



## Por una nueva política exterior hacia el Magreb

*Domingo del Pino \**

**Tema:** La nueva etapa de relaciones entre España y Marruecos debería resultar en la construcción de una política exterior para el Magreb estable y consensuada para que tenga validez a largo plazo.

**Resumen:** El reciente viaje de José Luís Rodríguez Zapatero a Marruecos, a sólo unos días de su investidura como presidente del Gobierno español, señala el inicio de una nueva era en las relaciones hispano-marroquíes. Así ha sido interpretado en Rabat y Madrid, y la solemnidad que de una parte y de otra se le ha dado a la visita sugiere que ése es el estado de ánimo que prevalece en uno y otro Gobierno y país. Las diferencias de talante que tan negativamente incidieron en la última legislatura, han sido ostensibles, pero más allá de las formas, las relaciones entre los dos países no dependen de la ideología de los Gobiernos en Madrid y en Rabat. Esas relaciones se articulan en torno a una amplia problemática que tiene sus raíces en la historia, en una vecindad física y cultural casi promiscua, y en una legítima disparidad de intereses.

**Análisis:** La percepción más generalizada de las relaciones hispano-marroquíes es la de que durante sus tres legislaturas (1982-1996) los Gobiernos del PSOE mantuvieron buenas relaciones con Rabat, mientras que durante la última legislatura del PP esas relaciones alcanzaron el momento más bajo desde 1975. Desde 1975 la actitud de España hacia la cuestión del estatuto final del Sáhara Occidental condiciona no sólo las relaciones hispano-marroquíes, sino las relaciones posibles de España con Argelia. Antes del Sáhara y ahora, la reivindicación marroquí de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla es el telón de fondo de una persistente problemática.

En el presente, recomponer la problemática meramente bilateral no bastará. Las repercusiones negativas del conflicto palestino-israelí y la "cuestión" de Oriente Medio, incluida la más reciente guerra y ocupación de Irak, constituyen elementos insoslayables de cualquier política que pueda estructurar en el futuro la Unión Europea hacia el Sur y, por añadidura, España hacia el Magreb o Marruecos. Con ese condicionante a la vista conviene, salvaguardando el carácter prioritario que tiene y debe tener la relación con Marruecos, elaborar una política estable hacia todos los países del Magreb, consensuarla con todas las fuerzas políticas para poder trabajar esa relación a largo plazo, y producir ideas -e involucrar a Marruecos en ello- que permitan de una vez por todas transformar los seculares e inacabables conflictos en cooperación.

---

\* *Domingo del Pino*  
*Periodista*

Una vez más en la historia de España la política exterior española hacia el Magreb, y en buena medida hacia el Mediterráneo, se va a definir con Marruecos como referencia dominante. El nuevo Gobierno se dispone a corregir el giro que otro Gobierno a su vez dio a las tradicionales relaciones hispano-marroquíes y al consenso que sobre ellas existía desde la transición. Miguel Ángel Moratinos, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, es quizá el más sensibilizado para lograr la recuperación de la cordialidad con Rabat y restaurar una política mediterránea, no sólo por sus reconocidas cualidades de diálogo, sino también por su experiencia en ese país y en esa zona.

El viaje relámpago pero significativo efectuado por el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero a Rabat el sábado 24 de abril confirma que la primera etapa, la del restablecimiento de la cordialidad, ha sido cumplida con éxito. No obstante, los cambios ocurridos durante las legislaturas del PP, y el listado de asuntos que Marruecos quería abordar cuando se recompusieran las relaciones con España, marcan un escenario en que las prioridades marroquíes pueden no coincidir con las prioridades españolas.

### *Terrorismo y seguridad*

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington, los del 16 de mayo de 2003 en Casablanca y del 11 de marzo de 2004 en Madrid, han convertido a España y a Marruecos no sólo en objetivos sino en plataformas de actuación de un terrorismo globalizado –porque actúa globalmente- y de dimensiones alarmantes. La falta de perspectiva de solución del conflicto palestino-israelí y la eficaz contribución de ambas partes para agravarlo –con una evidente diferencia de medios y responsabilidades-, distancian cada vez más a gobernantes y gobernados árabes y radicalizan a unas opiniones públicas árabes. La idea más extendida es que este conflicto expresa una injusticia persistente y lo convierte en paradigma del doble rasero con que creen que Occidente aplica la letra y el espíritu de las resoluciones de la ONU.

