciembre de 2013.
- Benyaya, Zineb (2007), "La enseñanza del español en Marruecos: del pasado al presente", *Porta Linguarum*, nº 7, pp. 167-180.
- Cebolla, Héctor, y Miguel Requena (2009), "Los inmigrantes marroquíes en España", en David Reher y Miguel Requena (eds.), *Las múltiples caras de la inmigración en España*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 251-287.
- Cembrero, Ignacio (2006), *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Galaxia Gutenberg, Madrid.
- Colectivo IOÉ (2010), "El impacto de la crisis económica en la situación laboral de los inmigrantes marroquíes en España", *Notas Socioeconómicas de Casa Árabe*, nº 11/2010, www.casaarabe-ieam.es, <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html>
- Driouch, Nabil (2015), *al-yiwar al-hazir: al-'ilaqat al-maghribiya al-isbaniya min wafat al-Hasan al-zani ila tanahhi Juan Carlos*, (La vecindad cautelosa: Las relaciones marroco-hispanas desde la muerte de Hasan II a la abdicación de Juan Carlos), Slaiki Akhawayne, Tánger.

- El Harchi Biro, Yasmin (coord.), y José Ramón Bernabéu Urbina, Jesús García-Luengos y Laurence Thieux (autores) (2015), *Marruecos 2020: Diagnóstico, perspectivas de desarrollo y horizontes de cooperación*, CIDEAL, Madrid.
- Escribano, Gonzalo (2015), "A Political Economy Perspective on North African Transitions", en Yahia H. Zoubir y Gregory White (eds.), *North African Politics: Change and Continuity*, Routledge, Nueva York.
- Escribano, Gonzalo (2015), "Towards a Mediterranean Energy Community: No roadmap without a narrative", en Alessandro Rubino et al. (eds.), *Regulation and Investments in Energy Markets: Solutions for the Mediterranean Region*, Elsevier.
- Escribano, Gonzalo, y Curro Sánchez Andrada (2015), "Por la renovación del discurso hispano-marroquí", *Política Exterior*, nº 166, julio-agosto.
- Fernández Suzor, Cecilia (2005), "El 'Año de Marruecos en España' / El 'Año de España en Marruecos'", *Afkar/Ideas*, pp. 100-102, invierno.
- Fernández Vítors, David (2014), *La lengua española en Marruecos*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e Instituto de Estudios Hispano-Lusos, <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/RABAT/es/Noticias/Documents/LENGESPMARR.pdf>
- García Álvarez-Coque, José María, Víctor Martínez-Gómez y Miquel Villanueva (2007), "F&V Trade Model to Assess Euro-Med Agreements. An Application to the Fresh Tomato Market", *IDEAS*, <http://ideas.repec.org/p/ags/ea103/9414.html>.
- Gillespie, Richard (2006), "'This Stupid Little Island': A Neighborhood Confrontation in the Western Mediterranean", *International Politics*, vol. 43, nº 1, pp. 113-116, febrero.
- González Enríquez, Carmen (2013), "El precio de la ciudadanía española y europea", *ARI*, nº 22/2013, Real Instituto Elcano.
- González Enríquez, Carmen, y Ángel Pérez González (2008), "Ceuta y Melilla: nuevos elementos en el escenario", *ARI*, nº 159/2008, Real Instituto Elcano.
- González Enríquez, Carmen, y Berta Álvarez-Miranda (2005), "Inmigrantes en el barrio, Un estudio cualitativo de opinión pública", *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, <http://extranjeros.mtas.es/es/general/publicaciones.html>.
- González del Miño, Paloma (2005), *Las relaciones entre España y Marruecos: perspectivas para el siglo XXI*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Hernando de Larramendi, Miguel (2011), "España y su política exterior hacia el Mediterráneo", en José María Beneyto y Juan Carlos Pereira (eds.), *Política exterior española. Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, pp. 309-356.

