



Zapatero en Marruecos o el desprestigio de la acción exterior española

Marcos R. Pérez González

Colaboraciones n° 1595

29 de marzo de 2007

José Luis Rodríguez Zapatero continúa desmantelando los fundamentos de la acción exterior española de los últimos treinta años, tal y como ha escenificado en los tres años de legislatura, bien sea en el ámbito de las relaciones trasatlánticas, en la Unión Europea, frente a Hispanoamérica o en el entorno regional arabo-islámico

La última cumbre de alto nivel celebrada entre España y Marruecos ha supuesto un nuevo golpe de timón del Gobierno socialista en la Política Exterior que venía desarrollando nuestro país frente al vecino del Sur. De éste modo, José Luis Rodríguez Zapatero continúa desmantelando los fundamentos de la acción exterior española de los últimos treinta años, tal y como ha escenificado en los tres años de legislatura, bien sea en el ámbito de las relaciones trasatlánticas, en la Unión Europea, frente a Hispanoamérica o en el en-

torno regional arabo-islámico. Con Marruecos las cosas no tenían por qué ser diferentes y finalmente, Zapatero ha mostrado también una flexibilidad que sólo puede traer negativas consecuencias para España. La cesión permanente que practica el Gobierno de la Nación frente a cualquier problema suscitado así como frente a las pretensiones marroquíes no hace sino ahondar más aún la brecha que separa los intereses de ambos Estados. De éste modo, cuanto más se cede ante las pretensiones del contrario, más fácil es lograr un desencuentro ante el incumplimiento de alguna de las exigencias que se planteen, en éste caso desde Marruecos. Así, Zapatero estaría hipotecando no sólo la acción exterior de su Gobierno, sino también la de los próximos Ejecutivos que pudieran salir de las urnas. Sin duda un grave problema que generará conflictos a corto y medio pla-

zo, en el momento en que haya que tomar alguna decisión trascendente, incompatible con lo previamente acordado entre los dos Estados.

Marruecos, un problema de política nacional

Ciertamente, la relación de Zapatero con Marruecos no comienza tras su acceso a la Moncloa en el año 2004, más bien un poco antes, momento de la crisis hispano-marroquí del año 2001, zanjada en el 2002 con el consabido incidente de la isla del Perejil. En este contexto, el actual presidente del Gobierno decidió tomar dos decisiones que a la postre acabarán mostrando su interés en traer a la palestra de la política interna española un asunto que nunca debió salir del ámbito de gestión de la acción exterior. Sin duda un error, pues aunque le pudiera reportar beneficios inmediatos, a medio plazo condiciona su capacidad de acción, dentro y fuera de España. La inmigración es un buen ejemplo de las nefastas consecuencias que ha tenido para el actual Gobierno la consideración del problema marroquí como una cuestión con la que se podía reportar rédito electoral en la política nacional, atacando por supuesto al Gobierno de turno o al principal partido de la oposición.

De éste modo, una de las decisiones que adoptó Zapatero fue la de intentar mediar entre el Gobierno de José María Aznar y Marruecos, circunstancia que muestra la endeblez de una postura, que no tuvo en cuenta ni los intereses de la Nación, ni la responsabilidad que atañía al Ejecutivo de entonces para gestionar los conflictos con el vecino del sur, exis-

tentes en aquel momento. Las consecuencias no se hicieron esperar y tal decisión quebró la unidad política que requería la adopción de una serie de medidas por parte del Gobierno de la Nación frente a las descabelladas pretensiones del reino alauita, entre ellas la aceptación por parte de España de un plan de autonomía para el Sahara Occidental que finalmente quedó desechado por el Gobierno popular. La imagen de debilidad del Estado quedó plasmada durante aquellos días, en beneficio como no, de Marruecos, que comenzó a explotar la supuesta animadversión del PP hacia el reino alauita para justificar lo que consideraba una política inapropiada por parte de España hacia el país magrebí. Sin duda se pretendía culpabilizar al PP de la política que se estaba llevando a cabo, desgajándola de lo que debía haber sido considerada una política de Estado. Zapatero aprovechó la ocasión, tal vez sin vislumbrar aún que las cosas podían complicarse algo más, como así fue.

