

DILEMAS DE LA PESCA Y DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: EL CASO DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES

POR CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS

INTRODUCCIÓN: NUEVOS DESAFÍOS Y RIESGOS PARA LAS RELACIONES MEDITERRÁNEAS

A tenor del lema del Grupo de trabajo creado por el IIEE (“El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico”) (1), se pretende reflexionar, a la vista del nuevo escenario surgido tras el fin de la guerra fría y los sucesos del 11-S, sobre la influencia que pueda ejercer la Unión Europea (UE) en el Mediterráneo, a través de su política exterior, de seguridad y defensa amén de otras políticas comunitarias, para convertirlo en un espacio de paz, seguridad y prosperidad. Sobre las relaciones que pueda mantener con la política exterior y de seguridad norteamericana en este espacio. O sobre la conveniencia de la renovación del deteriorado vínculo trasatlántico en esta región, reconstruyendo una relación desgastada y desequilibrada tras el fin de la Guerra Fría (2). Son asuntos relevantes a la hora de impulsar la política exterior, de seguridad y defensa europea en una u otra dirección o de explorar qué decisiones facilitarán una capacidad de influencia real por parte de la UE en este espacio. Pero es obvio que la condición necesaria para tamaña tarea es una política exterior, de seguridad y defensa europea digna de tal nombre.

-
- (1) El Instituto Español de Estudios Estratégicos, que depende del Ministerio de Defensa, se ha venido ocupando preferentemente del Mediterráneo y del Magreb como lo testimonian los números 106 (2000), dedicado al “*Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo. Prospectiva hacia el 2010*”, y 113 (2001), sobre “*Diálogo mediterráneo. Percepción española*”, de sus *Cuadernos de Estrategia*.
- (2) Sirva de prueba del presente estado de cosas el ensayo despiadado y nada políticamente correcto de KAGAN, R., “*Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*”, Madrid 2003, pp. 9-21 y 59-

Conforme al reparto de tareas acordado en el seno del citado Grupo de trabajo y a la vista del conjunto de colaboraciones que se publican en este número de *Cuadernos de Estrategia* (3), que tratan con propiedad de cómo ha afectado al Mediterráneo el nuevo entorno estratégico, era congruente ofrecer una aportación centrada en el análisis de la capacidad y los efectos reales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE en la gestación, desarrollo y solución de la reciente y larga crisis hispano-marroquí, estudiando a su amparo las relaciones hispano-marroquíes tanto desde una óptica comunitaria como estrictamente bilateral. Así pues, el objeto central de esta colaboración, sobre la que huelga explicar su importancia para España, será analizar el estado presente y las perspectivas de las relaciones hispano-marroquíes desde una óptica no sólo europea sino bilateral, incidiendo por cierto en esta última a la vista del fracaso cosechado por la PESC en la gestión y solución de la crisis hispano-marroquí.

Propugnamos en este trabajo un modelo de relación que jerarquiza la política sobre la economía (el silogismo político sobre el silogismo económico) (4) en el diagnóstico y la prospectiva de las relaciones hispano-marroquíes. Dicho modelo, debidamente aplicado a la gestión de crisis y a la política a medio y largo plazo con Marruecos, tanto en el plano comunitario como bilateral, debería conducir a una mejor percepción de la realidad de las mismas y rendir buenos servicios para el logro de la ansiada fluidez, estabilidad y fiabilidad de las relaciones con nuestros vecinos. Frente al enfoque tradicional de favorecer la estabilidad de los regímenes de la región, anticipamos que la solución no es otra que la apuesta por su transformación democrática, una apuesta ponderada y tranquila por la democratización del Magreb y —por supuesto— del país vecino de la mano de la Monarquía alauí y del islamismo moderado. Una democratización planteada y sugerida dentro del más estricto respeto al Derecho Internacional vigente, que sigue protegiendo la soberanía y la igualdad de los Estados. ¿Será posible llevar a cabo esa apuesta en el plano comunitario? ¿Deberemos conformarnos sólo con defenderla en el plano bilateral? ¿Alguien duda sobre la conveniencia de que se aplique con

66, donde introduce de forma lapidaria su tesis sobre el actual “abismo estratégico” entre la superpotencia militar (Estados Unidos) y la superpotencia civil (UE) (p. 20).

(3) Cfr. en particular los trabajos de CARACUEL, M. A., “*Los diálogos mediterráneos en la arquitectura de seguridad europea*”; SÁNCHEZ MATEOS, E., “*Estados Unidos, Europa y el Mediterráneo*”; y NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A., “*La paz árabe-israelí, clave de la seguridad euro-mediterránea*”, publicados en este número de *Cuadernos de Estrategia*.

(4) Cfr., en este número de *Cuadernos de Estrategia*, el trabajo de LORCA, A., “*Hacia un nuevo orden mundial basado en la geografía. Consideraciones conceptuales para las relaciones euro-mediterráneas*”, donde siguiendo las tesis del Dr. M. Jerch defiende con carácter general, en este momento histórico, la primacía del silogismo político en las relaciones euro-mediterráneas. No se desprecia el factor económico sino que se supedita al político. Es obvio que sin un adecuado desarrollo socio-económico no se creará el clima de paz, seguridad y prosperidad que la UE desea implantar en el Mediterráneo. El problema radica en determinar las condiciones políticas bajo las que sea posible ese ansiado desarrollo y cómo hacerlo equitativo y sostenible.

firmeza la misma política en ambas sedes para garantizar en lo posible, en virtud de esa convergencia, el éxito de esta apuesta?

Nos serviremos en este trabajo de una metodología inductiva e interdisciplinar, que cuide tanto el análisis material o socio-histórico como el institucional o jurídico, con el fin de fundamentar la exposición del tema desde esas dos perspectivas, distintas pero complementarias.

EL PAPEL DE LA PESC EN EL NUEVO ENTORNO ESTRATÉGICO

Políticas comunes y formas de cooperación intergubernamental

Una política común, en el lenguaje comunitario, es una forma de denominar cualquier política pública. Es en suma una forma de trascender el concepto y la práctica de las políticas públicas nacionales (5) sobre una determinada materia al ámbito supranacional. Pues bien, advertimos para empezar que la PESC no es, hasta el momento, una política común; la PESC no pasa de ser una forma de cooperación intergubernamental muy singular y compleja que pretende, con el paso del tiempo, poner en pie una genuina política común europea en la materia (6). La actual PESC, a pesar de su engañosa denominación, no pasa de ser una estructura o forma de cooperación intergubernamental en esas materias (la política exterior y de seguridad) creada por los Estados miembros de la UE, jurídicamente diferenciada de las Comunidades Europeas. Su objeto es la cooperación (no la integración) entre los Estados miembros en política exterior y de seguridad. Ambiciosa en su denominación pero todavía poco elaborada en su alcance y contenido, la PESC, tal como se configura en el Título V del TUE (arts. 11 a 28 TUE) tras su reforma por el Tratado de Niza, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, es el fruto de una larga, difícil y tímida articulación de una política exterior y de seguridad europea, que está muy lejos de la unión conseguida en el terreno económico y monetario. Así lo confirma por ejemplo el art. 296 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que recuerda los límites todavía insalvables de la soberanía nacional de los Estados miembros en lo que concierne a su seguridad (7).

(5) En concreto, la política exterior y de seguridad de cualquier Estado miembro es una política pública sometida a los requerimientos y constreñimientos de cualquier política pública en un régimen democrático (límites presupuestarios, eficacia en la gestión, control parlamentario, etc.).

(6) Ver FERNÁNDEZ SOLA, N., *“La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea”*, en Revista de Estudios Políticos, nº 119 (2003), 381-416, pp. 414-415.

(7) Dicho artículo deja bien claro que las disposiciones del TCE no obligan a ningún Estado miembro a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad, y que todo

En el Tratado de Niza no se modificaron los parámetros esenciales de la PESC recién descritos (8). Salvo en el caso de la cooperación reforzada en el pilar de la PESC, prevista en Niza y enmarcada en el ámbito institucional y normativo de dicho pilar, por lo que remite a sus disposiciones para su gestión; bien entendido que las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC poseen un alcance muy limitado porque no pueden afectar a la defensa y tampoco se permiten en la definición de los principios y las orientaciones generales de la PESC ni en la determinación de las estrategias comunes (9). En resumen, el panorama institucional y normativo sigue siendo ambiguo y confuso, lo que explica las limitaciones y la ineficacia de la PESC, que sigue sometida por ello a severas críticas y reticencias.

En el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (10), que se negocia desde el otoño de 2003 en el seno de la habitual Conferencia Intergubernamental (CIG), el Título V de la Parte III incluye normas específicas para el ejercicio de las competencias en materia de PESC y PESD, regulando también los principios de la cooperación reforzada (11). Es uno de los temas que más debate y dificultades ha suscitado en el seno de la Convención, a lo que ha contribuido sin duda la invasión anglo-norteamericana de Iraq (marzo y abril de 2003). Subrayamos como muy positiva la atribución de personalidad jurídica a la UE (12) porque refuerza el papel internacional de ésta (tanto su imagen como su proyección exterior) y pone fin a la estructura en pilares; así como la inclusión expresa entre los principios de acción de la UE en el mundo la promoción de los valores e intereses europeos y una política exterior responsable en

Estado miembro “podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad” referidas a la producción y al comercio de armas, municiones y material de guerra.

- (8) Es cierto que en materia de PESC y de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se anuncian cambios importantes en las directrices consensuadas en las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza, pero no están en el Tratado de Niza y se dilucidarán en la nueva y profunda reforma de los Tratados que se sigue negociando en estos momentos: ver el estudio preliminar de A. MANGAS MARTÍN (ed.), *“Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario”*, 10ª ed., Madrid 2003, 21-49, p. 39.
- (9) Otra vez MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, pp. 36-37.
- (10) Esta es la forma correcta de denominarlo, porque estamos ante un Proyecto de Tratado Constitucional. Pero por comodidad, utilizaremos en adelante la fórmula vulgar y resumida de Proyecto de Constitución. Ver la reflexión de conjunto, muy provisional, que sobre este Proyecto ofrece MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *“El Proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención”*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15 (2003), 527-572, *passim*.
- (11) Ver CONVENCION EUROPEA, *“Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma (18 de julio de 2003)”*, Luxemburgo 2003, pp. 189-201 (Capítulo I: *“Disposiciones de aplicación general”*; Capítulo II: *“Política Exterior y de Seguridad Común”*; Capítulo III: *“Política Común de Seguridad y Defensa”*).
- (12) Ver art. I-6 del Proyecto de Constitución.

tanto que conforme con el Derecho Internacional (13). Pero la PESC y la PESD mantienen en el Proyecto de Constitución sus métodos de gestión intergubernamental (bajo la competencia y el supremo control del Consejo Europeo y sometidas al principio de unanimidad) (14). En cuanto a la PESD, concebida acertadamente como un instrumento imprescindible de la PESC (15), se aprecian ciertos avances gracias a la propuesta de un esquema de geometría variable en que cada Estado miembro se servirá a la carta (principio de flexibilidad), suscribiendo los compromisos que estime necesarios (16); además de la propuesta de creación de una Agencia Europea de Armamento (17). En conjunto, las propuestas siguen siendo parciales e insuficientes, sobre todo si se comparan con las propuestas muy avanzadas del Parlamento Europeo sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa (18) o inquirimos sobre la financiación de la PESC (19).

A la espera de cómo quede finalmente el Proyecto de Constitución, es necesario que nuestro análisis se aleje forzosamente de las consideraciones jurídicas porque la ausencia de voluntad y el desacuerdo entre los Estados miembros de la UE han impedido hasta ahora el desarrollo de un auténtico Derecho Comunitario en estas materias. Hay elementos que invitan a pensar en un cambio de tendencia en el Proyecto de Constitución, pero habrá que aguardar su confirmación formal en el futuro Tratado Constitucional. El fracaso del Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003) en su intento de aprobarlo, es cierto que por causas ajenas a estos asuntos, deja en suspenso cualquier juicio definitivo sobre las propuestas recién comentadas hasta que finalmente el nuevo Tratado obtenga el *placet* del Consejo Europeo.

(13) Ver art. I-3-4º en relación con los arts. I-40-1º y III-193 del Proyecto de Constitución.

(14) Ver arts. I-39 y III-194 (para la PESC) y I-40 y III-210 (para la PESD) del Proyecto de Constitución.

(15) Ver art. I-40-1º del Proyecto de Constitución. Cfr. en idéntico sentido el informe y las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo VIII (“Defensa”) de la Convención Europea, en Parlamento Europeo, “*Documentos de Conclusiones de los Grupos de Trabajo de la Convención Europea (Debate sobre el futuro de Europa)*”, Madrid 2003, vol. 8, pp. 13-14 y 25-26.

(16) Ver art. I-40 del Proyecto de Constitución. Para la “cooperación estructurada”, la forma más exigente de compromiso, ver los arts. I-40-6º y III-213 del Proyecto de Constitución.

(17) Ver art. I-40-3º y III-212 del Proyecto de Constitución. Ya propuesta por el Grupo de Trabajo VIII (“Defensa”), en Parlamento Europeo, *op. cit.* (vol. 8), pp. 32-34.

(18) Ver el texto completo de la “Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa – prioridades y lagunas”, de la que fue ponente Ph. Morillon, aprobada el 25 de marzo de 2003 por la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa del PE (Doc. Final A 5-0111-2003).

(19) FERNÁNDEZ SOLA, loc. cit., pp. 408-413.

Interés nacional v. interés común: retrasos y lagunas en la definición de la doctrina estratégica común de la UE

La raíz de todos los problemas que aquejan al diseño de una política exterior, de seguridad y defensa europea no es otra que el hecho de la ausencia entre los Estados miembros de una reflexión previa y puesta en común de los valores e intereses más relevantes que se deban auspiciar y proteger mediante esa política. A falta de ese ejercicio, parecía a simple vista, respecto a estas materias, que los Estados miembros no compartían no ya fines, objetivos o instrumentos sino los valores e intereses previos sobre los que fundar cualquier acción exterior. De ahí que ese consenso estratégico previo sea imprescindible, un *prius* lógico. Así lo ha reconocido reiteradamente, con clarividencia, el Proyecto de Constitución (20).

