



## España-Marruecos: volver a empezar

Ángel Pérez

Colaboraciones n° 116

20 de agosto de 2004

El cambio de gobierno en España y la redefinición de la política exterior han influido sin duda en la relación bilateral con Marruecos. El cambio constituye la materialización de un deseo anhelado por la administración y la prensa marroquí. La idea de que José María Aznar constituía el obstáculo que impedía una mejor comunicación entre ambos gobiernos fue aireada con profusión, adornada generalmente con todo género de calificativos poco elegantes y defendida en España por un notable número de analistas y por la oposición política del momento en pleno. Esta idea permite inferir que el desarrollo futuro de los contactos cambiará de forma y de contenido. Todo apunta a que la política marroquí de España volverá a adoptar una forma poco innovadora, extremadamente ambigua y, probablemente, de resultados tan poco brillantes como

de costumbre. Poco o nada innovadora porque recuperará fórmulas ya ensayadas hasta la saciedad desde 1956: contención, ambivalencia y renuncia a intereses legítimos. Ambigua, porque retornarán los mensajes crípticos, tan frecuentes hasta 1996 en cuestiones especialmente importantes, como la que afecta al futuro de los territorios españoles en el norte de África. Y de resultados poco relevantes, porque ninguno de los problemas que han enfrentado a las dos partes se ha resuelto nunca de forma equilibrada. La mayoría, *de facto*, ni siquiera se han resuelto.

El gobierno Aznar inició una política hacia Marruecos poco ordenada, como heredera que era del período anterior, pero con algunos cambios interesantes: se abandonaron, en la segunda legislatura más que en la pri-

mera, las formas ambiguas, especialmente en lo concerniente a las reclamaciones territoriales marroquíes; se plantearon conflictos abiertos allí donde era necesario, como sucedió en el caso de la inmigración o las aguas territoriales, y, finalmente, se utilizó la fuerza cuando se consideró imprescindible, hecho que tuvo lugar con ocasión de la ocupación marroquí de Perejil. No se modificó la política cultural y de cooperación; tampoco fue un gobierno imaginativo en lo concerniente al Sahara Occidental. Pero los tres elementos definidos, a saber, modificación de formas; búsqueda de contenidos específicos y disuasión activa fueron tres aciertos que debieran gozar de continuidad en el futuro.

### Los errores del pasado

Varios han sido los errores tradicionales de la política española concerniente a Marruecos. Unos tienen su origen en problemas de percepción estratégica y otros en consideraciones ideológicas más o menos arraigadas en la clase política española: retrasar la solución de los problemas como fórmula de evitarlos; desconocer conscientemente la naturaleza del régimen alauita; valorar incorrectamente la capacidad de presión diplomática y militar de Marruecos; dudar en la defensa de intereses legítimos por desconocimiento o falta de convicción y, por último, considerar el fracaso de la acción política en Marruecos como un aspecto poco relevante de la política exterior y militar global. Un fenómeno paradójico si se consideran objetivamente los riesgos y amenazas de diversa naturaleza procedentes de la orilla meridional del mar de Alborán.