Las opiniones públicas árabes se han radicalizado y –hecho notable de este nuevo siglo- todo Occidente sin distinción es ya sujeto y objeto de una radicalización cuya bandera enarbolan los radicalismos de corte religioso/cultural. En el caso concreto de Marruecos, Hassán II propició la reislamización de la sociedad primero para combatir al nacionalismo que le cuestionaba el monopolio de la legitimidad política, y luego contra la izquierda nacionalista. En tiempos más recientes el islamismo, moderado y radical, se ha extendido de forma autónoma por todo el país y ahora cuestiona no sólo el monopolio de la legitimidad política sino el de la legitimidad religiosa de la institución monárquica,

La dificultad de España –como de Marruecos- de prever la evolución de una parte de ese islamismo radical en terrorismo, que ha colocado a los dos países en uno de sus epicentros, obliga al Gobierno socialista a dar prioridad a la seguridad en su relación con el Magreb y a revisar algunos de los presupuestos básicos alrededor de los cuales se articula ésta. Anticipar los designios de los terroristas es casi imposible, por eso sorprendió que Rabat y Madrid se culpasen mutuamente de su supuesta imprevisión a través de sus prensas. Por razones diferentes, Madrid y Rabat no creyeron que estaban en el punto de mira de ese terrorismo. Marruecos probablemente por motivos culturales (es un país musulmán que respeta y defiende a la religión) y España quizá por su menor implicación –hasta la guerra de Irak- en los grandes conflictos que oponen a los países árabes con Occidente, infravaloraron la amenaza. Marruecos, además, pudo dar la impresión con sus advertencias de que intentaba llamar la atención tanto sobre la necesidad, entonces y ahora reivindicada, de ser incorporado al control militar y policial del Estrecho de Gibraltar, y paralelamente de alertar, no siempre con credibilidad, sobre la posibilidad de que los confines del Sáhara se convirtieran en base alternativa a Afganistán de al-Qaeda, lo que subliminalmente reforzaba su reivindicación de la soberanía definitiva sobre el Sáhara Occidental.

A simple vista, la concepción misma de la seguridad española parece necesitar ajustes. El 11-M constituye un hecho nuevo trascendental que no puede ser atribuido sólo a la guerra de Irak. Lo que ha quedado en evidencia es que esos terroristas se mueven con facilidad por Europa, disponen en España de los elementos humanos para recolección de inteligencia previa de apoyo a sus actos, del entorno cultural para mantener células durmientes, de los elementos técnicos necesarios para sus fines y de los circuitos, mafiosos o no, para su financiación. Su relativa falta de estructura organizativa dificulta la identificación de sus actores y de sus movimientos. Si los recursos militares y policiales son insoslayables para tratar los riesgos o amenazas concretas a la seguridad, prevenirlos requiere implicar en la seguridad a la sociedad civil, a las universidades, a las organizaciones islámicas religiosas, culturales, laborales y sindicales y todas aquellas asociaciones que puedan proporcionar, involuntariamente, aparcamiento temporal a los terroristas.

Es necesario garantizar además –como intenta Marruecos- que nadie pueda utilizar las mezquitas, o los lugares clandestinos o semiclandestinos de oración, para sustituir a los partidos políticos en el papel que a éstos se les reconoce de representar y canalizar las diferentes sensibilidades de la sociedad. Parece importante, a este respecto, que las distintas comunidades islámicas de España resuelvan de una vez por todas sus diferencias y logren una forma estable de unión y asociación que les permita convertirse en el interlocutor único del Estado español y que el Gobierno aplique la legislación vigente a las innumerables “mezquitas” privadas y no regularizadas que han proliferado.

