



## Melilla y Ceuta: ¿Nuevo talón de Aquiles en la política exterior española?

Marcos R. Pérez González

Colaboraciones n° 762

24 de enero de 2006

Transcurrido un año y medio de mandato del Gobierno socialista de José Luís Rodríguez Zapatero, Melilla y Ceuta han vuelto a aparecer de forma intermitente en la escena política española por diversos motivos, pero eso sí, siempre conectados con el azaroso y amargo devenir de las tortuosas relaciones hispano-marroquíes, mal gestionadas de forma tradicional en la política exterior española y peor aún bajo mandato de un Gobierno socialista y con unas consecuencias que, lejos de ser tranquilizantes, están provocando una serie de reacciones en el nuevo Ejecutivo de la Nación que traslucen, no sólo un mal planteamiento de la acción exterior española hacia Marruecos sino también un endeble posicionamiento del Gobierno frente a los velados ataques que se han ido produciendo contra las dos ciudades norteafricanas desde que Zapatero accediera al poder. Las dudas y la falta de firmeza mostradas por el Gobierno socialista han queda-

do patentes en numerosas ocasiones, circunstancia que obliga a hacer un análisis de lo sucedido en la medida en que puede revelar los problemas que está padeciendo el Ejecutivo en la puesta en práctica de los nuevos postulados y orientaciones de su política hacia el reino alauita.

### **Una apuesta por Marruecos plagada de interrogantes**

Ciertamente, pecaríamos de ingenuos si culpabilizáramos al nuevo Gobierno socialista de ser el único en haber planteado de forma incorrecta las relaciones exteriores con Marruecos, y ello es así en la medida en que hasta el momento no han sido muy diferentes de las ya existentes en el pasado, con la excepción de los dos últimos años de Gobierno conservador en España. En cualquier caso, lo que sorprende del actual Ejecutivo es la intensidad manifestada en la necesidad de incrementar los contactos con un

país que, como Marruecos, no suele apreciar en exceso los gestos amistosos enviados desde España. Uno de los elementos utilizados por Zapatero en sus ataques continuos hacia el anterior Ejecutivo conservador, con el fin de erosionar la amplia legitimidad de la que gozaba entre los españoles, fue precisamente la política exterior que estaba desarrollando el Gobierno de José María Aznar hacia Marruecos, algo que vuelve a demostrar la incomprensible importancia que adopta todo lo relacionado con éste país en el ámbito de la política interna española. Tal vez uno de los mayores errores de Zapatero, debido en parte a su ingenuidad y por otro lado a su manifiesto desconocimiento del país vecino, haya sido la consideración del país magrebí y las relaciones hispano-marroquíes como uno de los ejes vertebradores de su política exterior y lo que es más grave, como un capital que podría ser rentabilizado desde un punto de vista electoral en su propio país, en la medida en que serviría, no sólo para atacar al anterior Gobierno sino también para respaldar algunas ideas manifestadas por el propio presidente, como el conocido pacto de civilizaciones o presupuestos ideológicos como el entendimiento, la paz o la multiculturalidad en el fundamento de la acción exterior española. Marruecos se convirtió para Zapatero en un elemento clave de su campaña electoral así como en los ataques al Gobierno conservador de Aznar. Tal vez por ello no dudó ni un segundo en intentar hacerse una foto con Mohamed VI en plena crisis diplomática hispano-marroquí tras la malograda negociación pesquera entre la UE y Marruecos y el incremento migratorio desde las costas marroquíes hacia España, consentido siempre por el Majzén. La escenografía socialista llegó al extre-

mo de plantear en su programa electoral una crítica de la gestión de la crisis de la isla del Perejil por parte de José María Aznar. La imprevista victoria electoral de Zapatero le forzó a adoptar parte de la política planteada en su extensa campaña electoral sin pensar que Marruecos, una vez más, iba a jugar la carta ibérica para ver satisfechos dos de sus intereses esenciales, que nos son otros que la solidificación de su legitimidad política en el ámbito internacional, para seguir manteniendo la ocupación militar del Sahara Occidental así como la necesidad de conseguir una financiación de la Unión Europea más generosa hacia el reino alauita. Junto a ello, la maltrecha imagen de Marruecos en Europa también podría ser rehabilitada. Zapatero estaba preparado para ello y Mohamed VI no tuvo ninguna duda. Ceuta y Melilla podían esperar un tiempo.