La técnica de no abordar los problemas que existen para mejorar las rela-

ciones bilaterales tiene la misma edad que el Marruecos moderno e independiente. En 1956, cuando se procedió a la concesión de la independencia al antiguo Protectorado, se descuidó conscientemente la protección de otros intereses. Lo mismo sucedió en 1969 y 1975. El gobierno dirigido por Rodríguez Zapatero ha recuperado la técnica y en su implementación parece dispuesto a sacrificar los últimos elementos con valor negociador que restan a la acción española en Marruecos, la cuestión saharauí. La técnica es nociva por razones diversas, la más importante porque genera en España una percepción diluida de las controversias, rodeadas además de un secretismo que infravalora el potencial conflictivo de los contenciosos existentes. Marruecos, como ha podido comprobar el presidente Zapatero, no olvida esas tensiones, entre otras cuestiones porque constituyen uno de los núcleos de su política exterior y una de las bases recurrentes de publicidad del poder en el interior. Este fenómeno permite abordar el segundo error de fondo, a saber, el desconocimiento consciente de la naturaleza agresiva, autoritaria y nacionalista del régimen. La ficción permanente de unas relaciones equilibradas entre ambas administraciones constituye una puesta en escena poco creíble. Zapatero también ha podido comprobarlo ya en su primer viaje, al mantener conversaciones, sobre todo, con el primer ministro y no con el Rey, responsable de la política española de Marruecos. Genera otro fenómeno distorsionante, el traslado a la sociedad de una imagen moderada de Marruecos poco realista aunque bien acogida por algunos sectores de análisis y opinión política. Este hecho hace muy difícil calibrar hasta dónde está dispuesta a llegar la monarquía que

hoy encarna Mohamed VI en la persecución de sus objetivos: anexión de Ceuta y Melilla, anexión de espacios marítimos en Canarias y Alborán y anexión definitiva del Sahara. La dificultad para valorar la convicción gubernamental marroquí es paralela a la incapacidad española para asumir el reto estratégico y militar que representa Marruecos. Infravalorado con frecuencia, sobre valorado otras, Marruecos ha conseguido generar en la clase política española un notable miedo al enfrentamiento directo, finalmente materializado en Perejil. Precisamente la toma del islote debiera hacer recapacitar sobre la voluntad marroquí de utilizar la fuerza, como lo ha hecho en circunstancias históricas anteriores. El temor ha convencido a gobiernos sucesivos de la necesidad de no insistir más de lo necesario en la defensa de los territorios españoles en el norte de África: Melilla, Ceuta, los territorios menores, Canarias y las aguas territoriales en litigio. Una actitud que, por omisión, alimenta la posibilidad de una crisis. En este punto actúan factores exógenos, la latente amenaza marroquí, y factores endógenos, como es la sensibilidad de algunas fuerzas políticas y numerosos analistas y funcionarios a argumentos flexibles que invitan a la cesión en los ámbitos citados. De ahí, y este es el último error, la escasa eficiencia que la acción diplomática española en la zona posee *de facto*. Aunque una parte esencial de los recursos diplomáticos y militares debieran concentrarse en la proyección de fuerza e influencia en el Magreb, de hecho el principal problema de seguridad de España, lo que se ejecuta es una política complementaria, sin iniciativa y carente de planificación global, pues sus objetivos no son la defensa de los intereses españoles en la

zona a largo plazo, sino la contención coyuntural del régimen marroquí, sirva o no a aquellos intereses.

### **La nueva situación de España**

España inicia la nueva etapa de su relación con Marruecos en una situación de debilidad. Las decisiones del Gobierno en otros asuntos, especialmente en lo concerniente a Iraq; y la escasa determinación con la que se está dibujando la lucha contra el terrorismo islamista han restado apoyos diplomáticos, en particular el norteamericano, que debieran juzgarse como esenciales. Un análisis de las relaciones hispano-marroquíes desde 1956 permite constatar hasta qué punto la estrategia adoptada por el último gobierno conservador permitió modificar los parámetros estratégicos en la región. Tradicionalmente los elementos que configuraron esa estructura estratégica habían sido el carácter socialista de Argelia, el distanciamiento español de los EEUU y la importancia política para Occidente del régimen marroquí. Hassan II supo aprovechar esas circunstancias para convertir Marruecos en una pieza esencial de la estrategia de EEUU en la zona. Así consiguió ocupar el Sahara. La estrecha alianza hispano-norteamericana, la extensión del riesgo islamista en Marruecos y el cambio de tendencia política en Argelia, cuya riqueza energética justificó desde un principio un acercamiento entre aquel país y los EEUU, dejaron *de facto* aislado a Marruecos. La crisis de Perejil constituyó la prueba clara de que tal cambio se había consolidado. El nuevo rumbo de la política española devuelve la situación, en muchos aspectos, a la existente hace diez años. España vuelve a ser un aliado poco fiable, Marruecos un régimen cuya estabilidad es interesante y el Sahara un pre-