El proceso de integración europea intenta idealmente, a largo plazo, que los distintos intereses nacionales (21) de los Estados miembros en política exterior, de seguridad y defensa se combinen y sinteticen en un interés común. Ese futurible y hoy lejano interés supranacional, que nutriría la PESC, podría fundarse en una primera aproximación en el mínimo común denominador de los intereses nacionales (22) de los Estados miembros. Es una evidencia que a los Estados europeos ya les resulta imposible defender con éxito, a título individual, su propio interés nacional. ¿Qué podrían haber hecho los Estados miembros a título particular (incluso Alemania, Francia o el Reino Unido) en el conflicto de la antigua Yugoslavia? Sin embargo, el interés nacional se presenta bajo unos caracteres que lo siguen haciendo atractivo; tiende a ser exclusivo y a formularse unilateralmente, y resulta por lo general cercano y muy concreto, amén de relativamente comprensible, para el ciudadano medio. En cambio, el interés común o supranacional pendiente de elaboración en el seno de la UE se presenta inevitablemente compartido y colectivo, no tan cercano ni concreto y más complejo en sus objetivos y métodos para el ciudadano medio. El largo y horrible conflicto yugoslavo, que ha marcado la historia europea de la última década del siglo pasado, ha puesto de manifiesto lo lejos que estamos de alcanzar esa anhelada síntesis; de ahí que el balance de dicho conflicto, desde esta perspectiva de análisis, sólo puede ser medianamente satisfactorio si reparamos en lo que se ha conseguido

(20) Ver art. I-39-2º en relación con los arts. III-194-1º, III-195-1º y sobre todo III-196 del Proyecto de Constitución. Cfr. en el mismo sentido las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo VII (“Acción Exterior”) de la Convención Europea, en Parlamento Europeo, *op. cit.* (vol. 7), pp. 12-14 y 23-25.

(21) Sobre el concepto de interés nacional, ver la exposición clásica de H. MORGENTHAU, “*Escritos sobre política internacional*”, trad. de E. Barbé, Madrid 1990, pp. 99-109.

(22) Se advierte que aunque admitamos el uso del paradigma del interés nacional en la práctica de las relaciones internacionales, ello no significa que compartamos en absoluto todos sus postulados.

evitar (un conflicto general e impredecible en los Balcanes) más que en el rotundo fracaso para abortarlo o para reprimir los gravísimos excesos cometidos durante su desarrollo.

Pero esa síntesis política pendiente, como las buenas síntesis farmacéuticas, va a exigir mucho laboratorio, porque en este ámbito el proceso de integración europea es todavía muy joven ya que se remonta a 1986, con la adopción del Acta Única Europea y la puesta en marcha de la Cooperación Política Europea (CPE), y le falta un largo trecho para madurar política e institucionalmente. Si bien la construcción de una PESC, fundada en ese interés común o supranacional, debe ser un reto prioritario e irrenunciable del proceso de integración europea, sobre todo a la vista de los acontecimientos de la última docena de años que han culminado en la invasión anglo-norteamericana de Iraq.

Aunque es una noción difícil de definir por la heterogeneidad de sus elementos componentes y la contingencia de las circunstancias históricas, entendemos tentativamente por interés común europeo en este ámbito el conjunto de valores (como la identidad cultural europea, la democracia, los derechos humanos y el modelo de economía de mercado), intereses (el bienestar económico y social de los europeos, entre otros) y bienes (la seguridad de la UE, incluida su soberanía e integridad territorial) de carácter permanente que la sociedad europea, su opinión pública, así como sus elites dirigentes y líderes políticos, están dispuestos a auspiciar y proteger, recurriendo si es preciso y como última *ratio* a la fuerza, hasta un punto que quizás determine el grado de integración y solidaridad alcanzado por el proceso en un momento dado. En definitiva, el concepto y la práctica de la PESC, y por ende de la PESD como su principal instrumento, dependen ante todo de la cultura y el ejercicio de unos valores e intereses compartidos. Si fallara el acuerdo sobre esos contenidos básicos (sobre esos valores, intereses y bienes ya citados), sería muy complicado construir una política común en esta materia. La política exterior, de seguridad y defensa europea debe beber naturalmente en la fuente de esa cultura común.

Es evidente que los fines o resultados generales a los que aspire esa política común serán la expresión política de los valores e intereses dominantes recién citados, a cuya disposición se someterán un conjunto de objetivos o metas concretos y particulares, a corto y a medio plazo, cuya elaboración y consecución variará en función de las ideologías y sensibilidades políticas

imperantes en cada momento en el seno de la UE (23). Pues bien, cabe afirmar a la vista de los resultados de la Convención, aunque a beneficio de inventario, la presencia de un consenso básico en el seno de la UE sobre un mínimo común denominador de valores e intereses. El problema surge, naturalmente, cuando se intentan expresar políticamente en directrices estratégicas, y aún más cuando esas directrices se pretenden traducir en objetivos o metas concretos.

Eso es precisamente lo que ha logrado Javier Solana, Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003. Contando ya con el espaldarazo de las disposiciones recién citadas del Proyecto de Constitución y al calor de los graves desacuerdos surgidos entre los Estados miembros a cuenta del conflicto de Iraq (24), ha conseguido consensuar, es decir expresar políticamente, las directrices estratégicas de la UE en un documento (“Una Europa segura en un mundo mejor”), que tras meses de gestación y debate ha sido finalmente aprobado por el Consejo Europeo (25). Dicho documento viene a confirmar las evidencias acerca del camino a seguir para transformar a la UE en un actor planetario activo, capaz y coherente.

La primera tarea era la adopción de una doctrina estratégica que definiera ese interés común europeo en el ámbito de la política exterior, de seguridad y defensa. Sirva por ahora saber que frente a las nuevas amenazas seleccionadas (26) (el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y la delincuencia organizada), menos visibles y previsibles que las amenazas tradicionales, el documento aboga por un conjunto mínimo y muy sumario de directrices sobre los fines estratégicos de la UE, fundado en general en un orden internacional sometido a derecho y a un multilateralismo eficaz bajo el protagonismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En particular, la UE pretende

(23) Adaptamos al caso la exposición general de CALDUCH, R., “*La política exterior de los Estados*”, en J.C. PEREIRA (Coord.), “*La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*”, Barcelona 2003, 31-53, pp. 45-48. Es obvio que no se hará la misma e idéntica política si predominan los gobiernos de centro-derecha o de centro-izquierda en el seno de los órganos decisorios de la Unión.

(24) Que parecen haberse saldado a favor del enfoque multilateral y del fortalecimiento de las Naciones Unidas, según trasluce la labor del Grupo de Trabajo VIII (“Defensa”): Parlamento Europeo, *op. cit.* (vol. 8), p. 19, pár. 27.

(25) Ver la última versión de ese documento en <http://www.realinstitutoelcano.org> Cfr. PATRONAT CATALÀ PRO EUROPA, “*9º Informe Semestral sobre el estado de la Unión Europea (Segundo Semestre de 2003)*”, Barcelona 2003, pp. 17-18. Por supuesto que no existe vínculo directo u orgánico entre la CIG (y el Proyecto de Constitución que negocia) y el documento que nos ocupa, si bien representan las dos caras, una política y la otra institucional, de una misma realidad.

(26) Sin duda podrían incluirse más amenazas y, por tanto, su misma selección provoca ya debate y posibles desacuerdos. Pero la mejor virtud de esta selección es que coincide con la realizada por Estados Unidos, lo que puede ser positivo para la deseable recuperación del diálogo trasatlántico.

promocionar la estabilidad y el buen gobierno de los Estados vecinos, creando un anillo de seguridad de Estados bien gobernados al este y al sur de la UE; pero sin olvidar dotarse de una capacidad para intervenir preventivamente de forma decisiva en caso de crisis o conflicto allí donde pueda surgir una amenaza cierta para su seguridad. Se salva siempre la relación trasatlántica (la OTAN es citada como “una importante expresión” de esa relación), calificada de insustituible, y se apuesta por acrecentar las capacidades para sostener autónomamente y al mismo tiempo varias operaciones civiles, policiales o militares fuera de la UE (27). Se propugna, pues, una estrategia multidimensional, cooperativa y previsor, más blanda y compleja que la estrategia pura y dura de acciones preventivas cuya máxima expresión ha sido la llamada “guerra preventiva” desatada por los Estados Unidos contra Iraq. El logro reciente, bajo la presión de la UE, de un compromiso por parte de Irán para someter al control externo de los organismos internacionales competentes su programa nuclear, podría valer como buen ejemplo de la feliz consecución de un objetivo concreto desde esta estrategia común (28).

Pero, a fin de cuentas, todo este discurso no aporta gran novedad al margen de su formulación coherente y formal en el marco de la UE (29). ¿Qué es y representa, en definitiva, la Conferencia de Barcelona de 1995 y el proceso de Asociación Euro-mediterránea que de ella arranca, al margen de su insatisfactorio funcionamiento, sino la expresión anticipada, aplicada concretamente a las relaciones mediterráneas, de la sustancia de esta doctrina estratégica común? (30) Sin embargo, bueno es que todo ello se haya puesto negro sobre blanco y se haya aprobado solemnemente en el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003), aunque se trate todavía de un primer esbozo al que le faltan, entre otras muchas lagunas, aclaraciones sobre los

(27) En concreto, el documento considera necesario asignar más recursos para defensa, que los Estados miembros compartan y coordinen sus propios medios, que se refuerce la capacidad diplomática, se incremente el intercambio de información y se amplíe el abanico de misiones.

(28) Aunque seguro que alguien se preguntará si la UE hubiera logrado este éxito diplomático sin la presencia de tropas norteamericanas en la frontera irano-iraquí. Está también pendiente de establecerse qué política pudo influir más en el derrumbe del Bloque Soviético, si la conducta contenciosa, militarista y muy agresiva económicamente de los norteamericanos o la diplomacia contemporalizadora y paciente de los europeos occidentales.

(29) Ver ARTEAGA MARTÍN, F., “*La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española*”, en *ARI* (Ed. Real Instituto Elcano), nº 6 (noviembre 2003), 8-11, pp. 8-9.

(30) Que el documento adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003), por cierto, hace suya y relanza. Sobre el proceso de Barcelona, cfr. BARBÉ, E., “*Turbulencias en el Mediterráneo: desafíos globales, conflictos locales y espacios regionales*”, en la obra colectiva *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el mundo mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid 1999, 209-234, pp. 225-234. Así como el conjunto de trabajos de conocidos especialistas editados por BLANC ALTEMIR, A., “*El Mediterráneo: un espacio común para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*”, Madrid 1999, passim; y PALACIO, A., “*Diálogo y Cooperación en el Mediterráneo. Una propuesta desde Europa*”, en *Tribuna Mediterrània* (Ed. IEMed., Barcelona), nº 2, 7-17, pp. 11-12.

procedimientos de financiación y gestión de esas capacidades comunes, cuyo desarrollo, absolutamente perentorio, requerirá mucho más tiempo (31).

Para acabar, de todas las divergencias estratégicas hoy bien vivas entre los Estados miembros a las que no da respuesta el documento de Bruselas, destaca sobremanera el desacuerdo entre la llamada tesis atlantista, partidaria de encuadrar la seguridad y defensa europeas en la OTAN, frente a la llamada tesis europeísta, partidaria de enmarcar esa misma seguridad y defensa dentro de una organización netamente europea, al margen del grado de relación y compatibilidad que este modelo mantuviera con la OTAN, que sería sin duda muy elevado por razones obvias (32). Este es un desacuerdo mayor, de nuevo manifestado en los trabajos de la Convención Europea, pues los grupos de trabajo sobre política exterior y de defensa se crearon tarde (en septiembre de 2002), aunque esta vez cruzado por las tensiones surgidas entre los Estados miembros con motivo de la invasión anglo-norteamericana de Iraq, lo que explica que el debate sobre este tema en el seno de la Convención se aplazara hasta abril de 2003. Una solución definitiva a este dilema sí que hubiera representado una auténtica novedad en el discurso estratégico europeo. El silencio sobre el mismo es la prueba del nueve de las limitaciones del documento de Bruselas.

Aunque no sea excusa suficiente, es cierto que las circunstancias históricas de la pasada década no han facilitado la tarea de fijar con sosiego ni la doctrina estratégica común de la UE ni sus objetivos concretos. En efecto, el fin de la guerra fría, la globalización económica, la penúltima revolución de las comunicaciones, el renacimiento de ideologías totalitarias (sobre todo ciertos nacionalismos excluyentes y el integrismo religioso) y las nuevas formas de terrorismo internacional, han forzado una revisión drástica de conceptos esenciales como los de seguridad y conflicto, generando nuevos riesgos y desafíos globales para el sistema internacional y, por ende, para la UE. Este nuevo contexto y sus exigencias inmediatas, sobre todo desde el 11-S, han entorpecido el desarrollo tanto de la PESC como de la PESD en cuanto auténticas políticas comunitarias (33).

(31) Otra vez ARTEAGA MARTÍN, loc. cit., p. 11: “...o se progresa en la solidaridad, dotando con recursos comunes las capacidades etiquetadas como europeas, o se corre el riesgo de retroceder hacia la nacionalización de los intereses, objetivos y capacidades de seguridad”.

(32) Ver art. 17 del TUE, en particular su párrafo segundo. Cfr. en idéntico sentido el art. I-40-2º, segundo párrafo, del Proyecto de Constitución.

(33) Ver Parlamento Europeo, *op. cit.* (vol. 8), p. 24, párs. 45-46.

El predominio del interés nacional: desacuerdo hispano-francés en la determinación de los objetivos de la UE en el Magreb

Recién definida, a grandes rasgos y con lagunas, la doctrina estratégica común de la UE, esto es, las directrices sobre los fines estratégicos de la política exterior, de seguridad y defensa europea, queda todavía por hacer lo más arduo, traducir esos fines estratégicos en objetivos concretos (34). Hasta el momento presente, han persistido en el seno de la UE divergencias apreciables acerca de la determinación de dichos objetivos, toda una multitud de desacuerdos menores que reflejan como un espejo la presencia cotidiana de abundantes tensiones y contradicciones entre los intereses nacionales de los Estados miembros, que no hacen fácil la fijación y consecución de esos objetivos y que prueban lo complicado que es y será casar en la realidad intereses nacionales con frecuencia opuestos entre sí. Las relaciones euro-mediterráneas en general, y el Magreb en particular, han sido escenario habitual de estas tensiones y contradicciones.