Las incoherencias de Zapatero quedaron muy pronto de manifiesto tras el triunfo electoral. Así, si bien su primer viaje al exterior fue a Marruecos, algo tan tradicional como absurdo en la política española, lo cierto es que su posicionamiento en el conflicto del Sahara Occidental ha sido desastroso y ha demostrado los endeble presupuestos de la política exterior socialista en la medida en que se ha tendido a relativizar un conflicto, larvado desde hace más de treinta años y con indudables conexiones con la política interna de varios países. La idea tan manida desde las filas socialistas de que la posición de España frente al proceso de descolonización del Sahara Occidental es clave para el mantenimiento de unas buenas relaciones con Marruecos se ha mostrado una vez más carente de fundamento, además de haber situado a España en

una más que comprometida posición en el ámbito internacional. Zapatero, de la mano de su ministro de Asuntos Exteriores, definió mal el problema y ha sido incapaz, no sólo de aparecer como un mediador creíble en este conflicto, sino que los continuos cambios de postura, no han hecho sino empeorar el prestigio que aún conservaba España, debido entre otras cosas, a la política desarrollada por Aznar hacia el Sahara Occidental. La consideración de Marruecos como un socio estratégico del Gobierno, sin definir previamente una estrategia para España en su política exterior llevó al Gobierno a autorizar el envío de un contingente militar hispano-marroquí a una misión de paz internacional amparada por una resolución de Naciones Unidas. Sin duda una nueva incoherencia del Ejecutivo en la medida en que el reino alauita viola sistemáticamente cualquier resolución de la ONU sobre los territorios ocupados del Sahara Occidental. Una vez más, la cooperación militar iba a convertirse, como ya lo fuera bajo los Gobiernos de Felipe González, en un instrumento más de la política exterior española hacia Marruecos. La participación de unidades militares españolas en algunos eventos en dicho país, tendría su colofón final en la cesión de varios carros de combate al Ejército marroquí, carros que estaban estacionados hasta ese momento en Melilla y Ceuta. Todo parecía ir sobre ruedas, pues las visitas de trabajo a Rabat se han multiplicado en estos dos años de gobierno, teniendo su exponente más importante en las dos visitas realizadas por Zapatero y por la vicepresidenta del Gobierno, en una de las cuales reafirmó el carácter que ocupaba Marruecos como “eje fundamental” de la política exterior española. Definitivamente, un cierto

delirio político se había instalado entre los miembros del Gobierno. La reactivación de algunos acuerdos culturales como el comité Averroes o los nuevos encuentros patrocinados en Córdoba por el propio ministro de AAEE y la colaboración en materia de inmigración pondría la guinda a una política exterior que muy pronto comenzaría a dar sus primeros problemas, de la mano de dos ciudades españolas ubicadas en el continente africano, demostrando que con Marruecos, las cosas nunca son lo que parecen.

La pregunta que inevitablemente puede plantearse es si el Gobierno ha sido consciente de la fragilidad de la política exterior que ha emprendido hacia Marruecos en este año y medio, a sabiendas de que muchas de sus decisiones no sólo causan estupor en las ciudades de Melilla y Ceuta sino que pueden ser muy perjudiciales en la medida en que se están obviando algunos intereses fundamentales en las dos ciudades. Las incoherencias se pondrían de manifiesto muy pronto, en especial en un asunto vital para Melilla y Ceuta como era el control de los flujos migratorios, pues desde las dos ciudades se venía algún tiempo alertando de la concentración en sus alrededores de grandes bolsas de inmigrantes que no tardarían en intentar acceder a las mismas. Antes de ello, algunas medidas gubernamentales ya habían hecho sonar las sirenas de alarma en Melilla y Ceuta como fue la paralización de algunas inversiones iniciadas por el Gobierno popular o la misma derogación del Plan hidrológico nacional, algunas de cuyas medidas eran vitales para Melilla y Ceuta, como por ejemplo la construcción de infraestructura hídrica, muy necesitada en el caso de las depuradoras de

agua marina, esencial para el suministro en las dos ciudades y cuyas obras se retrasaron más de un año.