cio relativamente bajo a cambio de mantener esa estabilidad. El acercamiento entre EEUU y Marruecos es en estas coordenadas inevitable. Con el apoyo de Francia, cuya incondicionalidad fue notoria durante la crisis de Perejil, Marruecos rompe su aislamiento y retomará, ahora con prisas, el interés por cerrar alguno, sino todos, los asuntos que considera pendientes.

La debilidad con la que el nuevo gobierno parte a la hora de enfrentarse al escenario marroquí es más acusada si cabe por la escasa convicción con la que la opinión analítica de la que se nutre su percepción de los asuntos exteriores muestra al defender determinados intereses españoles. Como sucedió en 1975, no faltan analistas convencidos de la necesidad de resolver los litigios existentes con Marruecos partiendo de un postura extremadamente flexible, cuando no abiertamente derrotista, un fenómeno que afecta a los espacios marítimos en liza, a Canarias y a Melilla y Ceuta. La cesión del Sáhara fue defendida como la mejor solución para evitar una guerra colonial. Aquel acontecimiento tan poco meritorio no ha recibido posteriormente la atención que desde un punto de vista estratégico merece. Y aunque hoy sería difícil para alguien defender la bondad, oportunidad o legalidad de ese hecho, la argumentación de las soluciones que pretenden resolver los litigios actuales es la misma. Esa argumentación se caracteriza, sobre todo, por su alto grado de abstracción. Fenómenos intangibles, como la democratización de Marruecos, la compenetración económica, el desconocimiento mutuo, la vecindad inevitable se utilizan como razonamientos objetivos que animan y respaldan decisiones políticas concretas

nefastas. Entre ellas, la dejación de soberanía en espacios marinos; la dejación de intereses económicos en el Sahara o el silencio ante las reclamaciones territoriales de Marruecos. La ignorancia consciente de los factores concretos que impulsan la política marroquí, actitud tradicional, y ahora renovada con determinación, solo pueden generar tensiones. Y esas tensiones no tardarán en renacer.

### **La necesidad de una política global**

La necesidad de poner en marcha una política norteafricana global y omnicomprensiva deriva de las variables que deben ser tenidas en cuenta. Se trata de variables de naturaleza diversa que afectan a España con intensidad, pero no necesariamente de la misma manera. Esta necesidad no es nueva. Con timidez, sin duda, los gobiernos del Partido Popular fueron introduciendo notas de racionalidad y modernidad en la acción española en la región, equilibrando las relaciones con los tres actores principales, a saber, Marruecos, Argelia y Mauritania; desmitificando determinadas tendencias, proclives a reducir la acción norteafricana a la relación hispano-marroquí; y clarificando los intereses a salvaguardar. Lo poco avanzado en este terreno pelagra ahora ante una política que vuelve a concentrarse en Marruecos; vuelve a desconocer los intereses españoles inmediatos y parece perseguir un nuevo desequilibrio entre los actores regionales que merecen atención. Un reduccionismo que sólo puede aspirar a superar problemas coyunturales y que impide valorar objetivamente las opciones diplomáticas españolas. Con frecuencia la acción exterior de un estado se ve constreñida por factores que no domina; pero es más extraño encontrar casos en que el propio Estado concer-

nido autolimita su capacidad de maniobra obviando opciones estratégicas válidas. Y éste parece ser el caso. El nuevo Gobierno de España ha decidido no utilizar sus recursos y no ejecutar sus opciones, algo contraproducente cuando existen intereses irrenunciables en juego.