Valga de ejemplo, porque nos atañe de cerca, la diferente posición que vienen manteniendo España y Francia sobre el conflicto del Sahara Occidental (35) y sus posibles vías de solución. Por citar un caso *ad extra* muy representativo de los desacuerdos en presencia. En efecto, es sabido que Francia ha defendido siempre la anexión por la fuerza por parte de Marruecos del Territorio del Sahara Occidental. España en cambio, desde la entronización de la democracia, se ha inclinado tradicionalmente por una solución pactada entre las partes (el Frente Polisario y Marruecos) y avalada por la ONU. Tanto Francia como España han votado a favor de la Res. 1495 (2003) del Consejo de Seguridad (C. de S.) de la ONU, de 31 de julio de 2003, adoptada por unanimidad, que apoya el último Plan de paz presentado por J. Baker III, Enviado Personal del Secretario General (36). En su virtud, se propone otorgar provisionalmente, durante no menos de cuatro y no más de cinco años, la soberanía del Territorio a Marruecos pero bajo una amplia autonomía política, hasta que se celebre el referéndum de autodeterminación, que se

(34) El documento aprobado en Bruselas induce a error porque califica como “objetivos” a las que, en rigor, son las grandes directrices sobre los fines estratégicos de la Unión (ver su epígrafe “II. Objetivos estratégicos”).

(35) Ver sobre este conflicto, en la doctrina española, las recientes monografías de SOROETA LICERAS, J., *“El conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional”*, Bilbao 2001, y FERRER LLORET, J., *“La aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos: Sahara Occidental y Timor Oriental”*, Alicante 2002.

(36) Ver “Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sahara Occidental”, de 23 de mayo de 2003, en particular su Anexo II (“Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental”) (Naciones Unidas, S/2003/565). Así como el amplio y detallado análisis que hace del mismo RUIZ MIGUEL, C., *“El largo camino jurídico y político hacia el ‘Plan Baker II’: ¿Estación de término?”* (13/10/2003), en <http://www.realinstitutoelcano.org>

mantiene pero en condiciones muy favorables a Marruecos a causa del censo electoral que se utilizaría. A pesar de todas estas concesiones, aceptadas por el Frente Polisario (37), Marruecos ha rechazado de plano este último Plan y la Res. del C. de S., es cierto que adoptada en el marco del Capítulo VI de la Carta y por la que sólo se “apoya” pero no se “aprueba” el Plan. Con su actitud, Marruecos ha explicitado su voluntad de aceptar sólo aquella solución pacífica que certifique su anexión del mismo sin otros trámites o condiciones. Francia, además de haber dulcificado la Res. del C. de S., ya ha declarado que no presionará a Marruecos a este respecto.

También atañe a España la incipiente política comunitaria sobre inmigración (38), que proporciona otro buen ejemplo, esta vez *ad intra*, de distintas aproximaciones a los objetivos concretos que ahora merecen nuestra atención. Para algunos Estados miembros (entre ellos, España), los apreciables flujos migratorios ilegales hacia la UE constituyen un problema relevante y un reto para el futuro del proceso de integración europea, que puede afectar a la estabilidad política de los Estados miembros (39), frente al que hay que reaccionar con presteza y colectivamente. Pero otros socios no lo perciben así y parecen menos dispuestos a avanzar con rapidez en la implantación de las medidas necesarias si interfieren en las prioridades de su interés nacional. Así, Francia impidió en la Cumbre de Sevilla (junio de 2002) un posible endurecimiento de la política de cooperación de la UE con Marruecos, país con quien mantiene una relación especial desde su independencia, a causa de la escasa disposición de las autoridades marroquíes para combatir esos flujos irregulares, traducida no tanto en el fenómeno de la llegada masiva de pateras a las costas españolas como en la negativa a readmitir a nacionales no marroquíes a pesar de que los patrones de las pateras sean marroquíes y éstas procedan de su territorio, incumpliendo lo que a este respecto establece el convenio internacional en la materia en vigor con España (40). Así pues, la UE no ha sido capaz hasta ahora de consensuar una posición más firme frente a Marruecos para lograr al menos la readmisión de los inmigrantes irregulares no marroquíes. En las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla sólo se acordó que una colaboración insuficiente e injustificada podría dificultar la intensificación de relaciones

(37) Conviene recordar el precedente esperanzador de Timor Oriental y recomendar paciencia y convicción en la defensa de la tesis de la autodeterminación, aunque el paso del tiempo no parece jugar a favor del Frente Polisario. Quizás ello explique su visto bueno a un plan de paz por el que renuncia en apariencia a la independencia del Territorio a cambio de una amplia autonomía dentro del Reino de Marruecos, aunque introduciendo de paso el virus democrático en el sistema político marroquí, un riesgo que la clase dirigente marroquí no quiere correr a la vista de su reacción contra la Res. del C. de S.

(38) Ver JIMÉNEZ PIERNAS, C., “La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería: especial referencia a España”, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 13 (2002), 857-894, pp. 875-889.

(39) Recuérdense los éxitos electorales del Frente Nacional de J.-M. Le Pen en Francia y del Partido Liberal de G. Haider en Austria.

(40) JIMÉNEZ PIERNAS, loc. cit., pp. 880-881.

con la UE, siempre que se constatará por unanimidad del Consejo Europeo y sin menoscabar la cooperación al desarrollo. Los últimos Consejos Europeos no han aportado novedades en este asunto.

Debe destacarse, por lo hasta ahora expuesto, que la independencia del Territorio del Sahara Occidental no sólo es absolutamente conforme al Derecho Internacional vigente sino también muy conveniente para el interés nacional de España por razones bastante obvias. El nacimiento de un nuevo Estado de habla española con una amplia fachada marítima frente a la Comunidad Canaria sería quizás la principal razón. Pero es igual de obvio que Francia no comparte esta visión del problema y optó en su día por la expansión territorial de Marruecos hacia el sur, defendiendo un Magreb completamente francófono y sensible a su influencia. Hemos comprobado también cómo cuida Francia su relación especial con Marruecos al protegerla de la presión de la UE para lograr que coopere más y mejor con España en materia migratoria.

Limitaciones y fracasos de la PESC en el Magreb: el desencuentro hispano-francés en el conflicto sobre el islote de Perejil

En una perspectiva particular, el desencuentro entre España y Francia ha sido aún más clamoroso y preocupante con ocasión de la reciente crisis bilateral hispano-marroquí y del conflicto sobre el islote de Perejil (julio de 2002), poniendo de manifiesto abiertamente hasta qué punto difieren los intereses nacionales de España y Francia en el Magreb. España, acuciada por las pretensiones territoriales y marítimas marroquíes, sin olvidar los flujos migratorios irregulares y el narcotráfico procedentes del vecino del sur, asiste perpleja al despliegue de esa relación especial franco-marroquí, que prevalece (sobre su condición de socios en la UE) siempre que entra en contradicción con los intereses de España en el Magreb. Así ha ocurrido en el asunto del Sahara Occidental, en relación con la inmigración irregular o en el conflicto sobre el islote de Perejil. Demasiados precedentes, aunque de importancia desigual, para no detenerse a reflexionar sobre sus consecuencias para la PESC, que son obvias: de acuerdo con la práctica, cuando España y Francia van de la mano en el Magreb, la PESC las sigue; pero si van separadas, o se sigue a Francia (caso del Sahara Occidental) o ambas posiciones se anulan mutuamente (caso del conflicto sobre el islote de Perejil).

Se sabe que las dudas sobre la soberanía del islote de Perejil (con una extensión de unos 1.300 m²) habían sido salvadas por ambas partes (España y Marruecos) hasta julio de 2002 mediante la sensata y socorrida fórmula de evitar cualquier presencia militar permanente o signo de soberanía de uno u otro Estado en dicho islote. Marruecos quebró unilateralmente ese *modus vivendi* el 11 de julio de 2002 con la instalación de un grupo de gendarmes enarbolando su bandera, luego sustituido por un grupo de infantes de marina. Ante las protestas de España y su exigencia de una inmediata desocupación, Marruecos respondió que sus soldados se quedarían indefinidamente en el islote. Es evidente que la soberanía sobre Perejil no había preocupado lo más mínimo a ambas partes durante más de cuarenta años (41). Por ello hay que atribuir un alto valor simbólico más que a la mera ocupación del islote, al acto de instalación de la bandera marroquí, un hecho difícil de explicar de buena fe a la vista del dato de los cuarenta años de desocupación del islote. Se trataba, en una primera apariencia, de un hecho consumado para provocar dificultades al gobierno español en un área geográfica muy sensible de su política exterior y de seguridad. Volveremos enseguida sobre el conflicto creado por esta acción unilateral marroquí, pero ahora nos interesa destacar la reacción de la UE y la capacidad de la PESC, en su actual estado de evolución, para hacer frente a dicho conflicto.

La verdad es que el desarrollo y desenlace de este insignificante conflicto sobre el islote de Perejil ha sido frustrante para la credibilidad de la PESC. A fin de cuentas, fue Estados Unidos, el gran socio trasatlántico, el mediador eficaz y respetado por ambas partes que logró cerrar un acuerdo diplomático entre ellas, sellado el día 22 de julio, consistente en la vuelta al *statu quo* previo al 11 de julio, que era en definitiva lo que solicitaba España. Una vez más, a pesar de la buena voluntad mostrada por la presidencia danesa de turno, la negativa de Francia impidió que la UE se expresara colectivamente en este conflicto y demandara con firmeza a Marruecos la vuelta al *statu quo ante*, sin entrar por supuesto en el fondo del asunto y respetando las razones de Marruecos para reivindicar su soberanía sobre el islote. La PESC volvió a desacreditarse por su incapacidad para hacer frente a la solución de un conflicto absolutamente menor en su área de influencia natural y prioritaria. Es absurdo extrañarse por el grave desacuerdo de los Estados miembros de la UE sobre la conveniencia de la invasión de Iraq sin reparar en esta otra clase menor de desacuerdo que prueba la ausencia palmaria de objetivos bien fijados en esta materia.

(41) Los transcurridos desde que España retiró su presencia militar de dicho islote a principios de los años sesenta, retirada confirmada por la no inclusión del islote en el Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta.

Porque lo que se debatía en este conflicto no era un asunto de fondo o estratégico (la diferencia sobre la soberanía del islote era una pura anécdota), sino de método (los cauces de relación con los Estados terceros vecinos que gozan de un tratado de asociación con la UE: ésta era la categoría). La UE debía haber reprochado a Marruecos, amistosa pero firmemente, el método empleado para plantear o recordar a España una reivindicación nimia y para presionarle en relación con otros asuntos de más enjundia, como las diferencias hispano-marroquíes en torno a la solución del conflicto del Sahara Occidental. Debería haberse explicado al gobierno marroquí que una acción como la de Perejil, un sucedáneo de la famosa Marcha Verde (1975), era inaceptable en sus relaciones con cualquier Estado miembro de la UE a inicios del siglo XXI. Que la UE no podía tolerar hechos consumados contra un Estado miembro por parte de un Estado amigo (Marruecos) con el que la UE mantiene vigente un Tratado de Asociación (42), la forma de cooperación más estrecha con Estados terceros no europeos que conoce el Derecho Comunitario; que la UE tampoco podía aceptar una política marroquí proclive a la transformación o reducción de sus tradicionalmente complejas relaciones con España por la vía del conflicto territorial o de soberanías, creándolos artificialmente, manipulándolos o exacerbándolos a su conveniencia ya para consumo interno o bien como un instrumento más de su política exterior, sin ponderar adecuadamente los riesgos para la paz y la seguridad de la región que dicha política podría acarrear (43).

Por otra parte y en una perspectiva general, el fracaso cosechado hasta ahora por el proceso de Asociación Euro-mediterránea, iniciado en Barcelona en 1995, cuyos objetivos principales eran crear una zona de libre comercio entre el norte y el sur del Mediterráneo para el año 2010 y las condiciones para un clima de paz y estabilidad en la región, que se suman a la falta hasta hoy mismo de una política exterior, de seguridad y defensa común en el área, corroboran las deficiencias de diseño de la política mediterránea de la UE. El grado de cumplimiento del Programa MEDA (apenas del 29% entre 1995-2000), la exclusión de buena parte de la agricultura del libre comercio, la inexistencia de una institución bancaria para la financiación del desarrollo de los países del sur o la falta de voluntad por ambas partes para hacer efectiva la promoción de la democracia y los derechos humanos en la región, prueban el enfoque limitado y poco convincente por parte de la UE sobre este proceso de Asociación y en especial sobre las

(42) Ver sobre dicho Acuerdo ALMEIDA NASCIMENTO, A., *“Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos: el marco general y el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación”*, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 10 (2001), 545-593.

(43) No olvidemos que el irredentismo marroquí, alentado por la propia Monarquía alauí desde la independencia, mantiene reivindicaciones territoriales tanto frente a España como frente a la vecina Argelia, reivindicaciones

relaciones con el Magreb, sin duda el capítulo principal de dicho proceso (44). ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de todo esto y cómo puede replantearse la relación bilateral (desde España) y comunitaria (desde la UE) con el Magreb y con Marruecos?

