

El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?

Iván Martín *

Tema: El 13 de octubre pasado, la UE y Marruecos acordaban un “documento conjunto” sobre el “reforzamiento de las relaciones bilaterales/estatuto avanzado”, en respuesta a la aspiración expresada por Marruecos de establecer con la UE una relación “más y mejor que la asociación [...] y tal vez, durante algún tiempo más, un poco menos que la adhesión”, en palabras del rey Mohamed VI del año 2000. Un marco de relaciones que algunas voces definieron con la fórmula de “todo menos las instituciones”.

Resumen: El acuerdo sobre el estatuto avanzado prevé un fuerte avance del diálogo político entre las instituciones europeas y el Reino de Marruecos y un impulso a la convergencia normativa de éste último con la UE, pero una escasa contrapartida en las grandes cuestiones económicas (acceso a los mercados agrícolas europeos y volumen de cooperación económica) o en materia de movilidad de sus ciudadanos. Por tanto, su alcance es por el momento eminentemente declaratorio, sin que resulte evidente en qué medida va más allá de lo ya previsto en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV). Aún así, para España supone un reforzamiento de los lazos estratégicos con su vecino del sur en el marco europeo.

Análisis: El documento conjunto “sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales/estatuto avanzado” de 14 páginas publicado tras el Consejo de Asociación UE-Marruecos del 13 de octubre¹ establece como grandes objetivos la intensificación del diálogo político y la “integración progresiva” de Marruecos en el mercado interior de la UE, “con un apoyo financiero apropiado y acorde con el alcance y el carácter ambicioso de esta nueva evolución”. Para ello, se establece una “hoja de ruta” hacia la consecución del estatuto avanzado con una serie de acciones a corto y medio plazo que serán evaluadas periódicamente por el grupo de trabajo creado en el seno del Consejo de Asociación, con la apertura de una reflexión sobre las modalidades del instrumento que tomará el relevo del actual Plan de Acción de Vecindad (2007-2010) y del vínculo contractual que eventualmente sustituirá al vigente Acuerdo de Asociación que entró en vigor en el año 2000.

En cuanto a las acciones concretas acordadas, destacan las tendentes a la intensificación del diálogo político, que prevén una participación de los ministros y embajadores marroquíes *ad hoc* y “al margen de las reuniones periódicas del Consejo de Ministros de la UE”, incluso en los grupos y comités comunitarios, lo que parece otorgar un cierto derecho de información sobre las políticas comunitarias al Reino de Marruecos (si bien aún no equivalente al que tienen los países del Espacio Económico Europeo,

* Investigador asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

¹ http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/docs/document_conjoint_fr.pdf.

más en la línea de cierta concertación), un diálogo político reforzado entre la UE y Marruecos, especialmente en materia de seguridad y defensa, con la programación de reuniones temáticas, y una coordinación entre ambos socios en las instancias multilaterales, específicamente de Naciones Unidas. Sin contemplar ninguna obligación vinculante para ninguna de las partes, es evidente que este conjunto de disposiciones ofrece una plataforma extraordinaria para “anclar” el diálogo político entre ambos socios y facilitar una mayor información a Marruecos sobre los procedimientos comunitarios de toma de decisiones. A continuación, se definen toda una serie de acciones de cooperación en materia de seguridad (policía, control de fronteras, lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia en general) y judicial, con un alineamiento institucional y legislativo marroquí a los estándares de la UE, e incluso a los convenios del Consejo de Europa, que revela una apuesta decidida por la *mise-à-niveau* marroquí en materia de derechos humanos e incluso de igualdad entre hombres y mujeres (cooperación para la elaboración y aplicación de una estrategia nacional de derechos humanos y una estrategia nacional por la equidad y la igualdad en Marruecos).