Nada parecía importar al Gobierno socialista en la preparación de la cumbre hispano-marroquí, reunión de alto nivel que, sin embargo, se vería alterada por numerosos hechos que afectaban de lleno a Melilla y Ceuta, algunos recientes, como el intermitente tránsito de inmigrantes del África negra hacia las ciudades o el escaso control y colaboración de las fuerzas de seguridad marroquíes en sus fronteras, y otros algo más lejanos en el tiempo como la concesión por parte de Marruecos de autorizaciones a empresas extranjeras para realizar prospecciones petrolíferas en un espacio marítimo que incluía aguas de Melilla y la isla de Alborán. Los silencios del Gobierno no hacían más que delatar la comprometida situación en la que se encontraba el Ejecutivo español frente a Marruecos, preso por un lado de las ya tradicionales acciones de claudicación ante los intereses marroquíes con el fin de no generar un conflicto, lo que acertadamente se ha definido como “rendición preventiva”, así como las propias incoherencias de la política desplegada desde Madrid, más preocupada por los rendimientos electorales que por la defensa de los intereses de la Nación.

### **Melilla y Ceuta, ¿un nuevo problema para el Gobierno socialista?**

Si la llegada del socialismo al poder en España, envuelto en la polémica de unos atentados terroristas islamistas cuya investigación ha sido despreciada desde el Gobierno, causó una cierta desconfianza en las ciudades de Melilla y Ceuta, debido entre otras cosas al maltrato institucional sufrido durante catorce años de gobierno so-

cialista, la zozobra y la inquietud se acrecentaron tras la paralización de numerosas inversiones iniciadas en las ciudades por parte del Gobierno conservador, el anuncio de nuevos procesos de regularización de inmigrantes así como el conocimiento de algunas decisiones que fueron catalogadas de incomprensibles desde las dos Ciudades Autónomas y que supusieron la elevación de quejas formales al Ejecutivo de la Nación, como sucedió por ejemplo tras el nombramiento como asesor del propio Zapatero de un ex embajador, Máximo Cajal, quien habría propuesto recientemente la cesión de la soberanía española sobre Melilla y Ceuta a Marruecos.

El enfrentamiento de las dos ciudades con el Gobierno socialista no hacía sino incrementarse conforme transcurrían los meses teniendo su corolario en la segunda mitad del año 2005, en concreto a partir de septiembre de aquel año, en vísperas de la celebración de la reunión de alto nivel hispano-marroquí. Así, a partir de entonces, la frágil telaraña que fue construyendo el Ejecutivo socialista en sus relaciones con Marruecos se fue deshilachando de forma acelerada como consecuencia de unos acontecimientos que no habían sido previstos desde Madrid y no por falta de información. De este modo, Marruecos volvía a jugar con ventaja frente a España y dos días antes del inicio de la cumbre hispano-marroquí de Sevilla, el ministro de Comunicación del Gobierno marroquí reunió a los corresponsales de prensa extranjeros en Rabat y les comunicó que Marruecos seguía sin renunciar a la soberanía sobre Ceuta y Melilla, añadiendo que la buena disposición del Ejecutivo socialista de Zapatero facilitaría los contactos futu-

ros entre los dos Gobiernos con el fin de buscar una solución al “contencioso” sobre las dos ciudades. Con estas declaraciones, Marruecos lograba de nuevo alterar la agenda de la cumbre, sembrar la sospecha en los medios de comunicación y la sociedad española sobre la posibilidad de que se fuera a hablar de Melilla y Ceuta en la misma y por supuesto, dejaba al Ejecutivo en una situación comprometida y de cierta presión, algo que no tardó en manifestar Zapatero con una de sus habituales torpezas, al no responder a una pregunta de la prensa española sobre posibles pactos de co-soberanía sobre las dos ciudades, circunstancia que motivó la lógica protesta de los Gobiernos autónomos de Melilla y Ceuta así como la presentación de una moción en la Cámara Baja por parte del PP en la que se instaba al Parlamento a reafirmar la españolidad de las dos ciudades.