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES A LA LUZ DE LAS LIMITACIONES Y FRACASOS DE LA PESC

La crisis hispano-marroquí y los estereotipos de siempre

El origen de la crisis política hispano-marroquí se remonta al mes de abril de 2001 tras el fracaso de la negociación de un nuevo acuerdo pesquero entre la UE y Marruecos, mal recibido sin disimulo por el gobierno español. La crisis empeoró tras la llamada a consultas en octubre de 2001 del Embajador marroquí en Madrid y se agravó sensiblemente en julio de 2002 con ocasión del conflicto sobre el islote de Perejil. No parece que la lenta normalización de la relación bilateral, dos años más tarde, traducida en el regreso a sus puestos de los Embajadores respectivos, se haya debido a un cambio en la posición española sobre los principales problemas pendientes entre ambos países. Las causas que se alegan para explicar una actitud más conciliadora por parte marroquí, que ha facilitado este acercamiento, son el nombramiento de Driss Jettu como nuevo primer ministro, un empresario del sector textil decidido partidario de una rápida mejora de las relaciones, además de los buenos oficios de Jacques Chirac, inspirador, al parecer, del gesto de Mohamed VI de abrir los caladeros marroquíes a una parte de la flota pesquera gallega, perjudicada por la catástrofe del petrolero *Prestige*, hundido frente a la costa gallega en noviembre de 2001. Así pues, celebrada por fin en Marrakech, en la primera quincena de diciembre de 2003, la tantas veces aplazada (desde el año 2000) VI Cumbre hispano-marroquí (45), que ha puesto punto y final a la crisis bilateral, es un buen momento para reflexionar en frío y con sosiego sobre las turbulencias que han sufrido las relaciones hispano-marroquíes en los dos últimos años, enmarcando dicho análisis en el contexto de las limitaciones y fracasos de la PESC recién comentados.

que son aireadas por la prensa y ciertos partidos y grupos siempre que las circunstancias políticas (léase, por ejemplo, el conflicto del Sahara Occidental) lo requieren.

(44) Ver la primera parte del trabajo de SENDAGORTA, F., “*La iniciativa para una nueva vecindad: la dimensión mediterránea*”, publicado en este número de Cuadernos de Estrategia. Así como FELÍU, L., y SALOMÓN, M., “*La dimensión sur de la UE: políticas para el Mediterráneo*”, en BARBÉ, E. (Coord.), “*Política exterior europea*”, Barcelona 2000, Cap. 7, 191-218, pp. 207-216.

(45) En la que se ha consolidado la mejora de la relación bilateral, sin que se resuelva una sola de las diferencias importantes que siguen separando a ambas partes (*El País*, 10-XII-2003, p. 22).

Si utilizamos como referente el conflicto desencadenado en julio de 2001 a causa del islote de Perejil, punto álgido de dicha crisis, observamos que ha provocado toda clase de reacciones en nuestros medios de comunicación de ámbito nacional (46). Como cabe esperar en una sociedad democrática que goza de libertad de prensa, ha habido explicaciones sobre las causas del conflicto y propuestas de solución para todos los gustos. Desde los partidarios de la castiza *mano dura al moro* hasta los defensores de la transigencia (Perejil no merece un conflicto; si el Sahara Occidental es el problema que envenena nuestra relaciones con Marruecos, aceptemos de una vez el hecho consumado de su anexión por nuestros vecinos; si Marruecos quiere hablar sobre Ceuta y Melilla, al final hablaremos de ellas de manera que más vale irnos preparando), pasando por los amigos de fórmulas de relativo equilibrio (las dos partes han cometido errores en el conflicto, cuya superación exige mucho diálogo, quebrado desde la retirada del Embajador marroquí; no debe exagerarse la responsabilidad marroquí en el problema de la inmigración ilegal o del narcotráfico, aunque nuestros vecinos deben poner más empeño en combatirlos; el gobierno español no tiene mano izquierda con Marruecos y el Presidente Aznar no ayudó cuando advirtió en las Cortes que el fracaso del acuerdo de pesca tendría consecuencias en las relaciones bilaterales, ya que Marruecos necesita mucha colaboración en su titubeante y larga marcha hacia la democracia; tampoco ayudaría la pretendida actitud antiespañola de algunos altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores marroquí o el talante de algunos diplomáticos españoles (47).

Más allá de la lógica preocupación y temor por la suerte de nuestra relación bilateral con Marruecos ante la inestabilidad y el empeoramiento que ha padecido en los casi tres últimos años (48), no es frecuente leer en la prensa española y medios más especializados análisis que indaguen en las raíces y no se queden en la epidermis de los problemas de nuestras relaciones con Marruecos, obteniendo las enseñanzas oportunas. En cambio, improvisados al calor del

(46) Esos pronunciamientos han ido desde la burla descarnada por lo que se ha considerado una guerrita a lo *Gila* hasta los sesudos comentarios (principalmente históricos y estratégicos) sobre el islote, las posesiones españolas en el norte de África, Gibraltar, Canarias, el Sahara Occidental, la inmigración ilegal, el narcotráfico, las relaciones comerciales entre los dos países o la pesca, por citar sólo los elementos más relevantes de esos análisis, individual o globalmente considerados. El común denominador del conjunto de esas reflexiones es su naturaleza vaga y confusa tanto en lo que toca al conflicto sobre Perejil como a la evolución de las relaciones hispano-marroquíes.

(47) Tal disparidad de posiciones se ha traducido al final en una opinión general adversa sobre la política exterior española con Marruecos, compartida tanto por la población como por los líderes consultados por el INCIPE en su tradicional informe sobre nuestra política exterior: ver DEL CAMPO, S., y CAMACHO, J. M., "*Informe INCIPE 2003. La opinión pública española y la política exterior*", Madrid 2003, pp. 20 y 136.

(48) Bien reflejados en el "*Informe INCIPE 2003*", op. cit., pp. 14, 16, 18, 21, 98-99 y 124.

conflicto sobre el islote de Perejil, se han podido leer auténticos disparates (49). Ahora bien y a los fines de nuestro discurso, nos serviremos de la propuesta clave entre los partidarios de la transigencia con Marruecos (la de facilitar al Estado vecino su anexión por la fuerza del Territorio del Sahara Occidental), particularmente significativa por su *origen, oportunidad y fundamento*, a fin de incidir en lo que consideramos una de las causas principales que explican el estado general de nuestra relaciones bilaterales con Marruecos desde la entronización de la democracia en España.

Recordamos, en cuanto a su *origen*, que la proposición de transigir en el asunto del Sahara Occidental proviene de fuentes dispares y se ha recrudecido durante el desarrollo del conflicto sobre Perejil, implicándose en ella personalidades políticas (como el actual líder de la oposición, José Luis Rodríguez Zapatero, y un antiguo ponente constitucional y dirigente del Partido Comunista ahora en el PSOE, Jordi Solé Turá) y del mundo de la cultura (como el liberal Mario Vargas Llosa), que utilizaron para ello la tribuna de *El País*, el diario de más difusión e influencia en España. Nadie duda que esta propuesta, partidaria por una u otra vía de aceptar formal y definitivamente la anexión marroquí por la fuerza del Territorio del Sahara Occidental, contra la doctrina y la práctica al respecto de las Naciones Unidas hasta este mismo momento, representa una fórmula muy audaz de transigencia con Marruecos que persigue la recuperación, se presume que radical y estable, de las buenas relaciones mediando el sacrificio del derecho de autodeterminación del pueblo saharauí en el altar de la concordia con nuestros vecinos. Recordamos también que dicho derecho ha sido hasta ahora defendido por la democracia española como una cuestión de Estado y una seña de identidad frente al régimen franquista, que pasó de considerar el Sahara nada menos que una provincia a malvenderlo a Marruecos en los nefandos Acuerdos de Madrid de 14 de noviembre de 1975, que además de contrarios al Derecho Internacional fueron para colmo escasamente productivos.

(49) Sirvan de muestra la crítica peregrina al Gobierno por la difusión de fotos sobre la devolución de los prisioneros marroquíes en la frontera de Ceuta, que no merece comentario; o por el empleo del Tercio en el conflicto, alegándose los sentimientos que esa unidad despertaba en nuestros vecinos. Entendemos que una vez decidido el mantenimiento junto con la reforma y potenciación de esta unidad durante nuestra transición democrática, es irracional condicionar su uso en un conflicto a causa de su pasado histórico; este argumento llevaría al absurdo de la parálisis en ciertas circunstancias de un sinfín de unidades de cualquier Ejército con historia, sobre todo en Estados con un pasado colonial. Un Estado democrático debe someter la consecución del interés nacional en su política exterior y de defensa al imperio de la ley interna e internacional, que ya es mucha exigencia, no a sutilezas freudianas ni a los humores de una prensa que, como por desgracia ocurre con la marroquí, dista todavía de ser libre. Lo que tampoco justifica ciertas demostraciones de las fuerzas que ocuparon de forma efímera el islote, impropias de soldados profesionales, que esperamos se hayan corregido oportunamente.

En cuanto a su *oportunidad*, bastaría sólo recordar el momento en que se han recrudecido estas propuestas, en pleno apogeo de la crisis bilateral, para valorarlas como manifestaciones fidedignas de un cierto estado de opinión en parte de nuestra clase dirigente, no como simples ocurrencias personales sino como hijas de las circunstancias al mismo tiempo que la mejor prueba de la sostenida presión marroquí sobre nuestra clase política y ciertos sectores de opinión para allanar la voluntad de nuestro gobierno en el asunto del Sahara Occidental. Pero lo peor de esta clase de propuestas no es ya el seguidismo descarnado de un interés nacional que prescinde de cualquier obstáculo jurídico que surja en su camino, sino el error sustantivo en que se basan, esto es, su *fundamento*: la ingenua creencia de que las relaciones con Marruecos son siempre manifiestamente mejorables, de que pueden ir mejor de lo que han ido y van; que pueden someterse a un código aceptado por ambas partes; que las transacciones o pactos alcanzados se aplicarán con toda seguridad; en fin y para el caso, que el sacrificio de los derechos del pueblo saharauí será recompensado con un acomodo satisfactorio para ambas partes que proporcione una relativa estabilidad a la relación bilateral, al menos mientras Marruecos digiera tamaño presa.

Permítasenos dudar de la certeza de este razonamiento, ya que todas esas buenas intenciones pueden ser pura fantasía, una quimera, por despreciar en su análisis un aspecto crucial de la realidad objeto de estudio, el régimen político imperante en Marruecos. A nuestro parecer, este es *el otro dilema* de la relación bilateral con Marruecos (a relacionar con el *dilema* del desencuentro hispano-francés del que trae causa el ya comentado fracaso de la PESC en el Magreb), que se elude sistemáticamente en el debate sobre dicha relación, ya por un mal entendido respeto hacia la Monarquía alauí ya por un cálculo falso e interesado. En otros términos, anticipamos ya que las dificultades y obstáculos en la relación bilateral por otro lado tan habituales entre Estados vecinos (50), ostensiblemente dramatizados en los tres últimos años, no tienen porqué crearlos y favorecerlos exclusiva o principalmente las evidentes diferencias culturales y socioeconómicas a uno y otro lado del Estrecho (51) o los consabidos estereotipos (el aireado desconocimiento mutuo, la personalidad de los dirigentes y embajadores en escena o

(50) Bastaría hacer el ejercicio de repasar nuestras diferencias con Portugal o Francia (o las que existen entre Estados Unidos y Canadá) para poner en evidencia un lugar común: la usual contradicción de intereses entre Estados vecinos. El dato crucial radica en cómo se gestionan y resuelven tales diferencias entre democracias consolidadas en la sociedad internacional contemporánea.

(51) Ver un análisis del anormal escalón socio-económico hoy existente entre España y Marruecos, una fuente desestabilizadora de la relación bilateral (sobre todo por el riesgo de una grave crisis migratoria) y para el que hay que encontrar soluciones que lo vayan paulatinamente reduciendo, en MORÉ, I., “*El escalón económico entre vecinos: El caso España-Marruecos*”, en ARI, nº 6 (Noviembre 2003), 4-7, pp. 4-5. Puede consultarse el documento de trabajo íntegro (de 14-2-2003), del que sólo se ofrece un resumen en ARI, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

el socorrido recurso a la naturaleza arrogante o taimada de uno u otro vecino). También pueden tener su causa en el contraste de los regímenes políticos imperantes en ambas orillas (una monarquía absoluta en delicado trance de democratización y una democracia parlamentaria). A nuestro entender, sin olvidar nunca las aludidas diferencias culturales y socio-económicas, el contraste de regímenes políticos ha constituido hasta ahora un límite relevante, aunque obstinadamente ocultado o relegado, para la fluidez, estabilidad y fiabilidad a medio y largo plazo de la relación bilateral hispano-marroquí. Veamos porqué (52).

El paradigma de la homogeneidad v. heterogeneidad de los regímenes políticos en las relaciones internacionales

Partimos de la hipótesis de que la democracia se fundamenta en los valores de la libertad y la igualdad de la persona, en la limitación y control del poder por medio del derecho y en el fortalecimiento de las instituciones intermedias, es decir de la sociedad civil. Toda teoría y práctica política contrarias a este modelo nos parece inaceptable, sin que ningún prejuicio etnocéntrico o relativismo cultural puedan condicionar o empañar este juicio universal, porque los valores sobre los que se asienta la democracia no son exclusivos de una civilización sino que son universales y generalizables. La tesis que sostenemos es que la homogeneidad que proporciona este código de conducta (*ad intra* y *ad extra*) a los regímenes democráticos, otorga paralelamente *fluidez, estabilidad y fiabilidad* a las relaciones entre Estados democráticos. En tanto que cuando falta esa homogeneidad, es decir cuando no se comparte dicho código de conducta, las relaciones interestatales tienden por definición (hablamos de inercias, no de una determinación metafísica) a ser *más inestables e imprevisibles, sobre todo entre Estados vecinos que acumulen otras fuentes de heterogeneidad en el orden cultural y en el socioeconómico*. Lo que tampoco significa que esas relaciones tengan que ser necesariamente conflictivas (53).

El paradigma que aquí propugnamos no es más que una adaptación sencilla, bajo una fórmula leve y matizada y con un contenido eminentemente objetivo por su carácter normativo e institucional, de las tesis enjundiosas, basadas en estudios empíricos más o menos sofisticados,

(52) La exposición que sigue es general y no se refiere necesariamente al régimen político marroquí, del que después nos ocuparemos expresamente.

(53) No entramos aquí, por razones de oportunidad, en el debate acerca de la conveniencia de alguna clase de principio que obligue a un régimen democrático a los Estados que hoy componen el sistema internacional, una posibilidad por ahora muy alejada de la realidad de la práctica internacional pero que ya empieza a

defendidas por los partidarios del paradigma de la llamada “paz democrática”, divididos luego en grupos que defienden distintos modelos atendiendo, entre otras variables, a las particularidades de los regímenes políticos, las condiciones internas de cada país o la clase de relación entre política interna y política exterior de que se parte (54).