En efecto, en el 2002 se produjo la que ha sido probablemente en democracia la crisis más importante entre ambos países desde el año 1986, momento en que se procede a una masiva regularización de un importante contingente poblacional de origen marroquí en Melilla y Ceuta. Y es que la “crisis de Perejil” constituyó el segundo avatar al que tuvo que hacer frente José Luis Rodríguez Zapatero. La irresponsable política de enfrentamiento con el Gobierno del PP a costa de la gestión de las relaciones con Marruecos, puso al líder del PSOE en una

difícil situación, no quedándole más remedio que apoyar de forma incondicional las decisiones adoptadas desde la Moncloa por José María Aznar. En este caso, el rédito electoral le era desfavorable a Zapatero, circunstancia que explica su apoyo. El hecho de que cambiara de posición en breve plazo de tiempo muestra también que su decisión fue coyuntural. Así, tras el desenlace de Perejil y el intento por volver a la normalidad, Zapatero se vuelve a desmarcar y durante el año 2003 critica la gestión de la crisis por parte del Gobierno popular, síntoma de que apenas había variado su postura. Marruecos podría darle votos y en ello puso su empeño, sin mucho éxito por cierto. En cualquier caso lo que importan son los hechos y estos demuestran el interés de Zapatero en considerar las relaciones con Marruecos en clave política interna. Marruecos se convertirá a partir de entonces en uno de los ejes vertebradores de la futura política exterior para el partido socialista además de un capital que podría ser rentabilizado en términos electorales¹. La llegada del PSOE al Gobierno de la Nación materializó rápidamente los intereses de Zapatero hacia el vecino del sur. Bien cierto es que en aquellos momentos comenzaban las complicaciones en materia de inmigración, como lo es que Marruecos instrumentalizó este problema para presionar a España. Una vez más los hechos avalan esta postura en la medida en que el problema migratorio desapareció desde el momento en que el reino alauita decidió controlar sus fronteras con Melilla y Ceuta, aumentando la vigilancia. Esto podría haberlo hecho

mucho antes y evitar una crisis humanitaria que finalmente de desencadenó en las dos ciudades. Todo parecía estar planeado y la agenda de Zapatero al llegar a la Moncloa se inició con un viaje oficial a Marruecos, primera salida al exterior del nuevo presidente.

Una política que desprestigia a España

Ciertamente, lo de viajar a Marruecos es una tradición que se ha ido anclando en los sucesivos gobiernos españoles, con algún matiz. En el caso de Zapatero, será la prontitud en iniciar un viaje mal preparado, que no sirvió para gran cosa, excepto para escenificar una vez más la voluntad de su gobierno de diferenciarse del anterior, del partido popular y que para el nuevo presidente, habría sido nefasto en las gestiones de las relaciones con Marruecos. A partir de entonces, Zapatero viajará otra vez al reino alauita, en este caso en la conmemoración de los cincuenta años de independencia del país. Junto a ello, numerosos miembros del gobierno harían lo propio. De estos tres años de legislatura habría que destacar varios aspectos que ponen en entredicho la política exterior española. Así, el cambio de postura respecto a la descolonización del Sahara Occidental sería uno de los aspectos relevantes, saldándose con un rotundo fracaso los intentos del Gobierno socialista por intentar, no encontrar una solución al problema, como muchos pensaban sino mediar en el mismo, aspecto que no tuvo en cuenta un hecho esencial, y es que es necesario el beneplácito de Marruecos para ello. Parece claro que tanto Zapatero co-

mo el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, definieron mal el problema y los riesgos a los que hacían frente en aquel momento. Los hechos han mostrado recientemente el escaso interés del actual Gobierno por mantener la postura tradicional de España en este asunto y es que en la última cumbre bilateral celebrada en el reino alauita, finalmente se dio el visto bueno a la propuesta de autonomía para el Sahara elaborada desde Marruecos. Pese a ello, será en abril del 2004 cuando Zapatero deje claro que había que buscar otras vías, renunciando a la aplicación estricta del Plan Baker, aspecto remarcado por la delegación española en el Consejo de Seguridad ese mismo año. Legitimar a Marruecos en el ámbito internacional, posiblemente para apoyar ese proyecto de autonomía para el Sahara, fue otro de los objetivos del actual gobierno. Posiblemente el ejecutivo de Zapatero nunca tuvo intención de defender las resoluciones de la ONU tendentes a la celebración de un referéndum. De hecho, apostar por un acuerdo político entre las partes invalida el hecho de que este es un asunto jurídico, de derecho internacional, es decir de aplicación de una resolución de la ONU no querida por Marruecos. Salvando estos detalles, parece claro que Zapatero nunca tuvo intención al inicio de la legislatura en defender, ni un acuerdo entre las partes ni mucho menos la aplicación de una resolución onusiana. Así, para limar asperezas y mostrar el buen momento por el que pasaban las relaciones hispano-marroquíes, gracias al cambio de orientación socialista, se organizó la