Por razones históricas, España es el único país de la Unión Europea que tiene una cierta especificidad para el islam. España ha sido tradicionalmente considerada por los musulmanes con *dar al dawa* o tierra para la expansión del islam. El islam autóctono (españoles musulmanes de Ceuta y Melilla), y españoles convertidos al islam, crece en importancia a medida que se desciende hacia el sur. Este islam español debería ser el primer interesado en cooperar con la sociedad civil para *aggiornar* el legado andalusí y convertirlo en puente cultural que ayude a la integración de todos los musulmanes en España sobre la base de la historia y la promiscuidad cultural. Como contribución para evitar derivaciones racistas y xenófobas, se debería favorecer un amplio movimiento de integración, coordinación o familiarización entre las asociaciones de todo tipo que agrupan a los trabajadores inmigrantes y las asociaciones españolas similares.

#### *El régimen marroquí*

Independientemente de las relaciones políticas y económicas entre España y Marruecos, convendría integrar en la seguridad, como hipótesis de trabajo, la posibilidad de una cierta inestabilidad de la Monarquía marroquí –la última que en el mundo musulmán conserva unos poderes casi califales- que sin duda tendría repercusiones en España. El islamismo radical en Marruecos quebró desde hace años en su beneficio el monopolio de producción de bienes simbólicos ejercido por el monarca en tanto que jefe de los creyentes (*amir al-muminín*). Hassán II utilizó al ministerio de *Habús* (Bienes Religiosos) y la integración de los ulemas en la función pública para mantener la iniciativa. Sin embargo, desde mediados de la década de los años setenta, con la aparición en escena de Abdesalam Yasin y la revolución iraní, el islamismo descubrió la importancia de la predicación, de la mezquita y de los oratorios clandestinos, para el ejercicio de una cierta soberanía político-religiosa y como invernadero para la “regeneración” islámica de la sociedad.

En la era de Mohamed VI los predicadores contestatarios son incontables, al igual que los oratorios privados, con frecuencia financiados por comerciantes y hombres de negocios. Lo que distingue el reinado de Mohamed VI del de su padre es que ahora, por motivos diferentes, tanto los islamistas como los partidos políticos democráticos,

reivindican, con gran timidez y retrocesos por razones obvias, una reforma de la Constitución que, a través de una docena de artículos, convierte a la Monarquía en elemento central y absorbente del edificio constitucional. Desde hace más de 400 años el régimen marroquí y la dinastía alauí sobreviven gracias a esos extraordinarios poderes que sus sultanes y reyes detentaron. Hoy la democracia parece exigir una homologación del estatuto de la Monarquía marroquí con el de otras Monarquías europeas, por ejemplo. Pero el eterno dilema es si el país, con un movimiento nacional democrático realmente distanciado de la sociedad, y un islamismo aún en la curva ascendente, podría sobrevivir a un recorte sustancial de los poderes de una Monarquía que, a fin de cuentas, intenta hacer la simbiosis entre tradición y modernismo.

### *Flujos migratorios*

Los flujos migratorios, y en especial la inmigración ilegal se han convertido en un problema fundamental, estructural, de las relaciones entre España y el principal país emisor, Marruecos, al que no tuvieron que hacer frente los Gobiernos socialistas anteriores, pero sí los del PP. La insuficiencia de la cooperación por parte de Marruecos, y la indefinición de la importancia que España le quiere conceder a la inmigración procedente del Magreb, dieron lugar a numerosas fricciones entre Rabat y Madrid. Los análisis demográficos prospectivos, que anticipan para los años 2020-2025 índices de población extranjera cercanos al 20-25%, aportan dimensión estratégica a esa perspectiva e implican, si se concretan, una modificación sustancial de los actuales equilibrios demográficos y confesionales.

Las transformaciones sociales, culturales, religiosas y otras que inducirán, exigen —a España y a Europa— mucho más que “leyes sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”. Lo que está en el horizonte es una auténtica pluralidad cultural y confesional, y eso requerirá incluso otra filosofía constitucional y otras disposiciones de la sociedad. Comenzar a estudiar sus posibles efectos e implicaciones desde ahora debería ser una de las preocupaciones del nuevo Gobierno. Los mestizajes siempre fueron germinales y enriquecedores, pero las sociedades multiconfesionales —al menos aquellas del Mediterráneo compuestas por confesiones con tendencia al recogimiento sobre ellas mismas (Israel, Líbano, Chipre, los Balcanes), han fracasado todas.