- Hernando de Larramendi, Miguel, y Aurelia Mañé (eds.) (2009), *La política exterior española hacia el Magreb: Actores e intereses*, Ariel y Real Instituto Elcano, Barcelona.
- Informe Económico y Comercial de 2014 (2014), http://internacional.ivace.es/dms/estudios/informacion_paises/informe-pais/Marruecos-web2006/Marruecosinformeicex%202014.pdf
- Institut Royal des Etudes Stratégiques (2012), *Les relations Maroc-Espagne: les leviers d'une stratégie de coopération durable*, IRES, Rabat.
- Instituto Cervantes (2014), "El español: una lengua viva", *Informe 2014*, Instituto Cervantes, Madrid.
- Larrú, José María, y Javier Sota (2014), "La Unión Europea y la Agenda de Desarrollo post-2015", *Documento de Trabajo CECOD*, nº 25, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, Madrid.
- López García, Bernabé (2009), "La sociedad civil y las relaciones con Marruecos: el Comité Averroes, ¿un instrumento para el acercamiento entre las sociedades o la retórica de la mediación civil?", en Miguel Hernando de Larramendi y Aurelia Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb: Actores e intereses*, Ariel y Real Instituto Elcano, Barcelona, pp. 195-208.
- López García, Bernabé, y Miguel Hernando de Larramendi (eds.) (2007), *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes. Un balance en el cincuentenario de la independencia de Marruecos*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Guadarrama.
- López García, Bernabé, y Miguel Hernando de Larramendi (2003), "España y el norte de África: Hacia una 'estabilidad dinámica'", *Àgora*, vol. 1, nº 8, pp. 101-124.
- Lorca, Alejandro, et al. (2003), "Pillars for a Euro-Mediterranean Agricultural Pact", *FEMISE Background Paper*, octubre, <http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/agriculture%20femise%20report%20oct%202003.pdf>
- MAEC (2014), *Estrategia de Acción Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- MAEC (2013), *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- MECD (2013), *El mundo estudia español 2012*, Subdirección General de Documentación y Publicaciones, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Molina, Ignacio (coord.) (2014), "Hacia una renovación estratégica de la política exterior española", *Informe Elcano*, nº 15, febrero.
- OIF (2010), *La langue française dans le monde 2010*, Nathan, París.

- Olivié, Iliana, Aitor Pérez y Rafael Dominguez (2013), "The Cost of Non-Europe in Development Policy: Increasing Coordination between EU Donors. Case Study: Morocco", PE 494.464 CoNE, nº 1/2013, Annex II, Parlamento Europeo, Bruselas.
- Olivié, Iliana, Aitor Pérez y Manuel Gracia (2013), "Cómo articular la colaboración público-privada para el desarrollo en el Norte de África", *ARI*, nº 24/2013, Real Instituto Elcano.
- Planet, Ana, y Miguel Hernando de Larramendi (2003), "Maroc-Espagne: la crise de l'îlot du Persil", en Rémy Leveau (ed.), *Afrique du Nord Moyen-Orient. Espaces et conflits*, Les études de la Documentation française, París.
- Reinares, Fernando, y Carola García-Calvo (2015), "Cooperación antiterrorista entre España y Marruecos", *ARI*, nº 18/2015, Real Instituto Elcano.
- Remiro Brotons, Antonio, (dir.) y Carmen Martínez Capdevilla (coord.) (2012), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.
- Steinberg, Federico, y Alfredo Arahuetes (coords.) (2014), "V Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española", *Informe Elcano*, nº 17, octubre.
- Taleb, Nassim Nicholas (2008), *El cisne negro: El impacto de lo altamente improbable*, Paidós Ibérica, Barcelona.
- Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos (1991), <http://www.boe.es/boe/dias/1993/02/26/pdfs/A06311-06314.pdf>
- Valle Gálvez, Alejandro del, y Juan Domingo Torrejón Rodríguez (eds.) (2013), *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2013)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz.
- Valle Gálvez, Alejandro del, (dir.) y Miguel Acosta Sánchez y Michel Remi Njiki (coords.) (2012), *Inmigración, seguridad y fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Dykinson, Madrid.
- Valle Gálvez, Alejandro del, Jesús Verdú Baeza (dirs.) y Juan Domingo Torrejón Rodríguez (coord.) (2007), *España y Marruecos: en el centenario de la Conferencia de Algeciras*, Dykinson, Madrid.