Las cinco variables que condicionan la acción española en el Magreb son:

1. La existencia de territorios españoles en litigio.
2. La presión islamista en la región.
3. La ausencia de democracia y marcos jurídico-políticos liberales.
4. La importancia de los recursos energéticos de la zona.
5. La crisis del Sahara Occidental.

La combinación de estas variables deben permitir garantizar los intereses de España que, aunque pudieran imaginarse sometidos a la discrepancia partidista, son en realidad sencillos de establecer con objetividad:

1. La integridad territorial.
2. La seguridad migratoria.
3. Adecuado suministro energético.
4. Reducir el peligro terrorista.
5. Garantizar intereses económicos generales.

Para alcanzar esos objetivos debe contarse con instrumentos de acción específicos, que también son sencillos de evaluar:

1. Una adecuada influencia en foros internacionales.
2. Una adecuada capacidad policial y militar.

3. Una estructura de alianzas estratégicas funcional.

El gobierno dirigido por Rodríguez Zapatero parte de una situación delicada, toda vez que carece del dominio razonable de cualquiera de los tres instrumentos. Carece de influencia en foros internacionales trascendentes. Dentro de la UE su capacidad se ve seriamente limitada por el peso de otros estados como Francia o Alemania, cuyos intereses se encuentran lejos de los españoles. España abandonará pronto el Consejo de Seguridad, reforzando así su irrelevancia en un contexto internacional marcado por la cuestión iraquí. Y tras la retirada de las tropas de Iraq, la relación con EEUU está sumamente deteriorada. La capacidad de influencia sobre la Administración norteamericana ha desaparecido, y con ella gran parte de la que se ejercía sobre terceros estados. Respecto al segundo instrumento, la capacidad policial y militar, España se encuentra, también, en una posición sumamente débil. Sus Fuerzas Armadas tienen una dimensión pequeña. Aunque su equipamiento ha mejorado algunos de sus planes de dotación más ambiciosos, como la incorporación de nuevos helicópteros de combate, están lejos de culminarse. Sus cuerpos policiales y su servicio de inteligencia necesitarán serios ajustes antes de ser plenamente operativos contra el terrorismo islámico, como ha quedado demostrado tras el 11M. La pérdida de la privilegiada relación con EEUU y el Reino Unido constituye un obstáculo adicional. Por último, su red de alianzas internacionales, lentamente construidas durante los últimos ocho años, se ha resquebrajado. El nuevo gobierno ha abandonado el vínculo preferente con los EEUU y otros aliados europeos, como Reino

Unido e Italia. Pero no ha podido sustituirlo por otro alineamiento equivalente. Aunque España se incorporase de lleno al eje franco-alemán, algo improbable, difícilmente compensaría los niveles de seguridad perdidos. En este escenario las opciones españolas frente a Marruecos se reducen drásticamente, y su vulnerabilidad ante acciones diplomáticas o militares agresivas aumenta exponencialmente.

### El futuro

La debilidad de la posición española en lo concerniente a sus relaciones con Marruecos está además condicionada por otros dos factores importantes. Uno interno, la división profunda entre derecha e izquierda, sobre este asunto y otros conexos. Y otro externo, a saber, la divergencia creciente entre los modelos de acción exterior aplicables en la región magrebí, el americano y el europeo. Las elecciones generales de 2004 y sus especiales circunstancias han generado una división política muy intensa y, probablemente, de difícil superación a corto plazo. Esta especial circunstancia ha permitido constatar diferencias de percepción notables, a su vez condicionadas por el imaginario partidista al uso. La insistencia en la izquierda en valores como la paz, la solidaridad, el multiculturalismo; y la alimentación de una imagen distorsionada de la derecha, de cuyos puntos de vista se huye con desdén, hacen de su percepción estratégica un cuadro de escaso realismo. La necesidad de alcanzar esos ideales genera otra de especial gravedad, a saber, la de crear una ficción que los simbolice. El primer paso para alcanzar esa meta es la dulcificación unilateral de otros actores internacionales, y, por consiguiente, la falsificación del escenario estratégico en el que se desarrolla la relación