conocida expedición a Haití, bajo mandato de Naciones Unidas, en la que un batallón hispano-marroquí participó en la estabilización del país caribeño. La misión ya es en sí incongruente por el simple hecho de que participe un país como Marruecos. Pero lo es más la circunstancia de que fuera apoyada por el PP, aspecto no explicado convenientemente a la ciudadanía y a la población saharauí menos aún. La colaboración militar también constituyó un buen método para relanzar la cooperación entre ambos países, como lo muestra la venta de armas así como la participación conjunta de militares españoles y marroquíes en algún acto oficial en Marruecos. La legitimación de Marruecos y su régimen político también se realizó mediante al apoyo explícito concedido hacia la monarquía alauita, en particular a través del respaldo a algunas iniciativas del monarca tendentes a una supuesta democratización de las instituciones. El apoyo a la instancia equidad y reconciliación o algunas reformas legislativas constituyen ejemplos de lo comentado.

El tercer aspecto a destacar es la colaboración en materia de inmigración. Así, hasta la salida del PP del Gobierno de la Nación, el tema, preocupante de por sí, no planteó graves problemas, con excepción del consabido enfrentamiento entre ambos Gobiernos debido al escaso interés de Marruecos por controlar los flujos migratorios. El espinoso asunto de la devolución de menores inmigrantes sí constituyó un escollo mayor que Aznar intentó solucionar sin mucho éxito en la RAN del 2003 en Marrakech, saldándose con la

redacción de un memorando de repatriación que finalmente no fue firmado por Marruecos. La llegada de Zapatero a la Moncloa no cambiará las cosas. Al contrario, los flujos de inmigrantes, incluidos menores de edad, van a incrementarse paulatinamente a la par que Marruecos se desentendía absolutamente de lo que estaba pasando. La crisis humanitaria desencadenada en Melilla y Ceuta ante el asalto masivo de inmigrantes tuvo su corolario en la RAN del 2005, momento en que finalmente el reino alauita decide intervenir, eso sí, planteando una serie de exigencias al Gobierno español, a saber, la celebración de una cumbre migratoria en Rabat, la concesión de nuevas ayudas a éste país para hacer frente al problema, la implicación de la Unión Europea en la solución de la crisis y por último, no menos importante, la anulación de facto del acuerdo de readmisión de inmigrantes firmado entre ambos países en el pasado año 1991 y que en esencia, nunca fue puesto en práctica. Marruecos no sólo utilizó los flujos de inmigrantes incontrolados para presionar a España, lo ha hecho en numerosas ocasiones. También lo hizo durante la RAN 2005.² Sólo cuando Marruecos tuvo las garantías de que sus propuestas saldrían adelante, actuó en las fronteras con Melilla y Ceuta, aunque también es cierto que la presión informativa jugó entonces un papel esencial. A día de hoy, aún no se ha terminado de redactar el acuerdo de readmisión de inmigrantes entre Marruecos y la UE, en parte debido a la exigencia marroquí de que la UE aumente el número de visados para los ciudadanos de éste país que

quieran acceder a la Unión Europea. Respecto a la ayuda española, ésta no quedó concretada durante la RAN, aunque recientemente el Gobierno español se gastó 10,2 millones de euros para proveer a Marruecos de 152 vehículos todoterreno, que éste país magrebí por cierto no quiso recibir desde el paso aduanero de Ceuta, debiéndose trasladar hasta Tánger el convoy de vehículos para su definitiva entrega. Por último, como era de esperar, el reino alauita ha continuado la reivindicación oficial sobre Melilla y Ceuta, siendo la callada del Gobierno español la medida adoptada. Lo curioso es que se produjo dos días antes de iniciarse la RAN 2005 y en un momento de crisis hispano-marroquí en materia de inmigración. Marruecos sigue jugando pues sus bazas.