الجميع. وينبغي أن يكون الاستعداد الذي أبداه قادة البلدين أداة لإقامة اتصالات صريحة وبناءة حول كيفية حلحلة هذه القضايا الشائكة بطريقة مقبولة وتدرجية، بدل الركود وترك هذه النزاعات عرضة للعودة في المستقبل.

ومع أن العلاقات بين البلدين تمر في مرحلة جيدة على الصعيدين السياسي والاقتصادي، لا يزال هناك الكثير من العمل في المجالين الاجتماعي والانساني. فنجد بين الشعبين مستويات عالية من عدم معرفة الآخر تمتد الى النخبة وحتى الى القيادات. فإذا أردنا توطيد العلاقات الحالية الجيدة، ينبغي أن نخصص المزيد من الاهتمام والجهد لمد الجسور بين المجتمعين. إن عدم معرفة "الآخر" يؤدي الى سوء التفاهم وعدم الثقة، وهذا ما لا يمكن حله فقط عبر زيادة الاتصالات على مستوى النخبة. إن حياكة علاقات انسانية ومهنية تمر من خلال أيجاد فضاءات جديدة وتعزيز التبادلات وإعادة النظر في سياسة منح تأشيرات الدخول، ناهيك عن تواجد ثقافي وتواصل أكثر فعالية وكفاءة في كلا الاتجاهين.

شدّد الملك فيليب السادس في خطاب تتويجه أمام البرلمان ومجلس الشيوخ الاسبانيين في 19 يونيو من العام 2014 على أن "روابطنا الثقافية القديمة وشعورنا نحو البحر المتوسط والشرق الأوسط والبلدان العربية تمنحنا قدرة مميزة على الحوار [...] في منطقة ذات أهمية استراتيجية وسياسية واقتصادية كبيرة". المجتمع الاسباني سوف يستفيد كثيرا إذا تحول المغرب الى فضاء مميز للاستثمار والتنمية المشتركة، كما وسينتفع المجتمع المغربي على صعيد التنمية البشرية³. وكي تصبح هذه الحالة حقيقة واقعة، من الضروري اقتناص التكامل بين البلدين، وتقوية الروابط بين المجتمعات المدنية وتكثيف الاتصالات بين المؤسسات ومعالجة القضايا الحساسة والحفاظ على حوار سلس وناقد عند الضرورة. ان انسجاما جيدا بين العاهلين من شأنه أن يساهم في تحقيق أفضل النتائج بما في ذلك من منفعة للجيران على الجهتين.

¹ تعتبر La Estrategia de Acción Exterior التي نشرتها وزارة الخارجية والتعاون الاسبانية في أكتوبر من العام 2014، أن المغرب هو شريك "لا بد منه". وتحدد هدفا مشتركا بين البلدين: "المثابرة على حياكة شبكة كثيفة من العلاقات والمصالح المتشابكة" من شأنها أن تخفف من الخلافات العرضية.

² انظر Ignacia Molina (coord.) Hacia una renovación estratégica de la política exterior española، تقرير معهد ألكانو الملكي 15، فبراير من العام 2014.

³ استنادا الى مؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) للعام 2014، تحتل المغرب المركز 129 من أصل 187 بلد، بينما تقع اسبانيا في المركز 27.

السياسات. وعلى الرغم من أن استطلاعات الرأي تثبت أن الشعبين المغربي والاسباني يدركان أهمية حسن الجوار، إلا أنه لا يزال هناك الكثير من العمل الدؤوب لتشجيع التفاهم المتبادل وترابط المجتمعين وإزالة الصور النمطية في كلا الاتجاهين.

يصب تحديث وتجدد المغرب في مصالح اسبانيا الى حد كبير لأسباب عديدة ينطرق إليها هذا التقرير. من بينها، يجدر تسليط الضوء على أهمية وجود جار جنوبي يتمتع بالاستقرار ويشارك في تطوير كافة أنواع العلاقات المتبادلة والمفيدة، ناهيك عن احتواء التهديدات المشتركة. كما ويصب في مصلحة اسبانيا تطور منطقة المغرب العربي بأكملها، وهي منطقة نفوذ اسباني طبيعي، ينبغي العمل مع بلدانها سعياً وراء الشراكات من أجل التوسع المشترك نحو أفريقيا والحوض الأطلسي وأمريكا اللاتينية.