Junto a ello, los flujos migratorios habían adquirido un aspecto dantesco, en la medida en que las sucesivas avalanchas de inmigrantes, permitidas siempre con la complacencia de Marruecos, habían creado una crisis humanitaria sin precedentes en las dos Ciudades Autónomas. La muerte de varios subsaharianos por armas de fuego de la Gendarmería marroquí en las vallas de Melilla y Ceuta volvió a suscitar una incoherente reacción en el Gobierno socialista, en la medida en que Zapatero fue incapaz de defender la inocencia de los Cuerpos de Seguridad españoles en esos sucesos, comprobándose más tarde que la responsabilidad recayó sobre Marruecos, algo que tampoco fue entendido ni en Melilla ni en Ceuta. ¿Utilizó Marruecos las avalanchas de inmigrantes en Ceuta y Melilla para presionar a España durante la cumbre? Todo parece

indicar que así fue, pues la reacción del Ejecutivo español fue tardía, incoherente en la defensa de las dos ciudades y muy dependiente de la postura marroquí, que negaba su responsabilidad en los sucesos y abogó por la creación de una comisión de investigación hispano-marroquí para dilucidar lo que había pasado en las dos vallas, algo que fue aceptado por el Gobierno socialista. Junto a ello, la labor de los medios de comunicación fue esencial en el conocimiento de la crisis y desveló lo que todos suponían, que Marruecos consentía esas avalanchas y violaba los derechos humanos en la gestión de los flujos migratorios. De hecho, las avalanchas terminaron cuando Marruecos decidió controlar un problema que se había desbordado debido a la amplia cobertura informativa existente y acabó afectando negativamente a la imagen internacional del reino alauita, algo que no perdonaría a España, como demostraría poco tiempo después.

En efecto, por azares de la historia y sin ningún precedente en este sentido, por primera vez en la larga reivindicación marroquí, Melilla y Ceuta habían jugado una mala pasada, tanto al Gobierno socialista, que había visto comprometida la teórica firmeza que ingenuamente creía haber logrado en las relaciones con el reino alauita, así como el propio Marruecos que, una vez más y de la mano de Mohamed VI, había cosechado un nuevo fracaso en el ámbito internacional, debido a la mala gestión y manipulación del problema migratorio. Pese a ello, la respuesta marroquí no tardaría en llegar, primero al ministro español de Asuntos Exteriores, en el viaje relámpago que éste realizó a Rabat con el fin de negociar con Marruecos la aplicación del acuerdo hispano-marroquí de re-

admisión de inmigrantes del año 1992, algo que negó Marruecos, quien tan sólo se limitó a exigir más ayuda financiera para su país así como una cooperación “triangular” entre Europa, Marruecos y el resto de países africanos, para resolver el problema migratorio. Parecía claro que el Gobierno marroquí no estaba dispuesto a realizar ningún tipo de concesión a España y de éste modo, dos meses más tarde logró introducir en la redacción de un memorándum para la concesión de fondos de ayuda firmado con la Unión Europea, la consideración de Melilla y Ceuta como “ciudades ocupadas”, algo que tuvo que ser rechazado por la presidencia británica de la UE ante la inoperancia y desconocimiento del Gobierno español, que días más tarde, le restaría importancia, generando un nuevo conflicto con las Ciudades Autónomas. Definitivamente Marruecos había iniciado una ofensiva sobre las ciudades norteafricanas cuyo corolario vendría de la mano de un conflicto de carácter territorial en los alrededores del perímetro de Melilla, que el Gobierno socialista intentó esconder.