A raíz de lo comentado, se podrían establecer los puntos básicos que han fundamentado la acción exterior española hacia Marruecos bajo el Gobierno socialista en los siguientes aspectos principales, a saber:

- cambio en la postura española respecto al Sahara Occidental, apoyando una solución negociada basada en el plan de autonomía para esta región en vez de defender, bien la aplicación de las resoluciones de Naciones Unidas, o el mantenimiento de una “neutralidad”, ya tradicional en la Política Exterior española.
- consideración de Marruecos, no sólo como un socio estratégico, sino como uno de los ejes esenciales de la Política Exterior española, en detrimento de otros actores regionales como Argelia,

rompiendo de nuevo el statu quo mantenido desde España hacia estos dos países.

- apoyo sin ambages a la monarquía marroquí como actor político esencial en el reino alauita, en detrimento de los partidos políticos y actores sociales, aspecto que se ha traducido en una legitimación de esta institución en el ámbito internacional.
- cambio en la política migratoria, regularizando a un amplio contingente poblacional que ha beneficiado a la inmigración marroquí en España. Junto a ello, se ha sobrepasado el acuerdo de repatriación de inmigrantes de 1991 para adoptar otras medidas e implicar a otras instituciones, en éste caso la UE, acuerdos que aún no han sido puestos en práctica, en particular el que atañe a los menores inmigrantes.
- ambigüedad en la defensa de los intereses de Melilla y Ceuta, en particular en lo referente a sus aguas jurisdiccionales o frente a las reivindicaciones oficiales de Marruecos sobre la soberanía de estas dos ciudades.
- cesión ante las pretensiones marroquíes, privilegiando las iniciativas adoptadas desde éste país, en particular en lo referente a la inmigración y gestión del conflicto del Sahara Occidental.

La Política Exterior española hacia Marruecos parece que ha cambiado algunos de los postulados que serían de base durante estos años para

estructurar las relaciones hispano-marroquíes, lo que no quiere decir que los anteriores fundamentos hayan sido los más apropiados, pues no ha evitado la generación de un conflicto, por otra parte inevitable. Lo realmente importante es por tanto la gestión de este conflicto de la mejor manera posible, aquella que permita defender lo mejor posible los intereses de España en este país. Un análisis de lo acordado en la última cumbre hispano-marroquí puede ser muy útil para aclarar los derroteros por los que se encamina la Política Exterior española frente al vecino del sur.

La RAN 2007 cuesta dinero a España

El último ministro de Economía del Gobierno de Aznar, Rodrigo Rato, afirmó en la RAN 2003 que la “cumbre era suya”, en referencia a la importancia de los créditos concedidos entonces a Marruecos. En efecto, entre créditos directos, ayuda al desarrollo, condiciones comerciales y conversión de deuda en inversión, en total se alcanzó la cifra de 390 millones de euros. Posiblemente este fue el único resultado visible de esta cumbre, pues los acuerdos de inmigración no se cumplieron y no hubo reunión en España en el 2004. La RAN 2007 también ha costado dinero a España, en menor proporción, pero no desdeñable. Por un lado los 16 millones de euros acordados a Marruecos para modernizar su flota pesquera, una nueva incongruencia que sólo es explicable si se ha cedido a presiones marroquíes para lograr un acuerdo de pesca con la UE que garantiza trabajo a 119 barcos ibéricos, y por otro 200 mi-

llones de euros en créditos FAD para diversos proyectos, como la construcción de un parque eólico o una central solar.

Ciertamente, la cumbre hispano-marroquí del año 2007 se ha desarrollado cuando menos en circunstancias extrañas, como lo es el hecho de que se haya retrasado en varias ocasiones durante los cinco últimos meses. En realidad no es extraño si entendemos que la fecha de la cumbre no se pactó hasta que Marruecos no terminó la elaboración del plan de autonomía para el Sahara Occidental. En efecto, tres semanas antes de que se informara de la celebración de la reunión, el ministro de Interior de Marruecos, Chakib Benmoussa estuvo en Madrid presentando el Plan de autonomía para el Sahara. Puede que entonces se pactara la fecha de la reunión así como el compromiso del Gobierno español para apoyar el Plan y respaldarlo en la declaración final de la cumbre. La declaración de la fecha de la cumbre también se vio acompañada por el conocimiento de que España vendería al reino alauita un total de 1200 vehículos militares de alta movilidad táctica (VAMTAC), acuerdos militares a los que se habría llegado en noviembre del 2006. Finalmente, la disposición de Marruecos a firmar el acuerdo de pesca con la UE sería el tercer acontecimiento relevante a tener en cuenta. Desde aquí defiendo la opinión de que es Marruecos quien marca los tiempos de estas reuniones en función de sus necesidades. De hecho, también habría arrancado de Zapatero una declaración de apoyo para la concesión a Marruecos de un estatuto avanzado