تكاد تكون اسبانيا اليوم على قدم المساواة مع فرنسا كالشريك التجاري الرئيسي للمغرب (احتلت اسبانيا المرتبة الأولى في عامي 2012 و 2014). ويحتل المغرب، بالفعل، المرتبة الثانية في لائحة زبائن اسبانيا خارج الاتحاد الاوربي مباشرة بعد الولايات المتحدة الأمريكية. مما يسمح للشركات والمهنيين الاسبان من مختلف القطاعات السعي وراء فرص في هذا البلد، والعكس بالعكس.

حصل تحسّن ملموس في السنوات الأخيرة في مناخ العلاقات الثنائية المغربية الاسبانية بعد فترات من التوترات الدورية وبعض التشّج. هذا التحسّن عائد الى حد كبير الى استعداد الحكومتين لاستخدام نهج عملي وواقعي أدى الى تكثيف التعاون في المجالين الاقتصادي والأمني كما وفي مجال الهجرة. ومع ذلك، يبدو أن ما يسميه البعض "المرحلة الحلوة" ليس إلا نتيجة عدم التعمّق في معالجة الجوانب الأساسية التي عكّرت العلاقات في الماضي والتي من المحتمل جداً ان تعكرها مجدداً في المستقبل.

يعتبر المغرب بالنسبة لاسبانيا شريكاً أساسياً، والعكس بالعكس¹. استناداً الى الاهداف الاستراتيجية الستة التي حددها تقرير معهد ألكانو الملكي "تحو تجديد استراتيجي في السياسة الخارجية الاسبانية"²، يرتبط المغرب بكل هذه الأهداف بطريقة أو بأخرى. وتبقى الأمور الشائكة عالقة بين البلدين ومعروفة من

الصعيدين الأقليمي والعالمي. ولقد تم تخطي التصور الأصلي لصيغة "أرضية المصالح المشتركة" من الناحية النظرية ولكنها، في أية حال، عجزت عن إدارة الترابط المتزايد في العلاقات الثنائية. تتطلب الوقائع الجديدة خطابا مرسخا في التكامل لا في التنافس، وفي تقارب الأولويات لا في التنافر. وما يتلج الصدر هو على وجه التحديد هذه اللهجة البناءة التي سادت على العلاقات الثنائية بين أسبانيا والمغرب في الآونة الأخيرة، القادرة على إدارة شؤون كان من الممكن أن تؤدي الى عواقب وخيمة (كما حصل لفرنسا خلال العام الماضي)، والتي جعل استخدام المصالح الاقتصادية لأغراض سياسية أمرا غير ضروري.

ويعود جزء من هذا الرجوع الى السياسة في العلاقات الثنائية الى انتشار المصالح أو الأولويات المشتركة الى ما هو أبعد من القضايا الاقتصادية، وتأثيرها على المسائل الأمنية بأن الأدوات الاقتصادية لا تعمل الا كمرق. بإمكان أرضية متنوعة تخرج عن نطاق الأمور الاقتصادية، الى جانب خطاب أكثر تطورا في المجال الاقتصادي، أن يشكلا قدوة للانتقال نحو نموذج تتمحور فيه العلاقات السياسية حول الأولويات المتضاربة أكثر منها حول المصالح الاقتصادية التي يُنظر اليها أحيانا على أنها مستثنية.

اسبانيا هي، من جهة، الدولة الأوروبية الوحيدة التي تمتد أراضيها الى شمال أفريقيا وبالتالي لها حدود برية مع المغرب. هذا الواقع، إضافة الى كثافة الاجندة الثنائية واختلاف طبيعة الأنظمة السياسية، يؤثر على العلاقات بين اسبانيا والمغرب. ومن جهة أخرى، تتأثر العلاقات بين البلدين بالتنازعات الدورية بينهما وبالصرع القائم بين المغرب والجزائر من أجل الهيمنة الاقليمية، وكذلك بالتنافس بين اسبانيا وفرنسا على النفوذ في المغرب العربي. ان الاختلافات الكبيرة الموجودة في طبيعة الأنظمة السياسية على ضفتي المتوسط الغربي والتفاعل بين السياستين الداخلية والخارجية يمنحان هذه التنازعات طابعا هيكليا.