Una nueva torpeza del Ejecutivo de Zapatero reveló lo que sin duda constituye un agravio a la integridad territorial de España, definido esta vez a través de un conflicto fronterizo en Melilla, pues las fuerzas marroquíes impidieron a los obreros españoles trabajar en la cabecera de la primera valla de separación con Marruecos para instalar, en un espacio alambrado por España en su día, una sirga que impidiera el tránsito de inmigrantes hacia las dos vallas. La revelación, una vez más a través de la prensa, de la existencia de este problema, llevó al Gobierno a reaccionar tarde, afirmando que se estaba negociando con Ma-

rruecos, algo de nuevo incomprensible para la Ciudad Autónoma de Melilla, pues se entiende que sobre un territorio español no hay nada que negociar. Sin duda una nueva situación comprometida para el Ejecutivo socialista que volvía a mostrar una peligrosa ambigüedad, teniendo en cuenta que a día de hoy, las obras para construir la sirga siguen paralizadas. El problema es que a día de hoy, Marruecos ha planteado un conflicto de carácter territorial con España. Nos queda saber si era esto precisamente lo que buscaba Mohamed VI desde el inicio del mandato socialista en España, o por el contrario, ha sido una reacción sobrevenida, consecuencia de los fracasos cosechados en el ámbito internacional así como en el interior del país ibérico, en particular en términos de imagen, apoyo a la causa saharauí y gestión de los flujos migratorios. En cualquier caso, lo que parece evidente a tenor del análisis de los hechos es que de una simple reclamación, ya tradicional, de la soberanía sobre Ceuta y Melilla, se pasó a una declaración institucional por parte de un ministro marroquí para pasar finalmente al desarrollo de una estrategia reivindicativa en el seno de las instituciones de la Unión Europea, algo inédito hasta ahora. El último escalón recorrido por la dictadura marroquí fue el planteamiento de un contencioso territorial con España en la frontera de Melilla, saldado de momento con la ocupación de algunas porciones de terreno de soberanía española ante el silencio de las autoridades del Gobierno, algo realmente insólito. Los pasos dados por Marruecos han sido bastante claros y visibles, situación que ha creado un estado de incomodidad en el Gobierno socialista, pues la gestión de las relaciones con Marruecos comenzó a finales del

año 2005 a tener un relativo coste electoral hacia el Ejecutivo de Zapatero en términos de intención de voto. Fue en este momento cuando Zapatero tomó la decisión de realizar un viaje institucional a las ciudades de Melilla y Ceuta.

### **La visita de Zapatero a Melilla y Ceuta: ¿viaje institucional o reacción ante el fracaso en la gestión de las relaciones hispano-marroquíes?**

¿Qué puede haber motivado el anuncio de la visita a Melilla y Ceuta de una persona que, como Zapatero, apenas había oído hablar de las dos ciudades e ignoraba por completo, como ha mostrado, el continuo histórico que estructuraba tradicionalmente las relaciones hispano-marroquíes? Y todo ello en menos de dos años de legislatura, algo verdaderamente sorprendente para cualquier analista. En efecto, vista la política desarrollada hasta el momento por el presidente del Gobierno, así como las orientaciones ideológicas que fundamentan su trayectoria, todo indica que la decisión de visitar Melilla y Ceuta, obedece al más puro oportunismo, algo ya habitual en las reacciones de Zapatero ante los sucesivos problemas a los que se ha enfrentado en dos años de legislatura. Varios datos avalarían esta opción, entre otros el hecho de que la decisión de visitar Melilla y Ceuta se anunciara de forma sorpresiva durante el transcurso del debate sobre el estado de las Autonomías en el Senado, y después de producida la mayor crisis humanitaria padecida en las dos ciudades norteafricanas debido a la mala gestión del problema migratorio, tanto por España como Marruecos. No hubo pues una declaración formal de realizar el viaje sino un propósito, manifestado en la Cámara Alta. A su vez, el coste electoral que la