Avanzamos, pues, el principio de que, en la sociedad internacional contemporánea (esto es, al menos desde 1945), es mucho más probable que las relaciones entre Estados vecinos con regímenes democráticos consolidados tiendan a ser más fluidas, estables y fiables, por supuesto menos conflictivas, que las relaciones entre regímenes democráticos y no democráticos (bajo todas las formas) o de éstos entre sí (55). Entre otras muchas razones porque los controles y las limitaciones del poder político propiciados por el imperio de la ley, que obligan a rendir cuentas, así como la división de poderes, las fuerzas de oposición o la libertad de prensa, por citar sólo algunas instancias, sancionan e impiden o reducen sensiblemente los abusos y excesos del poder tanto en el seno de los propios Estados como en el sistema internacional, alejando la probabilidad de violaciones de las reglas de juego y facilitando consecuentemente una relación de confianza entre las partes. En democracia y gracias a una administración de justicia independiente, no hay, no puede haber, compartimentos estancos en el respeto del derecho (interno e internacional), sino una continuidad, una obvia permeabilidad, una interrelación y mutua influencia en la aplicación de las normas de ambos ordenamientos (56). Porque la política exterior no deja de reflejar y proyectar *ad extra* y hacia terceros una determinada política interna, con la que se mantiene en interacción permanente (57). Este acerbo común (un código de

generar reflexiones doctrinales: ver MARKS, S., *“The Riddle of all Constitutions: International Law, Democracy and the Critique of Ideology”*, Oxford 2003.

- (54) Ver una aportación recientísima y actualizada de ese paradigma en HUTH, P. K., y ALLEE, T. L., *“The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century”*, Cambridge 2002, pp. 1-33 y Capítulos 4 a 6 y 10; y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *“Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”*, Madrid 2002, Cap. 4 (“Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz”), sobre todo pp. 85-87 y ss. y 99-100. Ello no significa que compartamos necesariamente los métodos de análisis y los contenidos de algunos de los modelos propuestos por los partidarios del paradigma de la “paz democrática”.
- (55) Ver por ejemplo para el subsistema regional americano, MARTÍN, F., *“La hipótesis de la ‘paz democrática’ y su análisis en el contexto suramericano”*, y URCUYO, C., *“Centroamérica: los conflictos territoriales, una amenaza para la paz y la consolidación democrática”*, en Quórum-Revista Iberoamericana (Ed. Universidad de Alcalá), nº 4 (Otoño 2002), 91-103 y 45-52, pp. 91-94 y ss. y 51, respectivamente. En la inteligencia de que puede haber peculiaridades que exijan análisis más elaborados, como el que apunta F. MARTÍN para América en el plazo de tiempo entre 1935 y 1995 (ver pp. 99-102).
- (56) Sobre las relaciones entre el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales en el cambio de siglo, desde una óptica interdisciplinar, ver las aportaciones de WATTS, SIR ARTHUR, *“The Importance of International Law”*, y HURRELL, A., *“International Law and the Changing Constitution of International Society”*, en BYERS, M. (Ed.), *“The Role of Law in International Politics. Essays in International Law and International Relations”*, Oxford 2000, 6-16 y 327-347, *passim*.
- (57) Esta es, por cierto, la posición de la UE cuando defiende que la buena gobernanza europea está muy vinculada a una buena gobernanza mundial regida por el imperio del derecho, y cuando procura que su

conducta compartido) facilita sin duda unas relaciones más fluidas y predecibles, nunca idílicas, entre Estados vecinos que gocen de un régimen democrático, compatibles naturalmente con las inevitables contradicciones de intereses y diferencias entre ellos. En cambio, es más probable que los regímenes no democráticos desatiendan estas sutilezas si no sirven a sus objetivos (entre ellos y en primerísimo lugar, el mantenimiento en el poder de la casta dirigente o del partido único de turno), con sus consecuencias internas (por ejemplo, sobre los derechos y libertades fundamentales de sus propios ciudadanos) y externas (por ejemplo y si es preciso, sobre la soberanía, seguridad e integridad territorial de los Estados vecinos).

Todo esto es particularmente cierto en el caso de los regímenes despóticos, la forma más radical de régimen no democrático, porque persiguen violentamente cualquier clase de disidencia política y la fuerzan a la clandestinidad, cometen violaciones graves y masivas de los derechos humanos y nunca han distinguido entre orden interno y orden internacional en su desprecio por la ley, de modo que simultánea o sucesivamente, antes o después, han violentado a su antojo uno y otro ordenamiento. Por esta causa los regímenes despóticos son fuente de inestabilidad y conflicto para el subsistema regional donde se asientan y, a veces, para el propio sistema internacional. Por su propia naturaleza, tienden a exportar su desprecio por el imperio de la ley, y la consiguiente inestabilidad política e inseguridad jurídica que tal conducta genera, al campo de la relación internacional, mediante la injerencia en los asuntos internos de otros Estados, las agresiones armadas, las anexiones de territorios por la fuerza o el terrorismo internacional, por citar las violaciones más frecuentes. La globalización ha exacerbado, además, los riesgos que esa clase de regímenes venían suponiendo para el sistema internacional, a causa de las posibilidades que ofrece sobre todo la revolución de las comunicaciones, como ha puesto de manifiesto la trama terrorista de *Al Qaeda*, que ha actuado desde el santuario perdido que le proporcionaba un Estado insignificante y un régimen montaraz como el talibán, al que casi nadie prestaba atención hasta el 11 de septiembre de 2001 y del que nadie predijo su entrada en la historia del siglo XXI como refugio de dicha trama.

Baste recordar, sin ánimo exhaustivo y por citar sólo precedentes muy conocidos, los actos de agresión contra los Estados africanos vecinos cometidos por el antiguo régimen racista

política exterior se atenga por puro interés a esta directriz o fin. El documento aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003) contiene una rotunda profesión de fe en las virtudes de la democracia para lograr un orden internacional de calidad y las directrices estratégicas al respecto no pueden ser más claras. Cfr. en el mismo sentido ROLDÁN BARBERO, J., “*La interacción entre las normas internas e internacionales en el acervo jurídico europeo*”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 13 (2002),

sudafricano; la anexión por la fuerza, al fin fracasada, del Territorio de Timor Oriental por el régimen genocida del general Suharto; el fenómeno de los desaparecidos y la invasión de las Malvinas de los que fue responsable el régimen militar argentino; el ya extinto totalitarismo soviético y sus intervenciones armadas en Hungría o la antigua Checoslovaquia para aplastar sus procesos democratizadores en ciernes; las graves violaciones de los derechos humanos del régimen iraquí así como su guerra de agresión contra Irán (1980-1988) y su fallida anexión de Kuwait (1990-1991); el fanatismo religioso del régimen talibán contra los disidentes, las mujeres o los Budas de piedra, así como su amparo paralelo de la trama terrorista de *Al Qaeda*, responsable de la tragedia del 11-S; o los afanes expansionistas de la dictadura militar paquistaní sobre la Cachemira india.

Nada de lo dicho impide (hablamos de probabilidades y tendencias, nunca de certezas metafísicas) que una democracia consolidada, como la norteamericana, incurra por razones obvias (la defensa de sus intereses generales como superpotencia y la ausencia de un auténtico contrapeso a su enorme poder militar) en los mismos vicios que reprochamos a los regímenes despóticos (58). Pero las democracias poseen mecanismos correctores satisfactorios aunque no maravillosos (entre los que destaca el recurso periódico a las urnas), como lo prueba la meritoria reacción de la sociedad norteamericana y de su clase política contra la Administración del presidente Nixon. No así los regímenes despóticos, como es bien sabido, donde esos mecanismos brillan por su ausencia, como se aprecia en la monarquía feudal de Arabia Saudí o en las autocracias de diverso signo hoy vigentes, cuyos protagonistas aspiran siempre a perpetuarse (Cuba, Iraq hasta hace unos meses, Libia) y crean incluso dinastías personales (Azerbaiyán, Corea del Norte, Siria).

Aplicación de este paradigma a las relaciones hispano-marroquíes

677-721, pp. 716-720. y MATLARY, J.H., "Human Rights", en ARENA Working Paper 19/03 (Oslo), 19 pp., en http://www.arena.uio.no/publications/wp03_19.pdf

(58) Como confiesa sin ambages KAGAN, op. cit., pp. 42-44. Recuérdese, por citar ejemplos obvios, la implicación de la Administración Nixon en el golpe de Estado de 1973 en Chile —también en el *Caso Watergate*—; la flagrante y grave violación por parte de la Administración Reagan tanto de su ordenamiento interno como del internacional en su política de injerencia e intervención contra la Nicaragua sandinista; la invasión de Panamá en 1989 durante la Administración Bush padre; o las violaciones del derecho interno e internacional por la actual Administración Bush Jr. en la aplicación de la *Patriot Act* y en el trato dispensado a los prisioneros talibanes en el limbo jurídico de Guantánamo.

En nuestra opinión, las relaciones hispano-marroquíes son un ejemplo perfecto de la validez de este paradigma. Es evidente que Marruecos no disfruta todavía de un régimen democrático; hemos definido *supra* su sistema político como una monarquía absoluta en trance de democratización. Pero sería una bellaquería incluir el régimen marroquí en la nómina de regímenes despóticos. Las diferencias son muy apreciables. El pueblo marroquí y su clase dirigente comparten una buena parte de historia y memoria común con la vecina Europa, que va más allá de la cercanía geográfica, del pasado colonial, de la emigración a Francia y España y de sus tradicionales relaciones con estos dos Estados. Su islamismo de escuela *maliki*, apreciable en la *Mudawana (Código de Estatuto Personal)*, se distingue por su carácter poco arcaico y ritos y tradiciones más tolerantes que los existentes en otras escuelas (como la *shi'i*) (59). La Monarquía alauí, de cuya legitimidad histórica y religiosa nadie duda, se ha consolidado tras la independencia como el poder arbitral y moderador por excelencia dentro del Reino (60). La declarada voluntad reformista de su actual soberano, Mohamed VI, se ha traducido en un ejercicio tan saludable como la celebración de elecciones legislativas en el mes de septiembre de 2002, aunque sin consecuencias en la formación del posterior gobierno, y municipales un año más tarde (septiembre de 2003) (61). Por último, el reconocimiento de las fuerzas de oposición moderada, una cierta tolerancia con la prensa independiente (62) y los relativos avances en la liberalización económica, permiten albergar esperanzas sobre la evolución del régimen y la capacidad de la sociedad marroquí para asumir y potenciar esos cambios. Es precisamente este panorama, tan diferente de la situación más inestable y conflictiva en que se encuentran otros Estados vecinos de Marruecos, el que coloca a este Estado en una posición privilegiada de avanzadilla en los procesos de transición democrática en el Magreb y obliga a tomarnos muy en serio el diagnóstico de nuestras relaciones (y de la UE) con el país vecino así como su previsible futuro.

(59) Ver GARCÍA RODRÍGUEZ, I., *“La celebración del matrimonio religioso no católico”*, Madrid 1999, pp. 180 y ss. Al parecer, Mohamed VI se apresta a una nueva reforma de la *Mudawana* para profundizar en la mejora del estatuto jurídico de la mujer en la sociedad marroquí: ver *El País*, 11-X-2003, p. 11.

(60) Ver MORÁN, F., *“Comprensión de Marruecos: unas orientaciones”*, en *Economía Exterior*, nº 24 (2003), 51-60, pp. 58-59.

(61) Bien es cierto que tanto una como otra convocatoria electoral han estado condicionadas por la “autolimitación” del islamista Partido Justicia y Desarrollo (PJD), previamente negociada con Palacio, que ha presentado candidaturas en un número limitado de circunscripciones. En efecto, en las elecciones legislativas de 2002, el PJD presentó candidaturas sólo en 35 de las 91 circunscripciones, mientras que en las municipales de 2003 ha presentado candidaturas sólo en el 18% de las circunscripciones. Este dato, unido al índice muy bajo de participación popular, nos permiten dudar del grado de representatividad del mapa político que reflejan ambos comicios. Ver HERNÁNDEZ RAMOS, P., *“Elecciones municipales en Marruecos: el alcance del voto islamista”*, en *ARI*, nº 7 (Diciembre 2003), 15-17.

Hay que añadir enseguida que ese sistema político, al día de hoy, no encuentra solución para las altísimas tasas de analfabetismo (en torno al 52% de los mayores de 15 años) y paro (en torno al menos al 20%) de su población, datos que lastran gravemente el muy tímido proceso democratizador emprendido; es incapaz de parar la sangría de la inmigración a causa de una economía estancada y de la presión demográfica; propicia y consiente la corrupción y la ineficacia administrativa (63); suspende muchos exámenes sobre derechos humanos (64) (entre otros, el trato dado a la minoría bereber); no ha sabido encauzar hasta ahora las tensiones sociales entre los islamistas y los otros grupos políticos, buscando quizás en su arbitraje una legitimidad cada vez más esquiva para la Monarquía alauí en el seno del movimiento islamista radical (65); y parece que toda la política interior y exterior del Reino vive supeditada al interés dinástico, esto es, al fin supremo de la propia supervivencia del régimen creado en torno a la Monarquía alauí (66).

De hecho y para centrarnos en la relación bilateral con España, en los tres últimos años el gobierno marroquí ha sometido a riesgos obvios las relaciones y la cooperación con España. Ha renunciado a los cientos de millones de euros que le aseguraba el Acuerdo de Pesca con la Comunidad Europea, ha retirado a su Embajador en Madrid, no ha facilitado las actividades de ciertas empresas españolas en el país vecino y ha culminado sus designios con una crisis provocada en torno al islote de Perejil, adobada con el recordatorio de sus reivindicaciones sobre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Pero el conflicto de Perejil no ha favorecido a su sector turístico, ha deteriorado aún más la relación bilateral y le ha creado dificultades en Bruselas. No hay forma de racionalizar y explicar este proceso de deterioro de la relación bilateral, nada conveniente para el desarrollo de la economía marroquí, sin recurrir al asunto del

(62) A pesar del episodio tan lamentable como reciente de la condena, en junio de 2003, a tres años de prisión del periodista Ali Lmrabet por ultrajes al Rey: ver a título puramente indicativo *El País*, 3-VII-2003, p. 31; 26-IX-2003, p. 13; 6-X-2003, p. 16.