en sus relaciones con la UE, similar al que poseen países como Noruega o Islandia, petición formulada en el año 2003 sin mucho éxito entre los miembros del Gobierno de Aznar. Ahora se ha conseguido. Pero si hay algo en lo que aún no se ha logrado acuerdo ese es el tema de la repatriación de los menores inmigrantes de origen marroquí. En efecto, se ha conseguido elevar a rango de acuerdo un anterior memorando, pero de poco servirá si Marruecos, como ha hecho hasta ahora, sigue negándose a admitir a los menores. Al firmar el memorando, España se comprometió a la construcción de centros de menores en el reino alauita, más tarde centros ocupacionales, sin que se haya hecho nada al respecto. Ahora Marruecos ha conseguido que España financie las acciones de protección y el traslado de los menores, comprometiéndose igualmente a fomentar el desarrollo de las regiones de procedencia de los mismos.

A la vista de los acuerdos esenciales firmados en esta RAN, da la sensación de que hay un ganador y un perdedor, o convidado de piedra, en este cumbre y que, como parece evidente, es España. Lo cierto es que a día de hoy, Marruecos tan sólo pude ofrecer a España cuatro cosas que no está dispuesto a dar bien porque no quiere, no puede o no siente la necesidad de hacerlo y que jamás quedarán plasmadas en ninguna cumbre que se realice entre los dos Estados, al menos de momento, a saber:

- un acuerdo definitivo de fronteras que incluya delimitación de

aguas jurisdiccionales entre ambos países.

- un control de los flujos migratorios, bien marroquíes o de otros países que utilizan Marruecos como plataforma para llegar a Europa y España.
- acuerdos que permitan a la flota pesquera española seguir trabajando en los caladeros marroquíes.
- seguridad jurídica para las empresas españolas que decidan invertir en el reino alauita.

La realidad nos muestra que Marruecos no está en disposición en estos momentos de conceder ninguna de estas prerrogativas a España y lo que es peor, desde el Gobierno español no se hace suficiente hincapié en reivindicar estos aspectos como ejes posibles de la acción exterior española. Desde luego una RAN no se hace para pactar la construcción un colegio español en Rabat, otro aspecto negociado recientemente en la reunión. Junto a ello, llama poderosamente la atención que Zapatero haya apostado por conceder financiación concesional a Marruecos en el caso de que este país adjudicara a empresas españolas algunos contratos para la cons-

trucción de infraestructuras. Lejos de exigir seguridad jurídica, se apuesta por lo contrario, entrar en el juego del Majzén, en esencia generador de corrupción. Sin duda, el Gobierno español da la impresión de pagar un precio por algo que desconocemos, aunque insisto en la necesidad de analizar esta situación en clave política interna. Lamentablemente, la torpe política exterior desarrollada por Zapatero ha dejado al país huérfano de aliados sólidos, circunstancia que se intenta solventar con Estados que, como Marruecos, nunca podrán ser socios fiables, como muestran los hechos continuamente. El apoyo de Marruecos al Gobierno socialista no tendría otro objetivo por su parte más que evitar un posible gobierno popular en España y apostar por uno socialista que siempre cede a las pretensiones marroquíes. Por otro lado, Zapatero estaría intentando rentabilizar electoralmente la supuesta mejora de las relaciones hispano-marroquíes, justificada en la ausencia de un conflicto, insisto, inevitable bajo los actuales condicionantes, al igual que ocurrió en años precedentes. Y ello como es lógico, tan sólo está provocando un desprestigio constante de la acción exterior española, que cada vez resulta más difícil corregir.

Marcos R. Pérez González es un sociólogo analista internacional.

NOTAS

¹ Pérez González, Marcos R. "Melilla y Ceuta: ¿ nuevo talón de Aquiles en la política exterior española? GEES, colaboraciones, nº762, 24 de enero de 2006.

² Pérez González, Marcos. R. "Melilla y la inmigración en las relaciones hispano-marroquíes" GEES, colaboraciones, nº617, 25 de octubre del 2005.