### *Sáhara Occidental*

Durante las tres legislaturas socialistas (1982-1996) el conflicto del Sáhara Occidental estuvo en una fase de relativa tranquilidad y, a diferencia de lo que había ocurrido con los anteriores Gobiernos de UCD, incidió relativamente poco en las relaciones entre España y Marruecos. La resolución 1495 aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad en julio de 2003 recoge el Plan Baker II que, a pesar de las objeciones marroquíes, es consecuente con los principios pactados por las partes en la década de los noventa bajo los auspicios del mediador estadounidense. La reciente prórroga hasta febrero de 2005 del mandato de la MINURSO concede una oportunidad más al entendimiento entre las partes, pero no resuelve el problema. Las fricciones entre España y Marruecos a causa del Sáhara son bien conocidas. Aquí se trata de apuntar solamente la importancia que tendría, en esta divergencia con Marruecos, que el nuevo Gobierno español invitara a las partes a reflexionar para intentar lograr que mientras se acuerda el estatuto final del territorio, hoy única discrepancia, se pongan en práctica, con garantía internacional, todos los otros puntos del Plan Baker II ya aceptados por las partes. El Sáhara Occidental es el caso único de descolonización en que la potencia que aspira a la soberanía final sobre él integra al territorio, al espacio, pero no a sus habitantes. Las razones para ello trascienden el objetivo de este trabajo pero parece evidente que solucionar el drama de los refugiados saharauis debería ser una prioridad entre todas las medidas que podrían aplicarse mientras se espera una solución final. A diferencia del conflicto palestino israelí

el Sáhara dispone de territorio suficiente para un aporte importante de población y riqueza suficiente aún por explotar para financiarlo.

#### *Relaciones con Argelia*

Durante las legislaturas del PP, la estrecha relación de dependencia de España de los suministros energéticos de Argelia y la favorable predisposición del ex presidente José María Aznar, confirió un carácter estratégico a las relaciones entre los dos países. Similar, por otra parte, al carácter de las relaciones de Argelia -por el mismo motivo- con la Unión Europea. El Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmado por España con Argelia el 8 de octubre de 2002 persigue el mismo fin que los suscritos con Marruecos en 1992 y Túnez en 1995. Aunque las relaciones modernas de España con Argelia son relativamente recientes, se trata de una evolución justificada por los intercambios económicos. En la última década las exportaciones españolas a Argelia se han acercado a las exportaciones españolas a Marruecos, mientras que las importaciones de Argelia, por motivos obvios, superan a las importaciones de Marruecos.

El margen de expansión de las empresas españolas en Argelia, en el presente dificultado por la situación interna del país, tiene todavía mucho recorrido posible y si el ritmo de estabilización del país continúa mejorando como en los últimos años, una importante cooperación económica y comercial con Argelia, similar a la existente con Marruecos, otorgaría profundidad y tal vez capacidad de mediación a España. El Partido Socialista ahora en el Gobierno debería continuar un buen entendimiento con ese otro importante país magrebí, y Marruecos tendría que recibir señales claras de que esa relación no menoscaba el carácter prioritario de la relación de España con Marruecos.

Aunque las relaciones con Túnez carecen del calado político y humano de las relaciones de España con Marruecos o de la importancia estratégica que sí tienen los suministros energéticos de Argelia, parece indudable que reforzarlas, tal como ocurrió con motivo de la presidencia española de la Unión Europea en 2002, ha sido beneficioso para ambos países y puede contribuir a dar más confianza ante los marroquíes a la proyección global de la política exterior española hacia el Magreb. En cualquier caso, son tres los Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmados por España con esos tres países vecinos y ninguno de ellos ha sido cuestionado por ninguna fuerza política, lo que presupone que existe un consenso a este respecto.