(63) Ver el Índice de Percepciones de Corrupción (IPC) de 2003 de *Transparency International*, donde Marruecos ocupa el puesto número 70 (sobre un total de 133), con 3,3 puntos, *ex aequo* con Bosnia-Herzegovina, República Dominicana, Egipto, Ghana y Tailandia. En este IPC de 2003, cinco de cada diez países en vías de desarrollo obtuvieron una puntuación de 3 sobre 10, por lo que Marruecos está tres décimas por encima de esa media. Ver <http://www.transparency.org> Ver también *El País*, 8-IX-2003, p. 6.

(64) Ver “*Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l’Article 19 de la Convention: Maroc*”, del Comité contra la Tortura, de 20 de noviembre de 2003 (CAT/C/CR/31/2 (Future)), pars. 5-6. Ver también la “*Segunda clasificación mundial de la libertad de prensa*” (20 de octubre de 2003) de la ONG *Reporteros sin Fronteras*, donde Marruecos aparece en el puesto 131 sobre un total de 166, en el pelotón de los Estados con menos grado de libertad de prensa, aunque bien alejado de los últimos puestos ocupados por Cuba y Corea del Norte (165 y 166, respectivamente). Ver <http://www.rsf.org>

(65) Ver el ARI de 3/6/2003 de RUIZ MIGUEL, C., “*Integrismo y crisis política en Marruecos*”, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

(66) Ver en este sentido SEHIMI, M., “*La política exterior de Mohamed VI*”, en *Política Exterior*, nº 91 (Enero/Febrero 2003), 97-111, pp. 109-111.

Sahara Occidental como su causa principal (67). El gobierno marroquí ha dejado muy clara la voluntad de defender su aventura imperial en el Sahara Occidental, que le ha costado ya muchas vidas y dinero además de un considerable aislamiento en África, y califica de errónea e inamistosa la conducta de nuestro gobierno sobre este conflicto, una conducta -por cierto- que a un sector de la opinión pública española, declaradamente prosaharai, se le antoja equidistante y tibia.

En este sentido, es una evidencia que la aventura del Sahara Occidental, más que la reducción del analfabetismo o del desempleo, se ha convertido para los círculos de poder del país vecino en una fuente de legitimación y popularidad del régimen; como podía serlo para Franco, *mutatis mutandis*, la reclamación de Gibraltar. Se ha transformado en una causa sagrada que concita todas las energías del régimen y, de paso, en una coartada contra los anhelos de cambio que aparecen en la sociedad marroquí. El posible fracaso de esta aventura se ha asociado a una quiebra probable del propio régimen. De ahí que ciertos medios, aunque sean contrarios a derecho, muy costosos para el pueblo marroquí y arriesgados para el buen clima de las relaciones con España o la UE, en fin una política habitualmente suicida para cualquier gobierno democrático, se consideren válidos si permiten acercarse al objetivo previsto. En este contexto podemos situar también la escasa colaboración de las autoridades marroquíes en el control y la represión de la inmigración ilegal y el narcotráfico (68), fenómenos que son percibidos por el régimen como un aliviadero de las tensiones sociales que soporta y por los que se obtienen además buenas divisas, y que ha llegado a transformar (haciendo de la necesidad virtud) en un instrumento más de su política exterior concebida para el sostenimiento del régimen (69). Parece que el régimen marroquí ha descontado por anticipado el coste para la relación bilateral y con la UE que le acarrea su conducta reticente en estos extremos, porque sus fines principales son otros, salvar con éxito la aventura del Sahara Occidental y consolidarse a su amparo.

Lo cierto es que la amistad entre las Casas Reales (en el bien entendido de que en nuestra Monarquía constitucional el Rey no gobierna), la complicidad creada en torno a las ventas de

(67) Así lo creen la mayoría de los líderes entrevistados en el *"Informe INCIPE 2003"*, op. cit., pp. 22, 153-154 y 161; frente a la opinión de la población consultada, que otorga prioridad al bloqueo del acuerdo pesquero y al flujo de inmigrantes ilegales (pp. 18 y 159-160).

(68) Ver a título puramente indicativo *El País*, 16-X-2003, p. 18, y 9-XI-2003, pp. 6-7 del suplemento Domingo (para la inmigración); y 20-XII-2003, p. 9 (para el narcotráfico).

(69) A semejanza de la vieja táctica aplicada por los dos Bloques durante la guerra fría, que exportaban sus tensiones y diferencias del centro a la periferia, ventilándolas en un sinfín de conflictos internos extendidos por la geografía del planeta (África austral y el cuerno de África, Centroamérica, Sureste asiático). En este caso, la globalización ofrece los instrumentos necesarios para que la inmigración siga hoy la dirección contraria (desde el sur al norte o de la periferia al centro).

armamento a Marruecos y el silencio oficial sobre la situación de los derechos humanos en el reino alauí (70), o el todavía débil *colchón de intereses compartidos* (71) trabajosamente creado en torno a la pesca, el comercio, la ayuda al desarrollo o las relaciones culturales, cuyo balance sigue siendo magro y poco relevante para los expertos (72), no han resistido frente a la voluntad de los círculos gobernantes en Marruecos, dispuestos a arriesgar el interés general del país y de las relaciones bilaterales a la incierta gloria del sueño imperial del Gran Marruecos, de la anexión contraria a derecho del Sahara Occidental iniciada por Hassan II, artífice de la famosa *Marcha Verde*. Parece plausible que en esos círculos de poder se diseñara la operación de la ocupación de Perejil aprovechando un conglomerado de circunstancias propicias (entre otras, la coyuntura de la política exterior norteamericana tras el 11-S, una crisis aguda en el conflicto de Oriente Medio y los supuestos avances en las negociaciones hispano-británicas sobre Gibraltar) para presionar sobre el gobierno español y obtener quizás algún cambio en su posición tradicional, fundada hasta ahora en el respeto del acuerdo entre las partes en conflicto y de las resoluciones de la ONU.

Pues bien, ante el sesgo que han tomado las relaciones hispano-marroquíes, sería muy conveniente revisar el contenido y la jerarquía de los objetivos perseguidos por la política exterior y de seguridad española con Marruecos desde el inicio de nuestra democracia, que se ha basado en la consolidación de una relación de cooperación plurisectorial. Sería absurdo cuestionar la razonabilidad de estos objetivos, pero también es obvio que no han sido suficientes para garantizar la estabilidad y la fiabilidad de la relación bilateral. La solución no es hacer cada vez más voluminoso ese colchón de intereses compartidos, fundado como es bien sabido en la intensificación de la cooperación plurisectorial y de las relaciones económicas y financieras (en suma, más inversiones en Marruecos y más exportaciones de Marruecos), así como en la institucionalización del diálogo político con nuestros vecinos (73); porque algún grupo bien dispuesto podría desinflar ese colchón en un santiamén sin coste político alguno. El problema no se reduce sólo a las diferencias culturales y socio-económicas sino también a las políticas, no

(70) Ver FERRER LLORET, J., “Cooperación al desarrollo y derechos humanos en la cuenca mediterránea: estudio de las relaciones entre Marruecos, la Unión Europea y España”, en la obra colectiva Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el mundo mediterráneo, op. cit., 43-65, pp. 55-60; y LÓPEZ GARCÍA, B., y HERNANDO DE LARRAMENDI, M., “Spain And North Africa: Towards A ‘Dynamic Stability’”, en Democratization (Ed. Frank Cass, London), vol. 9 (Spring 2002), 170-191, p. 187.

(71) Ver otra vez LÓPEZ GARCÍA y HERNANDO DE LARRAMENDI, loc. cit., p. 189; e “Informe INCIPE 2003”, op. cit., p. 126.

(72) MORÉ, loc. cit., p. 5, que insiste en la escasa relevancia de las relaciones económicas entre ambos países. Basten algunos datos: en 2001, Marruecos supuso para España el 0,9% de su comercio exterior; hasta el año 2000, España fue el 7º inversor en ese país; los créditos privados españoles a Marruecos representan el 0,13% de todo lo que España presta al exterior.

radica sólo, como a veces se quiere creer, en la cantidad (las diferencias de desarrollo) sino también en la calidad o naturaleza de los valores e intereses no compartidos por ambos regímenes políticos (es decir, en sus diferentes códigos de conducta).

EL FUTURO DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES: DEMOCRACIA Y NUEVA VECINDAD

La gestión de crisis: el papel de la sociedad civil

Hecho el diagnóstico, conviene distinguir entre la *gestión concreta de cualquier crisis y conflicto (concebido como su fase aguda)* con nuestros vecinos y la *política a medio y largo plazo con ellos*, procediendo a reelaborar los criterios hasta ahora aplicados en uno y otro supuesto en las relaciones con Marruecos. La *política a medio y largo plazo* la dejamos para el segundo epígrafe de esta sección. En cuanto a la *gestión de crisis y conflictos*, se advierte enseguida que un régimen político como el marroquí parte con ciertas ventajas en el manejo de crisis generales y conflictos particulares, como el de Perejil, gracias a sus intensas y generalizadas campañas de propaganda informativa dentro y fuera del país, más difíciles de organizar en una democracia y uno de los síntomas de la falta de libertad de prensa; la ausencia de responsabilidades políticas, porque el parlamento y la oposición no ejercen como tales; y la perpetuación en el poder de sus dirigentes, que permite al régimen perseguir los fines principales de su política exterior, sin el obstáculo que supone un debate abierto sobre sus costes y los resultados obtenidos en sucesivas elecciones periódicas, con el riesgo consiguiente de la pérdida del poder.

No hace falta extendernos en la aplicación de estas evidencias al pequeño conflicto sobre el islote de Perejil. Llama la atención que nadie haya respondido políticamente en Marruecos por la génesis y la conclusión de dicho conflicto, a pesar de su fracaso. Tampoco se han dado explicaciones solventes, sino subjetivas y muy aleatorias, para la normalización de relaciones y el fin de la crisis bilateral que ha durado en su peor fase dos años (74). Todo esto prueba la absoluta opacidad de los procesos decisorios sobre política exterior en el seno del régimen marroquí, que funciona bajo un código de conducta muy diferente al habitual en un régimen

(73) Eso es lo que sostiene con buen criterio MORÉ (Ibid., p. 7). Pero, desde luego, no basta.

democrático. Con los datos de que disponemos, podemos catalogar la acción marroquí de ocupación del islote de Perejil como una *decisión instrumental* por su contenido, porque fue un simple medio o instrumento del objetivo principal de la actual política exterior marroquí, la anexión por la fuerza del Sahara Occidental; *inmediata* por el tiempo de adopción, porque no parece que fuera una acción meditada durante cierto tiempo; *cerrada* por la naturaleza de los agentes participantes, ya que fue adoptada en secreto y sólo por un órgano u órganos del Estado sin que se sepa a ciencia cierta cuál o cuáles fueron; por su grado de necesidad, claramente *derivada o dependiente* del objetivo originario ya citado; y *carismática*, es decir al margen de los estándares y de los controles políticos y jurídicos bien establecidos a este respecto en las democracias consolidadas; en suma, una acción muy propia de un régimen no democrático, donde son los mismos dirigentes o grupos en el poder los que deciden, ejecutan y controlan la política exterior, confundiéndose estas tres etapas en el tiempo y en los procedimientos (75).

Ello contrasta sobremanera con las consecuencias que probablemente se hubieran derivado, en nuestra democracia, de un fracaso en la operación de desalojo de los soldados marroquíes del islote de Perejil. Esta simple comparación sirve para apreciar mejor la diferencia entre los códigos de conducta a los que se someten ambos regímenes. ¿Cómo puede combatir una democracia estas desventajas relativas? Sin duda con más democracia, con mucha más información, transparente y no manipulada, a la opinión pública acerca de las causas de las crisis y conflictos internacionales en que se vea implicado el país y de los intereses nacionales en juego, desarrollando los mecanismos de una sana democracia participativa en una materia (la política exterior y de seguridad) hasta ahora vedada, confiada tradicionalmente al juicio de los expertos y de los altos funcionarios de la Administración civil y militar con conocimientos en esta materia.

En el supuesto que nos ocupa, hubiera sido muy fácil evitar los sarcasmos de ciertos medios de comunicación, combatir la incomprensión, la desinformación o las críticas de otros medios (los franceses y anglosajones), y sobre todo armar ideológicamente no sólo a nuestra opinión pública sino también a la opinión europea, si se hubiera explicado con suficiente claridad por parte de la Administración española la raíz del problema, a saber, las formas heterodoxas de presión del régimen marroquí para lograr que España se avenga a la solución defendida por Marruecos, con el total apoyo de Francia, en favor de la anexión por la fuerza del Territorio del

(74) Cfr. la explicación que ofrece al respecto RUIZ MIGUEL, C., “Las relaciones hispano-marroquíes: ¿Vuelta a empezar?”, ARI de 27/2/2003, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Sahara Occidental. Repárese en el dato, aunque no sea decisivo, de que un sector muy militante de nuestra opinión pública es sentimentalmente proclive a la causa saharauí, como lo prueban las apreciables manifestaciones de solidaridad, espontáneas u organizadas por ciertas ONG, con el pueblo saharauí. Ni siquiera los partidos nacionalistas históricos (PNV, CIU) se habrían permitido distanciarse de una crisis así planteada, por razones obvias; de hecho, el *lehendakari* Ibarretxe se hizo *la foto* en el año 2002 en los campos de refugiados saharauís de Tinduf (Argelia).

Es cierto que un tratamiento del conflicto sobre el islote de Perejil como el aquí propuesto hubiera requerido, entre otras condiciones, de una tradición de convicciones firmes y objetivos políticos muy claros en el ámbito de nuestra política exterior y de seguridad, sin duda una responsabilidad acumulada por los sucesivos gobiernos democráticos, a la que han hecho frente con poca fortuna. Porque los antecedentes de nuestra política exterior, desde el advenimiento de la democracia, no han sido alentadores a este respecto (76). Por otra parte, esta aproximación a la gestión de crisis resulta arriesgada porque introduce la novedad de contar de verdad con la sociedad civil y la opinión pública, de hacer más abierta y participativa la ejecución y control de nuestra política exterior. No creemos que hubiera sido así en el caso que nos ocupa, donde la sustitución de la diplomacia de gabinete por la participación de la sociedad civil y el debate público abierto se habría saldado con un decidido apoyo al gobierno en este conflicto; en suma, las ventajas habrían superado a los costes, que no son otros que la disminución del control ejercido por parte del gobierno sobre dicha política y la lógica exposición a la crítica. Los resultados estaban relativamente asegurados y el apoyo al gobierno no habría tenido fisuras.