gestión del problema migratorio está teniendo en el Gobierno, en particular tras el proceso extraordinario de regularización de inmigrantes y la crisis desatada en las dos ciudades, podría ser otra explicación, entendida esta vez como una medida de claro corte populista, ya habituales en el Ejecutivo socialista, con una clara intencionalidad política de carácter interno. De hecho, desde el comunicado del viaje se ha explotado por el Gobierno una falacia, como es el considerar que este viaje va a ser el primero que realiza un presidente de un Gobierno de España a Melilla y Ceuta, algo falso y cuya intencionalidad también es clara, erosionar el amplio apoyo electoral que comienza a disfrutar el PP en el país. Ello explicaría que desde el PSOE se considere esta visita como un hito, acusando al PP de haber despreciado a las dos ciudades, en particular José María Aznar, que habría viajado a Melilla en calidad de presidente del PP y no del Gobierno. Además, la presencia institucional de diputados socialistas en las Asambleas de las dos ciudades es mínima, tres en Melilla y dos en Ceuta, sobre un total de veinticinco diputados en cada una de ellas. Parece obvio que el viaje no se hace para buscar rentabilidad electoral ni en Melilla ni en Ceuta. Nos queda por tanto un último elemento más a considerar y es el estrepitoso fracaso de la gestión de las relaciones hispano-marroquíes bajo el Gobierno de Zapatero, algo palpable en las dos ciudades y también en la ciudadanía española, materializado en algunas encuestas de opinión desfavorables para el Ejecutivo. ¿Están deteriorando la imagen del Gobierno socialista los hechos sucedidos en las dos ciudades norteafricanas en el contexto de las relaciones hispano-marroquíes? Y lo más importante ¿se están viendo per-

judicadas esas relaciones hispano-marroquíes? De momento el Gobierno socialista ha silenciado algunos hechos, constitutivos de conflicto entre los dos países, como la invasión de aguas jurisdiccionales y lo más grave, de una porción de territorio español por Marruecos en el perímetro fronterizo de Melilla, algo que en un Estado medianamente serio habría supuesto una respuesta contundente. Tal vez la visita de Zapatero pretenda silenciar esos conflictos generados por Marruecos recientemente, algo que también interesa al reino alauita, sabedor de que aún puede rentabilizar las relaciones con el Ejecutivo socialista. Quizás por ello aún no ha habido ningún comentario alusivo a esta visita en la prensa marroquí, al menos en la oficial y la partidista, signo evidente de que desde Marruecos se está actuando con cierta prudencia. Las dudas sobre la posibilidad de que esta visita haya sido pactada entre el Gobierno socialista y las autoridades alauitas es evidente a tenor de los hechos constatados y la ausencia de las tradicionales protestas elevadas por el Gobierno marroquí a través de los medios de comunicación. La reciente filtración en la prensa española de una información alusiva al hecho de que el Ejecutivo socialista podría haber pedido permiso a las autoridades marroquíes para que Zapatero pudiera viajar a las dos ciudades norteafricanas no hacen sino acrecentar las sospechas de un posible pacto entre ambos Gobiernos. La tardanza en la reacción del Ejecutivo en desmentir la información y la confirmación de la noticia por el mismo medio de comunicación que la sacó a la luz, no dejan

espacio para muchas elucubraciones. Todo parece indicar que el Gobierno de Zapatero está actuando de forma un tanto precipitada sin calcular, una vez más, los costes políticos que puedan tener sus acciones. De momento Marruecos aguarda, sabedor de que es él quien controla la información. Si le interesa revelar a la opinión pública la existencia de un pacto en dicha visita lo dirá, de eso no cabe la menor duda, en la medida en que siempre revela la intencionalidad de sus acciones, aunque todo apunta a que el reino alauita es el primer interesado en este instante en recomponer las relaciones con España, sabedor de que un cambio de Gobierno en el país ibérico podría trastocar en parte su estrategia reivindicativa. A ambos Gobiernos les interesa por tanto mantener en este momento un cierto statu quo en las relaciones, algo que sin duda podría beneficiar la estabilidad de las dos ciudades norteafricanas, Melilla y Ceuta. Recomponer las maltrechas relaciones hispano-marroquíes se convierte por tanto en un interés de los dos Gobiernos, el español y el marroquí, pues un empeoramiento de las mismas trastocaría, por un lado la estrategia reivindicativa alauita hacia España y por otro, parte de la estrategia electoral socialista, bastante deteriorada a día de hoy. La estabilidad de las dos ciudades se convierte en una de las claves de este proceso de normalización, situación que explicaría el repentino viaje de Zapatero a Melilla y Ceuta, estabilidad, no lo olvidemos, que perdurará mientras así lo quiera el monarca marroquí.

Marcos R. Pérez González es Sociólogo y Analista Internacional.