#### *La relaciones entre Monarquías*

Durante los Gobiernos del PSOE y el reinado de Hassán II, el rey de España desempeñó un cierto papel de *broker* en las relaciones bilaterales, que en algunos momentos pudo solaparse con las prerrogativas del poder ejecutivo, que no ha jugado durante las legislaturas del PP con Mohamed VI. Pero es un hecho notorio que en la Monarquía marroquí no sólo ocupa un espacio central en la Constitución marroquí, sino que ésta le otorga poderes de Estado y ejecutivos amplios. Esa especificidad constitucional deja al monarca marroquí prácticamente sin interlocutores equivalentes no sólo con España, sino con el resto de países occidentales.

Ello ocasiona disfunciones verdaderamente incómodas para los visitantes extranjeros. Para los jefes de Gobierno, porque el Gobierno marroquí no tiene la última palabra en cuestiones ejecutivas; para los jefes de Estado visitantes porque ninguno de ellos suele tener poderes ejecutivos. A pesar de ello, las dos Monarquías no pueden permanecer sin tratarse, sobre todo en el caso de dos países como España y Marruecos que siempre tuvieron, tienen, y probablemente tendrán, una relación conflictiva cuyo tratamiento por Marruecos, en todos los casos importantes, depende de la voluntad del rey.

El párrafo 1 del artículo 56 de la Constitución española debería ser la puerta para una relación que permitiese al rey de Marruecos referir al rey de España cuestiones de

Estado y tal vez facilitar con ello las relaciones entre los Gobiernos. En cualquier caso, Marruecos es una nación de nuestra "comunidad histórica" con las que el artículo 56 estima que el rey puede ejercer la representación del Estado.

#### *Ceuta y Melilla y los espacios fronterizos*

Los espacios fronterizos hispano-marroquíes se han convertido durante las últimas legislaturas del PP en un elemento perturbador para España y para Marruecos. El cultivo extensivo de la droga, los tráficó mafiosos de estupefacientes y personas, la criminalidad en auge, y la corrupción en ambas zonas marroquí y española denunciada por las prensas respectivas, es ya preocupante. Se trata de una preocupación que aumenta por el descubrimiento, patente en los juicios seguidos en Marruecos con motivo de los atentados de Casablanca del 16 de mayo de 2003 y las investigaciones llevadas a cabo en Madrid tras los atentados del 11 de marzo de 2004, de una cierta colaboración y relación entre drogas y mafias, y terrorismo. Pero al margen de estos factores, es el régimen económico mismo de Ceuta y Melilla el que está en entredicho desde hace tiempo. Ceuta y Melilla son puertos francos desde 1865. Sin embargo y en casi todos los periodos de su historia reciente la evolución económica de ambas ciudades ha dependido de aleatorias coyunturas externas.

Desde principios de siglo XX hasta la independencia de Marruecos en 1956, ambas ciudades estuvieron económicamente integradas en la zona española del Protectorado. La independencia de Marruecos supuso un golpe para sus economías del que no se recuperaron hasta que el cierre de la verja de Gibraltar en 1960 las convirtió en un proveedor alternativo para toda la zona de Algeciras y su campo. El Acta de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, CEE, les mantiene, junto con las Islas Canarias, su régimen económico y fiscal especial, pero es un hecho que desde entonces la economía de Ceuta sufrió un frenazo, comprobado por su inferior crecimiento al del resto del Estado. La artificial bonanza económica del Norte de Marruecos debido al cultivo y tráfico extensivo de estupefacientes, les ha devuelto un cierto impulso económico que está, no obstante, amenazado por el desmantelamiento aduanal que implanta progresivamente Marruecos y que debe ser total para cuando esté operativa en el 2010 (para determinados productos el 2012) la zona de libre cambio con la Unión Europea en que se integrará. Marruecos por su parte atribuyó su dificultad para desarrollar el norte del país a la existencia de esos puertos francos y al comercio/contrabando de éstos con el *hinterland* marroquí.