La política a medio y largo plazo: el compromiso democrático

En cuanto a la *política exterior y de seguridad con Marruecos a medio y largo plazo*, queda sometida al fin principal de lograr una relación fluida, estable y previsible con nuestros

(75) Adaptamos a este caso la tipología expuesta por CALDUCH, loc. cit., pp. 35-45.

(76) Ver un juicio general demoledor sobre la política exterior española desde nuestra adhesión a las Comunidades Europeas en TORREBLANCA, J. I., “*Consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea: aspectos políticos e institucionales*”, en HAY, J., (Comp.), “*Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación*”, Madrid 2003, 317-350, pp. 338-339, que evidencia la acumulación de contradicciones notables entre la retórica de los diseños y la realidad de los recursos y disponibilidades, entre la política europea —por una parte— y la política iberoamericana y mediterránea —por otra—, así como la carencia de una política coherente de promoción de la democracia y de los derechos humanos en el exterior. Lo que más nos interesa de esta radiografía es que comparte la evidencia de la interacción permanente entre política interior y política exterior, con independencia de lo incoherente que resulte dicha interacción en este caso.

vecinos en un clima de paz, seguridad y prosperidad para ambas partes. Sería una pésima opción, para lograr ese ansiado fin, confiar sólo en la disuasión militar (77). Abogamos por la elaboración de una política fundada en un objetivo complementario del *colchón de intereses compartidos*, un objetivo que se plantee como una meta ineludible la democratización del régimen marroquí (78), que caso de alcanzarse proporcionaría necesariamente un escenario muy distinto para las relaciones bilaterales por las razones ya expuestas. Bienvenidas sean cuantas iniciativas procuren ese objetivo (*el compromiso democrático*), sin despreciar su complementariedad funcional con el objetivo ya citado del llamado *colchón de intereses*.

¿Se puede seguir pensando hoy que las ventas de armamento, el silencio oficial sobre la situación de los derechos humanos o la política contemporizadora con la corrupción rampante y el dubitativo proceso de transición democrática en Marruecos van a proporcionar fluidez, estabilidad y fiabilidad a nuestra relación bilateral? Creemos más bien que España debe apostar con gran convicción por una tranquila y pausada democratización del régimen marroquí, basada en una delicada relación de equilibrio entre el silogismo político (las prácticas democráticas y un Estado eficiente) y el silogismo económico (el desarrollo equitativo y sostenible); en la inteligencia de que si bien la democracia contribuye al desarrollo económico y social, la vinculación entre democracia y desarrollo equitativo y sostenible no es desde luego automática y debe ser cuidada y fortalecida poniendo las instituciones democráticas al servicio del desarrollo humano (79). En este sentido, los éxitos electorales de partidos islamistas moderados tanto en Marruecos como en Turquía (el *Partido de la Justicia y el Desarrollo*, *AKP*, liderado por Recep Tayyip Erdogan), abren esperanzas sobre la consolidación en esas sociedades de partidos

(77) Como ponen claramente de manifiesto el "*Libro Blanco de la Defensa 2000*", Madrid 2000, pp. 65-66 y 69-70, o los trabajos recogidos en los Coloquios CASD-CESEDEN-CHEM-IDN 2001, "*La seguridad en el Mediterráneo*", Madrid 2001, pp. 15-36 y 85-91.

(78) La apuesta democrática por cuenta del islamismo moderado se viene postulando desde el propio Magreb como una de las claves indispensables de cualquier proceso de cambio en la región: ver CHARFI, M., "*Islam et liberté*", en *Tribuna Mediterrània*, nº 1, 7-20, pp. 16-20.

(79) No bastan las reformas económicas liberales para poner en pie la economía marroquí. Se requieren reformas estructurales, entre ellas la reforma del Estado. En los Estados en desarrollo, el sector público acostumbra a estar sobredimensionado, padecer una productividad muy baja, pagar sueldos bajos y sufrir niveles elevados de corrupción, además de ser deficitario. Por tanto, la simple liberalización y la privatización de empresas son insuficientes para enderezar la economía. Se impone también la mejora de la escolarización y de la educación de la población, la consolidación de una administración pública y fiscal eficaz, el equilibrio presupuestario y un clima de seguridad jurídica para las inversiones extranjeras, a fin de que se lleven a cabo las inversiones necesarias en infraestructuras y que no se financien inflacionariamente. Ver BANCO MUNDIAL, "*Informe sobre el desarrollo mundial 1997 (El Estado en un mundo en transformación)*", Washington, D.C., 1997, en particular pp. 89-161; y PNUD, "*Informe sobre desarrollo humano 2002*", op. cit., Cap. 2 ("Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano"), sobre todo pp. 52-59 y ss. ¿Es posible poner en marcha todas estas transformaciones sin la democratización del régimen marroquí?

democráticos confesionales que desempeñen *mutatis mutandis* el papel de los partidos democristianos en la Europa de la segunda postguerra (80).

Parece que nuestra clase dirigente cree que España debe mirar al sur y en especial al Mediterráneo, porque es un marco de acción natural y prioritario de nuestra política exterior; parece haber acuerdo también para que España, en bien de su propia seguridad, contribuya al progreso en todos los ámbitos de los países del Magreb, tendiendo puentes y abriendo un diálogo eficaz con ellos; y que, por último, aplique una política de esta clase a escala regional, en todo el Magreb, lo que ayudará a encauzar las relaciones con Marruecos al ofrecerles un marco estable y de futuro (81). El problema radica, para lograr el fin principal, en fijar la jerarquía del conjunto de objetivos a seguir, que podríamos sintetizar de esta forma y por este orden: consensuar una política de Estado estable en el Magreb entre los principales partidos del arco parlamentario, por encima de vaivenes electorales y de cualquier interés particular (que los hay), fundada en esos dos grandes objetivos, la *democratización* (82) y el *colchón de intereses*; priorizar política y presupuestariamente la relación bilateral con Marruecos; pero situar siempre dicha relación en una perspectiva regional, evitando tanto una relación exclusiva (alienante) con el Reino alauí como una relación de compensación (reactiva y negativa) con sus vecinos (léase Argelia) (83); potenciar relaciones abiertas y directas entre las respectivas sociedades civiles y los agentes sociales; y propiciar un diálogo global y constructivo sobre todos los asuntos y diferencias bilaterales. Dicho esto, que es decir poco, veamos hasta qué punto podemos explorar nuevas vías y proponer decisiones concretas que llenen de contenido esta política.

Desde una óptica gubernamental y bilateral, desde Madrid, ofrezcamos a Marruecos medios pacíficos de arreglo conformes a derecho para algunas diferencias pendientes, como la

(80) Ver en este sentido el trabajo de FELÍU, L., “*El Islam político en Turquía*”, publicado en este número de Cuadernos de Estrategia.

(81) Ver otra vez “*Informe INCIPE 2003*”, op. cit., pp. 132-133. Conviene recordar, a este fin, la dedicación de un grupo de expertos que, desde la democracia, han impulsado en España la reflexión sobre las relaciones mediterráneas y el papel central que las mismas desempeñan en nuestra política exterior: ver el conjunto de trabajos de MORATINOS CUYAUBÉ, M. A., DEZCALLAR DE MAZARREDO, J. y ARBÓS AYUSO, F., “*El Mediterráneo y Oriente Medio. Reflexiones en torno a dos escenarios prioritarios de la política exterior española (1989-1995)*”, Madrid 1996.

(82) La democratización de los regímenes de la región se viene citando en los últimos años como el primer y gran desafío todavía pendiente para la normalización de las relaciones intra y extra-regionales: ver FELÍU, L., “*La situación del Magreb en la escena internacional actual*”, en Cuadernos de Estrategia, nº 106 (2000), 19-65, p. 62.

(83) Esperamos que el reciente Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con Argelia, de 8 de octubre de 2002, en vigor desde el 30 de octubre de 2003 (BOE de 11 de noviembre), responda justamente a esa inquietud (salvar siempre la perspectiva regional) y no a cálculos compensadores. Este acuerdo en ningún caso excusa la búsqueda de una mejora sustancial de nuestra relación bilateral con Marruecos ni tampoco la podría reemplazar.

delimitación marítima entre la costa atlántica marroquí y el archipiélago de Canarias, área en la que se han multiplicado últimamente las concesiones de exploración petrolera por ambas partes. Nos consta que se ha creado un grupo de trabajo bilateral para estudiar este asunto, sin que al parecer se haya alcanzado ningún acuerdo hasta ahora. El Derecho Internacional en vigor propugna primero el acuerdo entre los Estados interesados como el principal componente de la norma delimitadora, seguido en segundo lugar por el objetivo de alcanzar un resultado equitativo, obligación general de muy leve contenido normativo que queda siempre pendiente de ser concretada casuísticamente por una instancia arbitral o judicial; lo peor de esta diferencia es que se solapa con el conflicto sobre el estatuto jurídico del Sahara Occidental, cuyas aguas y plataforma son limítrofes tanto de las españolas como de las marroquíes, lo que complica sobremanera todo el proceso de delimitación de los respectivos espacios marinos de soberanía económica en el Océano Atlántico (84).

Pensemos también en soluciones preferentes para la inmigración marroquí; el trabajo temporero ofrece excelentes posibilidades de una colaboración estable y ventajosa para ambas partes. En efecto, la recepción privilegiada de trabajadores marroquíes en régimen de temporeros es una respuesta idónea para absorber la abundante inmigración iletrada procedente del campo, sin desarraigarla ni someterla a muy dudosos además de costosos procesos de integración, virviendo la casi totalidad de la masa salarial ganada en cada campaña a las regiones menos desarrolladas de Marruecos. Los lazos históricos con la mitad norte de Marruecos (el antiguo Protectorado), una región particularmente pobre dentro del Reino, pueden facilitar esta tarea mediante fórmulas de cooperación transfronteriza con la Comunidad Autónoma Andaluza. Así venía ocurriendo de hecho en virtud del correspondiente tratado (85), hasta que la crisis bilateral paralizó también la cooperación en este ámbito. Con carácter general, deberían facilitarse y abaratare las remesas de divisas de los inmigrantes marroquíes ya instalados en España, potenciando el uso de los servicios bancarios bajo condiciones ventajosas.

(84) Ver la información más reciente que proporciona MORÉ, I., “*Se multiplica el riesgo petrolero en la frontera Sur*”, en un ARI de 1/12/2003 (<http://www.realinstitutoelcano.org>). Para el asunto de fondo, REQUENA CASANOVA, M., “*España concede a la empresa REPSOL YPF permisos de investigación de hidrocarburos en aguas situadas, en aplicación del método de la equidistancia, más allá del mar territorial de las Islas Canarias frente al litoral marroquí*”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIV (2002), 501-505; y CASADO RAIGÓN, R., y GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., “*Marruecos y España: la delimitación de sus espacios marítimos*”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., “*El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*”, Madrid 2002, 85-106, pp. 100-105.

(85)

Privilegiemos la cooperación cultural con el Magreb, y con Marruecos en particular, tanto como con América, potenciando el conocimiento riguroso de esta realidad tan próxima (86). Una generosa oferta de becas de estudios universitarios y de postgrado ayudaría a hacer más atractivo el aprendizaje del español entre la clase urbana y las elites dirigentes del país vecino. Hagamos todo lo posible por alejar a la juventud marroquí más capaz y comprometida de cualquier tentación fundamentalista, como reacción a la incapacidad del régimen actual para responder a los retos de una sociedad con dosis insoportables de injusticia social.

Asumamos y fomentemos la realidad pluricultural de Marruecos en lo que atañe a la minoría bereber (un tercio de la población marroquí). Demos ejemplo actuando en consecuencia con la población bereber de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, protegiéndola como una minoría nacional en el seno de nuestro Estado y dedicando los esfuerzos y recursos necesarios para hacer realidad sus derechos sobre todo en el terreno educativo, esencial para su integración socioeconómica; poco mérito supone esto en un Estado autonómico como el diseñado por la Constitución de 1978 y por nuestra práctica política posterior (87). Recordemos que no hay una respuesta viable a la reivindicación marroquí de ambas Ciudades que no pase por un largo e imaginativo proceso de acomodo y cooperación entre ambos Estados, un proceso imposible sin un Marruecos democrático (88).

Pongamos en fin a nuestras Administraciones Públicas, incluidas las autonómicas con especial interés en este caso (89), a disposición de nuestros vecinos no sólo para la cooperación al desarrollo sino para toda clase de asistencia técnica que ayude al proceso democratizador,

-
- (86) Como los recursos son escasos, las decisiones deben ser drásticas. Los presupuestos, por un lado, y la historia y la geopolítica por otro, imponen concentrar todo nuestro principal esfuerzo económico y humano en el Magreb y en América. Excepción hecha de la labor del Instituto Cervantes, de vocación planetaria aunque también con obvias prioridades estratégicas, otros esfuerzos exteriores no pasan de ser brindis al sol.
- (87) Ver el conjunto de trabajos contenidos en GARCÍA RODRÍGUEZ, I., (Ed.), *“Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural”*, Madrid 1999; en particular, JIMÉNEZ PIERNAS, C., *“El Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (número 157 del Consejo de Europa), de 1 de febrero de 1995, y su aplicación en España”*, 105-130, pp. 117-127. Y también en GARCÍA RODRÍGUEZ, I., (Ed.), *“Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural”*, Madrid 2001; en particular, JIMÉNEZ PIERNAS, C., *“Minorías nacionales en España: la población bereber de Ceuta y Melilla”*, 209-231, pp. 220-229.
- (88) Ver la lúcida reflexión personal que sobre ambas Ciudades y su futuro ofrece DE LA SERNA, A., *“Al sur de Tarifa. Marruecos-España: un malentendido histórico”*, Madrid 2001, Cap. XI, sobre todo pp. 306-319.
- (89) Ver la *“Declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Administración del Reino de Marruecos”*, de 19 de marzo de 2003, y el *“Programa de Desarrollo Transfronterizo de Andalucía y el Norte de Marruecos”* anexo a dicha Declaración, cuya área geográfica de actuación prioritaria es el Norte de Marruecos. Cfr. *Diálogo Mediterráneo*, nº 29 (Junio 2003), número monográfico sobre Marruecos, pp. 20-21. Llama la atención en estos documentos la pobreza de la cooperación en el ámbito institucional, con un plan muy escueto de formación de funcionarios de la

asumiendo con entusiasmo los compromisos presupuestarios que esta política conlleve. Las posibilidades de colaboración son casi infinitas; caso, por ejemplo, del lanzamiento de campañas de información sanitaria (vacunación, hábitos alimenticios, planificación familiar...) con el fin de influir en la población e ir creando una atmósfera propicia en el ámbito de la salud pública; de la cooperación en la formación profesional; la organización y formación de cuadros policiales; o la formación cualificada de funcionarios a todos los niveles (Administración local, regional y central). Las Administraciones Públicas deberían favorecer paralelamente la inversión privada española en ciertos sectores económicos cuyo desarrollo podría aliviar la tasa de paro local; apoyar a las pymes marroquíes que presenten proyectos viables y favorecer la ejecución de proyectos de desarrollo por parte de organizaciones privadas solventes (ONGs).