En el ámbito económico, se establece como objetivo la creación de un espacio económico común a medio plazo inspirado en las normas del Espacio Económico Europeo, lo que implica una cooperación reforzada en materia de convergencia normativa de Marruecos con la UE (es decir, adopción del acervo comunitario). De hecho, este proceso ya se ha iniciado en el marco de la Política Europea de Vecindad y el Plan de Acción de Vecindad UE-Marruecos. En segundo lugar, se acuerda negociar un Acuerdo de Libre Comercio Profundizado Global que integre la agricultura y los servicios y no sólo los productos industriales, como el Acuerdo de Libre Comercio que entró en vigor en 2000 (cuyo período transitorio culminará en 2012), pero también la libre circulación de capitales e incluso “la presencia temporal de personas físicas con fines profesionales”, una formulación sumamente prudente que, sin embargo, abre la puerta para toda una revolución en este ámbito. No obstante, los compromisos concretos contenidos en este capítulo no van más allá de proseguir con las negociaciones ya abiertas sobre estas cuestiones en el marco del Acuerdo de Asociación (agricultura) y de la Asociación Euromediterránea (servicios), y se elude cuidadosamente cualquier mención a una posible Unión Aduanera (que añadiría una política comercial común, como ya tiene Turquía con la UE desde 1995), que parece un componente necesario de cualquier proceso de integración económica profunda que apunte hacia un mercado único pero que Marruecos difícilmente puede acordar con la UE tras la firma de su Tratado de Libre Comercio con EEUU Unidos en 2004 y que, por lo demás, tendría más costes que beneficios para Marruecos si no fuera acompañado de un paquete económico-financiero equiparable al de la adhesión.

Por otro lado, se promueve un diálogo económico entre ambos socios, mediante la creación de un Foro Económico UE-Marruecos, un grupo de trabajo de empresarios y patronales de ambas partes y, una gran novedad: un diálogo en materia de empleo, trabajo decente y asuntos sociales que pretende dar una dimensión social al estatuto avanzado y colmar una de las grandes lagunas de los actuales mecanismos de cooperación, llegando incluso a prever un marco institucional de concertación en materia de políticas de empleo. En el ámbito de las infraestructuras, se prevé la conexión de Marruecos a las grandes redes europeas de transportes, comunicaciones y energía, con un proceso gradual de integración en el mercado europeo de la energía. Por último, se prevén acciones de cooperación en los sectores de la agricultura y la pesca, la minería, el medio ambiente y el agua que complementen la convergencia normativa de Marruecos en cada uno de estos ámbitos.

En el ámbito humano, se apuesta por los intercambios humanos, científicos y culturales, así como las consultas e intercambios entre las respectivas sociedades civiles y agentes sociales, así como la cooperación transfronteriza y descentralizada entre las autoridades regionales y locales, aunque en el marco ya existente de la PEV (que, sin embargo, sólo contempla la cooperación transfronteriza). También se contempla la aproximación del sistema de educación e investigación marroquí al espacio europeo en esta materia en la línea que ya se ha iniciado, reforzando la participación en los programas europeos, así como una cooperación en materia migratoria y en la aplicación del nuevo enfoque global de esta cuestión (ya en marcha en el marco del Diálogo Europa-África sobre migraciones). Más importante, se abre la posibilidad de permitir la participación de diplomáticos, funcionarios y cuadros marroquíes en las prácticas e intercambios en instituciones europeas.

En el ámbito institucional, se contempla la participación de Marruecos en una serie de agencias europeas, aunque no se resuelve la reclamación de Marruecos de contar con apoyo financiero de la UE para ello, como la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, Eurojust o el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, o en programas como Marco Polo o Aduana 2012.

Por último, se reconoce que las reformas previstas en el marco de la hoja de ruta hacia el estatuto avanzado de Marruecos, y en particular la aproximación legislativa, la modernización de las infraestructuras y la profundización de la apertura, “necesitará de recursos financieros importantes para movilizar la asistencia técnica, financiar las inversiones y acompañar (a nivel social) las inevitables mutaciones”. Sin embargo, se establece claramente que los límites de la acción exterior de la UE han sido ya fijados para el período correspondiente a las Perspectivas Financieras 2007-2013, y se hace referencia como única concesión a corto plazo a “la optimización de los nuevos instrumentos y programas temáticos” puestos en marcha por la UE. En cambio, a medio plazo se asume el compromiso de “emprender una reflexión conjunta para, a partir de 2013, franquear una nueva etapa en el acceso a los medios comunitarios adecuados para acompañar a Marruecos en una lógica de la política regional y de cohesión de la UE y en la adopción de nuevos procedimientos de aplicación”. Es decir, para plantear algún tipo de participación en los Fondos Estructurales europeos.

Interrogantes: el estatuto y el valor añadido del estatuto avanzado

Es indiscutible que el nuevo marco de las relaciones bilaterales UE-Marruecos, que viene a añadirse a la Asociación Euromediterránea y la nueva Unión para el Mediterráneo en el ámbito multilateral y a la Política Europea de Vecindad en el ámbito bilateral, proporciona el *software* necesario para potenciar las relaciones entre ambos socios y catapultarlas a un nuevo nivel, pero no por ello es menos cierto que quedan muchos interrogantes y ambigüedades, y que es mucho el camino que queda por recorrer hasta hacer realidad el eslogan de “todo menos las instituciones” que se invocó durante la presentación pública del documento; de hecho, esa realidad ni siquiera está claramente contemplada como punto de llegada de la hoja de ruta delineada.