تشكل العديد من المسائل التي تؤثر على العلاقات مع المغرب جزءا من السياسة الداخلية الاسبانية أكثر من كونها مسائل في العلاقات الدولية (الهجرة والصحراء الغربية والممتلكات الاسبانية في شمال أفريقيا والتهديد الارهابي وتهريب المخدرات وغيرها). وتلعب التصورات دورا في غاية الأهمية عند تحديد العلاقات بين البلدين، سواء على الصعيد الاجتماعي أو على صعيد وضع

المخلص التنفيذي (Resumen ejecutivo en árabe)

يعتبر المغرب، لأسباب كثيرة، أولوية بالنسبة للسياسة الخارجية الإسبانية. ومع ذلك، ومنذ المرحلة الإنتقالية في إسبانيا، لم نشهد سياسة دولة واضحة - ذات أهداف محددة وإجماع أساسي بشأن الموارد والتوجهات والإجراءات - تقود السياسة الإسبانية نحو جارتها الجنوبي. وهكذا بالرغم من هذه الفجوة والتقلبات في العلاقات الإسبانية المغربية، إتسمت هذه الأخيرة باستقرار نسبي في العقود الثلاثة الأخيرة. ولكن هذا الاستقرار، سواء كان على مستوى المؤسسات أو في آليات صنع القرار، لا يجب أن يُسَلَّم به، وخاصة في فترة يواجه فيها البلدين تحديات داخلية مهمة، ويحاول فيها البحر الأبيض المتوسط تخطي العديد من الأزمات التي تعصف على ضفتيه في آن واحد.

اتّسمت العلاقات بين إسبانيا والمغرب بميزتين تقليديتين، ألا وهما تعقيدها وتقلباتها المتكررة. ويشكل القرب الجغرافي، الى جانب جالية مغربية مهمة في اسبانيا (أكثر من 800 ألف شخص)، والتفاوت القائم بين الناتج القومي للفرد (27.865 يورو مقابل 2.885 يورو في سنة 2013، وفقا للبنك الدولي)، ناهيك عن الاختلافات السياسية والديموغرافية والثقافية، أرضا خصبة للتباعد والاحتكاكات. ومع ذلك، تمهّد هذه الحقائق الطريق أمام المزيد من التعاون والبحث عن سبل التكامل المفيدة لكلا المجتمعين، وخاصة مع تزامن عدة أزمات اقتصادية واجتماعية وسياسية على ضفتي مضيق جبل طارق.

من المعروف، ولكن ينبغي التشديد عليه، ان العلاقات الثنائية بين المغرب وإسبانيا قد شهدت في العقود الأخيرة المزيد من الاتساع والتعمق والترابط. وعلى الرغم من هذا التطور يتفق الجانبان على ضفتي مضيق جبل طارق أنه لا يزال أمامهما الكثير من العمل لتوطيد هذه العلاقات والاستفادة منها وجعلها مستدامة. إن مستويات التعاون والتبادلات بين الجارتين في العديد من المجالات هي أقل بكثير من القدرة الموجودة بين بلدين مجاورين وبهذا التكامل المهم.

لم تعد صيغة "أرضية المصالح المشتركة"، التي يتمحور حولها جزءا مهما من التفكير الاستراتيجي الاسباني نحو الجار الجنوبي، تتسع لاستيعاب واقع يزداد تعقيدا: طرأت على اسبانيا والمغرب تغييرات كثيرة، كما وطرأت أيضا على

الملخص التنفيذي

العلاقات الاسبانية المغربية

المنسق: هيثم عميرة فرناندث - تقرير رقم 19 - أكتوبر 2015

معهد ألكانو الملكي - مدريد - إسبانيا
www.realinstitutoelcano.org