En cuanto a los agentes sociales (*last but not least*), hagámosles partícipes de estos objetivos políticos. Demos oportunidad a la sociedad civil para que desempeñe algún papel en las relaciones bilaterales, abriendo vías libres y directas de contacto entre las dos sociedades no mediatizadas por los poderes públicos, como ha sucedido desgraciadamente con el Comité Averroes. En especial, de acuerdo con los contenidos y jerarquías de este nuevo programa político, las empresas españolas que trabajen en Marruecos no podrán velar sólo por sus beneficios y por crear valor para sus accionistas; deberán asumir como propia y respetar en todos sus términos esta política de Estado. Los principales agentes sociales (empresas y sindicatos) de nuestro país con intereses en Marruecos podrían contribuir decisivamente al éxito de esta nueva apuesta de muchas formas; por ejemplo, cuidando el desarrollo de asociaciones patronales y sindicales independientes y responsables tanto en el tejido empresarial como en el mercado de trabajo; nuestra Administración Central podría auspiciar y facilitar esta tarea.

No nos hemos olvidado del Sahara Occidental. ¿Hace falta añadir que sólo la democratización y la descentralización efectiva de Marruecos, así como la aceptación de su realidad pluricultural, harían creíble y factible la propuesta de concesión de una generosa autonomía (autogobierno) al pueblo saharauí dentro de un reformado y eficiente Estado marroquí? Subrayemos que ese es el espíritu de la propuesta recién aprobada en el Consejo de Seguridad, a la que se ha opuesto radicalmente el régimen marroquí (90). Es evidente que a un

Administración local y regional (cfr. art. 2 de la “Declaración” y apartados V.5 y VI.5 del “Programa”. Si bien hay que alabar esta clase de iniciativas y animar a que se profundice en ellas.

(90) Cfr. OJEDA GARCÍA, R., “*Políticas de descentralización en Marruecos: el proceso de regionalización*”, Sevilla 2002, pp. 141-143; Informe INCIPE 2003, op. cit., p. 125; y la opinión de LÓPEZ GARCÍA, B., “*Statu quo*” y “*Difícil reconciliación en el Sahara*”, en El País, 29-I-2003, pp. 13-14, y 23-VII-2003, pp. 11-12, respectivamente.

régimen no democrático le cuesta asumir procedimientos democráticos para resolver una controversia que ha llegado muy lejos en su evolución y que considera vital para su supervivencia; de modo que la democratización interna de Marruecos se convierte así en la condición necesaria para una solución del conflicto sobre el Sahara Occidental como la que ahora mismo apoya la Res. 1495 (2003) del C. de S.

Desde la perspectiva comunitaria, desde Bruselas, hay que aportar coherencia y rigor a la política euro-mediterránea en el fomento de la democracia y los derechos humanos en el Magreb, por encima de las cínicas y miopes conveniencias políticas y empresariales de aquellos que viven permanente y lucrativamente instalados en la coyuntura y el corto plazo. Hay que promocionar también una auténtica política exterior, de seguridad y defensa europea, cuya ausencia o insignificancia (no sabríamos qué es peor) ha puesto de nuevo en evidencia el conflicto sobre el islote de Perejil. Hay que advertir en Bruselas, hay que convencer a nuestros socios que el tiempo se acaba. Los atentados terroristas de 16 de mayo de 2003 en Casablanca son una señal de alarma. La respuesta a los mismos no puede ser sólo represiva. Marruecos, como Turquía, se encuentra en una encrucijada y necesita avanzar con decisión por la senda de la democratización, idealmente pactada entre Palacio y los islamistas moderados del PJD como partido aglutinante de una coalición reformista lo más amplia posible. El callejón sin salida de Argelia, sumida en una grave situación de violencia interna desde el golpe de Estado militar que impidió en 1991 el triunfo electoral del Frente Islámico de Salvación (FIS) (91), debería bastar para desechar las soluciones cómplices con el actual *statu quo*. En cualquier caso, la apuesta europea por la democratización de Marruecos debería ofrecer como contrapartida una relación política estratégica con el Magreb que sólo excluya la adhesión, facilitando a estos países la solidaridad, estabilidad y seguridad de un gran espacio político compartido, y en particular la ayuda financiera que vienen recibiendo los Estados que se adhieren a la UE (92). Parece que este es el fin de la nueva Política de Vecindad de la UE, aprobada en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003, que ha repescado en la etapa final de su redacción a los países del sur del Mediterráneo y que será plenamente operativa en 2006 (93).

(91) Ver JIMÉNEZ PIERNAS, C., “*La calificación y regulación jurídica internacional de las situaciones de violencia interna*”, en Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, vol. XIV (1999), 33-75, pp. 42-51.

(92) Esto es lo que desea la clase dirigente marroquí: ver la conferencia de AZOULAY, A., “*Le Maroc et l’Espagne dans l’espace euroméditerranéen: défis et enjeux d’un partenariat toujours en devenir*”, en Tribuna Mediterrània, nº 3, 5-19, pp. 12-13.

(93) Ver el ARI de 20/11/2003 de MARTÍN, I., “*La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?*”, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

Esta iniciativa, en lo que se refiere al Mediterráneo, propone un fortalecimiento del Proceso de Barcelona mediante pactos individuales con los vecinos del Sur interesados (por ahora sólo cumplirían las condiciones para participar los siguientes: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Autoridad Palestina y Túnez), a los que se ofrece unas relaciones económicas preferenciales y una estrecha cooperación política, condicionando los incentivos y beneficios a los avances habidos en el calendario de reformas políticas y económicas previamente acordado con cada socio. Sólo se excluye del menú la adhesión. El programa de reformas buscará la adaptación de sus legislaciones al acervo comunitario, sobre todo en el ámbito del principio de democracia y derechos humanos. Las contrapartidas serían participar en el mercado interior y acceder a las cuatro libertades (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales). Es evidente que esta política en ciernes de Nueva Vecindad traduce una prioridad estratégica europea, como expresamente lo reconoce el documento “Una Europa segura en un mundo mejor”, al propugnar un anillo de seguridad de Estados bien gobernados al este y al sur de la UE, recordar su compromiso con los socios mediterráneos e insistir en el principio de democracia y derechos humanos como directriz inspiradora de la política exterior y de seguridad de la UE (94).

Por todo ello, una vez más, el advenimiento de la democracia debe ser el principal objetivo, tanto de nuestra política exterior y de seguridad como de la europea, en el Magreb en general y en Marruecos en particular. La homogeneidad de códigos de conducta facilitará las relaciones bilateral y multilateral, las hará más fluidas y estables, menos conflictivas, y alejará el riesgo de crisis y conflictos sorpresivos como el de Perejil. Permitirá así una atmósfera de confianza sobre la que será posible construir una relación no viciada por agravios y resquemores superficiales ni por la tentación del uso de métodos (como el de los hechos consumados) poco democráticos, a cuyo calor encuentren solución algunas de las diferencias que vienen entorpeciendo dicha relación (como es el caso principal del Sahara Occidental). Sobre todo se pondría fin a la cómoda inclinación instrumental del régimen marroquí por reducir todas sus diferencias con España a conflictos territoriales (el Sahara Occidental, la plataforma continental y la zona económica exclusiva de Canarias o las posesiones norteafricanas), alentando un nacionalismo territorial muy atractivo para el régimen por los sentimientos de adhesión y simpatía que despierta en una opinión pública desinformada y manipulable.

(94) Ver la segunda parte del trabajo de SENDAGORTA, loc. cit. “*La credibilidad y alcance de esta iniciativa, no obstante, se establecerá cuando se negocien en el seno de la UE las perspectivas financieras para el 2007-*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sería una gran desgracia que el 11-S nos devolviera a los conceptos y prácticas de la guerra fría por el atajo del choque de civilizaciones (95). El problema no es tanto esa ocurrencia del choque de civilizaciones (96) sino la ausencia de un entendimiento democrático del orden internacional. La hipocresía y el desprecio de las potencias occidentales hacia la dignidad, los derechos y las libertades de las grandes masas desposeídas del mundo musulmán, contribuyen a desestabilizar el sistema internacional. Porque en plena globalización no podemos defender la democracia en casa mientras consentimos su ausencia en la del prójimo, al menos mientras nos sirva; esa es una política miope y sin futuro. Lo que tampoco significa que debemos dar ahora carta blanca a los nuevos conversos del principio de democracia universal, de repente dispuestos a redimir por la fuerza incluso a pueblos que se niegan en rotundo a ser salvados.

Tan malo es el abismo entre ricos y pobres como el que hoy existe entre democracia y autocracia. Economía y política van aquí de la mano; reconocer esta evidencia es la mejor prueba de realismo. Así lo hace hasta el Banco Mundial cuando recomienda la reforma y eficiencia del Estado como el mejor instrumento para el desarrollo económico. Si se aplaude la globalización económica a causa, entre otras razones, de la erosión de la soberanía estatal y el desvanecimiento de las fronteras nacionales que acarrea, en beneficio de la libre circulación de capitales y de mano de obra, no podemos mantener el mismo respeto reverencial a esas soberanías y fronteras cuando lo que está en juego no es el negocio sino el régimen político de turno. Apostemos también por los derechos humanos y las libertades públicas, es decir, por el regreso de los militares a los cuarteles y de los clérigos a sus lugares de culto, por el fortalecimiento de la sociedad civil, por la apertura política y la democracia (97). Esto es lo que propugnamos *mutatis mutandis* para nuestra relación bilateral y para las relaciones de la UE con el Magreb y con

2014”.

- (95) Ver al respecto HUNTINGTON, S. P., “*El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*”, trad. de J. P. TOSAUS Abadía, Barcelona 1997, pp. 249-260; y del mismo autor, “*¿Choque de civilizaciones?*”, trad. de C. GARCÍA TREVIANO, Madrid 2002, acompañado de un texto crítico de P. MARTÍNEZ MONTÁVEZ, pp. 49-54 y ss.
- (96) Sin que ello signifique despreciar la tradiciones integristas y sus afanes belicistas, muy presentes tanto en el mundo islámico como en el occidental. Ver para el mundo islámico la útil aproximación de ELORZA, A., “*Umma. El integrismo en el Islam*”, Madrid 2002, pp. 387-405.
- (97) Este es el argumento principal del importante discurso sobre Iraq y Oriente Medio pronunciado el día 6 de noviembre de 2003 en Washington, por el presidente George W. Bush (“*Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy United States Chamber of Commerce*”), cuyo contenido programático nos parecería aceptable si no fuera por el retraso con que se ha acordado esa política

Marruecos (98), con el mayor respeto hacia la Monarquía alauí y nuestra sincera simpatía por el pueblo marroquí.

El objetivo concreto es impulsar sin más retrasos en todo el Magreb, si bien dando prioridad a Marruecos, un proceso de profundas reformas políticas que tienda a medio plazo a la vertebración democrática de esas sociedades y la consolidación del Estado de Derecho en la región. Sin las condiciones políticas idóneas, la ayuda y la cooperación bilateral y de la UE serán ineficaces para el desarrollo socioeconómico de estos países y para la estabilidad intra y extra-regional. La mejor fórmula es la propuesta de una relación privilegiada que vaya mucho más lejos de los actuales Acuerdos de Asociación, bajo el principio de “todo salvo las instituciones” y una generosa financiación sometida a la consecución de objetivos y similar a la que gozan los países pendientes de adherirse a la UE. En este sentido, es imprescindible un pacto estratégico entre la UE y Estados Unidos sobre una posición común en la región, que lleve a un nítido reparto de papeles entre ambos actores, resuelva el conflicto del Sahara Occidental y favorezca la colaboración entre los dos Estados principales de la región (Marruecos y Argelia), cuya frontera permanece cerrada desde hace ocho años.

España debe reservar los mejores esfuerzos de su política exterior, de seguridad y defensa, tanto en el seno de la UE (convenciendo a Francia) como bilateralmente (persuadiendo a Estados Unidos), para impulsar este objetivo a corto y medio plazo, teniendo muy en cuenta que la heterogeneidad de regímenes políticos a uno y otro lado del Estrecho, además de las desigualdades socio-económicas, constituye un factor desestabilizador de primer orden para nuestras relaciones con el Magreb en general y con Marruecos en especial.

(se han perdido una docena de años), así como el doble rasero y los medios sumarios empleados (tanto en el orden interno como en el internacional) para llevarla a la práctica de forma unilateral.

(98) Lo propugna también, por cierto, el presidente G.W. Bush, en el discurso recién citado, elogiando “*the diverse new parliament*” marroquí y el anuncio reciente por parte de Mohamed VI de una reforma legislativa del estatuto jurídico de la mujer en el Reino vecino, animando al monarca a proseguir sus reformas.

CAPÍTULO SEXTO

**EL ISLAM POLÍTICO EN TURQUÍA: UNA
APROXIMACIÓN DESDE EL DEBATE SOBRE EL
DECLIVE DEL ISLAMISMO**