Para empezar, estamos ante un simple documento elaborado por un grupo de trabajo bilateral constituido en julio de 2007 en el seno del Consejo de Asociación, sin ningún estatuto jurídico definido y menos aún carácter vinculante de ningún tipo, y ni siquiera en ese marco se ha dado el paso de introducir compromisos concretos, objetivos cifrados en los ámbitos donde esto es posible, cronogramas o asignaciones presupuestarias específicas: al igual que en el caso del Plan de Acción de Vecindad, se trata de una recopilación de buenas intenciones que dependerá totalmente de la buena voluntad

política que haya en cada momento por una y otra parte. Estamos muy lejos de un marco jurídico claro, aunque parcial, como el que ofrece el Acuerdo del Espacio Económico Europeo, por ejemplo. Sólo a medio plazo se contempla la posibilidad de revisar el marco convencional de las relaciones bilaterales, es decir, de sustituir el Acuerdo de Asociación por otro tipo de Tratado, algo que por lo demás ya está previsto en el marco de la propia PEV, que prevé futuros Acuerdos de Vecindad. De momento, es más que nada un acuerdo para negociar, y no está muy claro en qué cambia exactamente y de manera concreta el estatuto de Marruecos en la UE en virtud de dicho documento.

Tampoco está claro si estamos ante un montaje político-institucional de la acción exterior de la UE *ad hoc* para Marruecos, o bien ante un nuevo “modelo” de integración profunda que la UE ofrecerá, en el marco de su estrategia de diversificación de relaciones con sus vecinos y de su esquema de condicionalidad positiva, a todos aquellos países que busquen una integración más profunda en el Espacio Económico Europeo y que avancen en sus reformas a satisfacción de la UE pero que, por una razón u otra, difícilmente puedan aspirar a una adhesión plena, como podría ser el caso de Turquía si llegaran a fracasar las negociaciones de adhesión, o mientras se prolongan, algunos de los países de los Balcanes, Ucrania o, en el Mediterráneo, Israel. En la práctica, la negociación en curso con este último país de un acuerdo de “relaciones especiales” parece indicar que la UE está renunciando a la coherencia que buscaba con la PEV y apuesta por una proliferación de acuerdos *ad hoc* con cada uno de sus socios especiales (y hay muchos) que acabaría dando lugar a un “espacio económico común a la medida” para cada socio estratégico, lo que constituye toda una contradicción en los términos.

Pero aún menos claro está el valor añadido del nuevo concepto con respecto a la Política Europea de Vecindad: la lógica subyacente es la misma (la del modelo de la adhesión sin integración en las instituciones, aunque con mayor énfasis en el diálogo político en el caso del estatuto avanzado), y al comparar la participación en agencias y programas comunitarios prevista en el marco de la PEV (ver las listas de agencias y programas publicados por la Comisión Europea en octubre de 2007, con un grado de transparencia inusitada)² y las listas incluidas en el punto 5 del documento conjunto sobre el estatuto avanzado, no sólo no se observa ninguna concesión adicional, sino que la omisión de numerosos programas y agencias hace pensar en un cierto retroceso. Por lo demás, en cuanto a los recursos financieros para financiar las acciones previstas, en el punto 6 se reconoce expresamente que los únicos recursos disponibles serán los ya asignados en el marco de la PEV (y ni siquiera se contempla, como en el caso del proyecto de Unión para el Mediterráneo, la posibilidad de que algunos países europeos constituyan un fondo para financiar el avance hacia el estatuto avanzado, una idea en la que eventualmente podría estar interesada España).

Pero más llamativa aún, en el marco del modelo de “integración profunda” hacia el que parece avanzarse (y que debería ser objeto de un análisis y un debate más sosegado de su contenido y sus implicaciones), es la ausencia de cualquier compromiso concreto en alguna de las tres materias en las que existe un interés más inmediato por parte marroquí: la política agrícola común y la política regional y de cohesión europea, que por sí solas absorben cerca del 80% del presupuesto de la UE, y la movilidad de personas, que inevitablemente se ha erigido en pivote de las relaciones euromarroquíes.