Algunos diplomáticos españoles creen que la periódica reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla constituye una cláusula de estilo que el régimen impone en el discurso oficial para calmar al nacionalismo irredentista. Otros han ido más lejos aún y entienden que aunque el nacionalismo marroquí mantiene viva esta reivindicación, el régimen considera la cuestión tácitamente zanjada. Esas apreciaciones resultan difíciles de compartir porque de todo el vasto contencioso territorial que el nacionalismo marroquí planteó a sus vecinos (Argelia, Mauritania, Malí, Senegal y España) antes y después de la independencia de Marruecos en 1956, el de Ceuta y Melilla es no sólo anterior a esa fecha, sino que sus orígenes se pierden en los tiempos en que el islam dominaba en las dos orillas del Mediterráneo occidental aunque en este caso no fueran reivindicaciones marroquíes.

El pensamiento que prevalece hoy en España es más conforme con la realidad de la españolidad de ambas ciudades, que se ha visto reforzada desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas y desde que sus fronteras son ya fronteras europeas. Aún así, la reivindicación de Ceuta, Melilla y las islas e islotes mediterráneos, constituye un problema permanente, perturbador y desestabilizador de las relaciones entre España y Marruecos y hasta ahora la razón última de porqué en la planificación estratégica militar y

de seguridad de España, Marruecos siempre apareció como el único riesgo o la única amenaza potencial para España.

El ex ministro de Asuntos Exteriores del primer Gobierno socialista de 1982, Fernando Morán, sugería en su libro "Una Política Exterior para España" que la entrega a Marruecos de las islas e islotes próximos a su costa podría ser contemplada si con ello se lograba una solución definitiva con Marruecos. Sin perjuicio de las respectivas posiciones al respecto, y para zanjar definitivamente y al alimón los problemas del Sáhara Occidental y de la reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero podría intentar llegar a un acuerdo con Marruecos en que, salvaguardando la integridad territorial de España, esa controversia dé lugar a una amplia cooperación. Parece claro que las alegaciones económicas de Marruecos –la disfunción que objetivamente causan Ceuta y Melilla a la economía del norte de Marruecos- son sostenibles, al mismo tiempo que parece evidente que la supervivencia de ambas ciudades se ve dificultada por un modelo económico exclusivamente basado en sus puertos. En aras del buen entendimiento final con Marruecos, Ceuta y Melilla podrían ser utilizadas para canalizar a través de ellas toda la cooperación al desarrollo del norte de Marruecos que, con el nuevo Gobierno socialista debería recuperar y ampliar los proyectos paralizados durante las legislaturas del PP. Ello crearía unas importantes sinergias económicas y humanas entre ambas ciudades con el *hinterland* marroquí sobre bases económicas más sanas que las actuales.

**Conclusiones:** España y Marruecos han perdido ya demasiado tiempo en polémicas estériles y agravios mutuos reales o imaginarios. Marruecos lo ha perdido en interminables e inacabados conflictos territoriales con sus vecinos que han dificultado su desarrollo económico, las posibilidades de implantar una auténtica democracia y han favorecido el auge del islamismo radical. La construcción del Magreb ha perdido un tiempo excesivo en un conflicto como el del Sáhara Occidental que no tiene solución – como el de Oriente Medio- sin renuncias dolorosas por ambas partes y sin compromisos parcialmente insatisfactorios para todos.

Darle un giro radical a litigios tan antiguos como el del Sáhara Occidental y el de Ceuta y Melilla y convertirlos en factores de cooperación hispano-marroquí, e intermagrebí, sería sin duda beneficioso para toda la región. Poner en práctica todo lo que las partes en conflicto ya aceptan en relación con el contencioso del Sáhara Occidental, permitiría solucionar el problema humano de los refugiados saharauis, poner en marcha la paralizada Unión del Magreb Árabe (UMA) y desarrollar sectores del territorio como el turismo, la pesca, la formación profesional, la construcción, la creación de infraestructuras viales y de comunicación, todos ellos interesantes para España y otros países de la región, pero que la insolución del estatuto final del territorio impide a la ONU autorizar.

*Domingo del Pino*  
*Periodista*