² Lista de agencias potencialmente abiertas o no a la participación o la cooperación de los países de la PEV: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencias_listb_oct2007_en.pdf; listas de programas: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencias_listc1_oct2007_en.pdf, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencias_listc2_oct2007_en.pdf y http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencias_listc3_oct2007_en.pdf.

En materia agrícola, resulta revelador que, aunque se dedica media página de las 14 que tiene el documento a la agricultura y la modernización del sector agrícola marroquí y el apoyo de la UE, no se hace ni una sola mención a la política agrícola común o a la participación de Marruecos en ella, ni siquiera como perspectiva a largo plazo (más allá de la puesta en marcha de un sistema de reconocimiento conjunto de las indicaciones geográficas marroquíes y europeas). En cuanto a la apertura de los mercados agrícolas europeos a los productos marroquíes, tan importante para el desarrollo del país, se deja a las negociaciones ya en curso en el marco del Acuerdo de Asociación, sin dar ni un paso más.

En relación con la libre circulación de personas, ni Marruecos ha asumido ningún compromiso para la conclusión definitiva del acuerdo de readmisión de inmigrantes ilegales que tanto tiempo lleva negociando (una de las pocas armas de negociación que le quedan), ni la UE contempla ninguna concesión a su cada vez más estricta política de restricciones a la movilidad, más allá de una inconcreta negociación de la “presencia temporal de personas físicas con fines profesionales” en el marco del futuro Acuerdo de Libre Comercio Profundizado. Ni siquiera en el marco de los intercambios sociales y culturales se hace una referencia al tema de los visados, obstáculo administrativo estructural a dichos intercambios y una fuente permanente de resentimiento hacia los países europeos entre los ciudadanos marroquíes.

Por lo que respecta a los recursos para el desarrollo, tras el jarro de agua fría que supone zanjar de forma explícita que cualquier aumento sustancial de los recursos financieros “acorde con el alcance y la ambición de esta nueva evolución” deberá esperar hasta 2014, en el penúltimo párrafo del documento se ofrece por primera vez de forma oficial una perspectiva explícita de extensión a Marruecos de la lógica de la política regional y de cohesión europea que situaría la convergencia real, y no sólo macroeconómica o normativa, como uno de los objetivos explícitos de las relaciones con este país (y, por consiguiente, de evaluación de los avances reales).

El papel de España y la política regional

En relación con todas estas cuestiones (agricultura, movilidad, extensión de la política regional), España, que ha apostado decididamente por que se otorgara el estatuto avanzado a Marruecos (en el ámbito diplomático comunitario, desde luego, pero también en el de la diplomacia pública, por ejemplo mediante del seminario “Marruecos y la Unión Europea: hacia un estatuto avanzado en el marco de la Asociación Euromediterránea” organizado por el Instituto Europeo del Mediterráneo en marzo de 2007 con presencia diplomática al máximo nivel de Marruecos, la Comisión Europea, España, Francia, Portugal e Italia), tiene un papel muy importante que jugar para asegurarse que el nuevo marco de relaciones se dota de contenido efectivo. En realidad, España se encuentra en primera línea política de todas las grandes cuestiones claves para desarrollar el estatuto avanzado: la agricultura por la competencia directa entre productos españoles y marroquíes (y por tanto las posibilidades de cooperación, pero también la oposición de grupos de interés a la liberalización agrícola), la de la movilidad por la importante comunidad marroquí en España y la frontera directa que compartimos con ese país y la de la extensión de la política regional, seguramente la más importante por el volumen de recursos que implica y la más compleja por lo que supone de cambio de lógica y de actores en las relaciones de cooperación con Marruecos, por su experiencia y su condición de uno de los máximos beneficiarios de los Fondos Estructurales europeos.

Por esa razón, España debería ponerse a trabajar de inmediato para:

- Garantizar una dotación adecuada de fondos para la extensión a Marruecos, aunque sea de forma gradual y parcial, de dicha política regional a más tardar a partir de 2014, con el fin de ofrecer una auténtica perspectiva de convergencia a nuestro vecino del sur. Las negociaciones sobre las nuevas Perspectivas Financieras se desarrollarán previsiblemente entre 2009 y 2010, en parte bajo la Presidencia semestral española de enero a junio de 2010, y España debería jugar la baza de la pérdida anticipada de una parte importante de los fondos estructurales que recibe, si no todos, y del interés de los grandes países europeos en incrementar los recursos destinados a algunos países del Este de Europa y de los Balcanes para buscar compensaciones en los recursos destinados a su vecino del sur donde se encuentran sus verdaderos intereses estratégicos. Para poder tener un impacto real en el proceso de transformación económica, política y social marroquí, sería necesario multiplicar por varias veces los actuales fondos de cooperación de la UE con este país (que apenas llegan a los 5 euros por habitante y año, frente a los cerca de 125 euros por habitante y año que sigue recibiendo España de los Fondos Estructurales en el marco de las actuales Perspectivas Financieras): alcanzar un nivel de fondos equivalente a los que reciben los nuevos Estados miembros del Este de Europa (con un tope del 4,25% del PIB) supondría situar el nivel de transferencias financieras comunitarias a Marruecos en el entorno de los 2.000 millones de euros anuales o 60 euros por habitante, frente a los 160 millones de euros anuales asignados para 2007-2010. Aunque pueden parecer cantidades exorbitantes, deben considerarse en función de la magnitud de los retos que plantea (para Europa y para España) la falta de desarrollo y de convergencia de nuestra vecindad sur más inmediata y del “coste de la no convergencia”. La crisis económica actual sólo hace que se agudicen dichos retos.
- Contribuir a una definición operativa de las modalidades de extensión de la política regional europea (y de los Fondos Estructurales) a Marruecos: creación de un Fondo de Cohesión específico o alguna modalidad de participación en la propia política regional europea (mucho más complicada desde un punto de vista jurídico-constitucional); articulación a través de un solo fondo-país o a través de varios fondos estructurales temáticos, como en el caso europeo, sistema de programación y papel de los diferentes niveles de gobierno, supervisión de la Comisión, etc.
- Aprovechar este período transitorio (hasta 2014) para preparar adecuadamente la extensión de la política regional europea al menos en tres ámbitos: (1) elaborar los informes y estudios necesarios para la puesta en marcha de dichos programas en el marco de un ejercicio de planificación estratégica del desarrollo regional en Marruecos, según el modelo de los Informes de Cohesión europeos; (2) un análisis pormenorizado de la transferibilidad de los fondos estructurales europeos y los problemas de gestión política, institucional y financiera que sin duda se plantearían, incluida la cuestión de las eventuales reformas institucionales necesarias para ello; y (3) el desarrollo de las capacidades institucionales y administrativas de las autoridades regionales y locales que, en principio, son los vectores institucionales de estas políticas. Nada impide poner en marcha de forma inmediata la elaboración de un Informe de Cohesión y de los estudios de transferibilidad, ni lanzar un ambicioso programa de reforzamiento de las capacidades: se trata de procesos que no requieren de excesivos recursos financieros y que pueden abordarse incluso en un marco bilateral hispano-marroquí. Los dos Programas de Cooperación Transfronteriza España-Marruecos previstos en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación por importe de 156 millones de euros para Andalucía-Marruecos Norte y 32 millones de euros para Canarias-Marruecos Sur para 2007-

2013, podrían servir de tubo de ensayo para la gestión de este tipo de fondos, pero se encuentran bloqueados hasta ahora por razones políticas.

Conclusión: El esquema de estatuto avanzado negociado entre la UE y Marruecos como un nuevo marco para sus relaciones bilaterales define los contornos de un partenariado estratégico y político mucho más profundo entre ambos socios y aporta una visión a largo plazo sobre su incorporación al espacio económico europeo, pero no define con precisión los instrumentos para hacer realidad esa visión. Como hoja de ruta, que es lo que pretende ser, para una auténtica convergencia de Marruecos hacia el espacio europeo, no sólo en términos normativos, sino también en términos de convergencia económica real, el estatuto avanzado plantea aún muchos interrogantes, aunque no puede ignorarse su potencial, más que nada como mensaje político. Sin embargo, cinco años después, los ejes estratégicos sin resolver para la creación de un auténtico espacio económico común euromarroquí o euromagrebí siguen siendo los mismos que en el momento en el que se planteó la Política Europea de Vecindad.³ Y, desde luego, estamos muy lejos del modelo de “todo menos las instituciones” anunciado en la presentación del estatuto avanzado, que exigiría inscribirse directamente en la lógica y los instrumentos de la preadhesión. Para España sigue siendo igual de urgente que entonces dotar de contenido concreto a este nuevo marco institucional para ofrecer a Marruecos unas verdaderas perspectivas de convergencia y de integración en el mercado interior, y tal vez debería plantearse cómo reforzar y acelerar ese proceso en el marco de la cooperación bilateral.

Iván Martín

Investigador asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

³ Véase Iván Martín (2003), “La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?”, ARI n° 137/2003, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/365/ARI-137-2003-E.pdf>.