con ellos. Es más sencillo culpar al ex-presidente Aznar de ser el origen de los malentendidos con Marruecos que aceptar la existencia de diferencias insalvables con el país vecino. El resultado es la ausencia de consenso básico sobre la cuestión, una ausencia que, como se observa hoy, impide establecer una política que disfrute de adecuada continuidad. El segundo condicionante no es menos interesante. Durante años la Unión Europea ha desarrollado una política norteafricana de naturaleza indefinida. Contención, cooperación y tolerancia con los regímenes existentes se contraponen con la formulación norteamericana que pretende promover de forma activa la democracia en la zona. Aunque en Europa se hace hincapié en este objetivo, lo cierto es que es secundario y considerado utópico. La escasa voluntad de transformación casa bien con una forma de pensar como la descrita con anterioridad y resta eficacia local a las acciones de la UE. Es más sencillo ver a Marruecos como un socio fiable y en transición que como una dictadura inestable e ineficaz. Se produce así un refuerzo involuntario de la percepción menos realista, por tanto más falsa, del escenario en el que España debe actuar.

Mohamed VI tenderá a imitar los patrones de comportamiento de épocas anteriores, igual que el gobierno español del PSOE. Para estos la nueva política marroquí se basa en deslizar los conflictos a un segundo plano, obviando su existencia o retrasando su solución *sine die*. A pesar de ello y conocedor del grado de tensión existente en las relaciones bilaterales, el presidente Rodríguez Zapatero ha tenido que buscar un instrumento que permitiese iniciar los contactos y transmitir un cambio de actitud di-

plomática. Y ese instrumento fue desde un principio el Sahara Occidental. La elaboración de una política respecto del Sahara favorable a Marruecos y su posterior ejecución se ha enfrentado, sin embargo, a problemas irresolubles, entre ellos el masivo apoyo que la causa saharauí despierta en la sociedad española y el desdén de Argelia. Tras dar a entender que el Plan Baker era impracticable, el verano de 2004 ha sido testigo de un paso atrás, al volver a admitir el ministro Moratinos la validez de ese plan y la conveniencia del marco de la ONU como ámbito de solución del conflicto. Marruecos en este escenario detectó pronto el cambio y decidió aprovecharlo al máximo siempre sin concesiones de fondo. Cuando el nuevo rumbo en el tema saharauí se ha vuelto a romper, el gobierno marroquí anunció la concesión de licencias de prospección petrolera en el cuadrante marítimo que engloba Melilla, Chafarinas y Alborán. Esta acción, claramente inamistosa, ha carecido de respuesta pública por parte del gobierno español, que ha insistido en todo momento en su carácter menor y ajeno a las buenas relaciones entre ambas partes. Se trata del juego del palo y la zanahoria, pero, por paradójico que parezca, ejecutado por la diplomacia marroquí.

El escenario se aleja, sin embargo, de otros similares en los años ochenta por varias razones. En el caso español, el incidente de isla Perejil hace difícil no contemplar una escalada inesperada de la tensión. En el caso marroquí la monarquía se enfrenta a un período clave si Mohamed VI desea consolidar su posición. La necesidad de reforzar la legitimidad del monarca en circunstancias internacionales e internas convulsas le obligará a pre-

sionar todo lo posible sobre la situación del Sahara, buscando el apoyo simultáneo de Francia y Estados Unidos, ya obtenido, y forzando un cambio de actitud en España y Argelia. El creciente problema islamista y terrorista en el país obligará al rey, además, a buscar escenarios de conflicto alternativos que permitan desplegar el nacionalismo intenso del régimen, única fuerza ideológica capaz de representar un obstáculo al avance de las ideas islamistas. Si el islamismo incorpora a su acervo la legitimidad nacionalista que hasta ahora ha detestado la monarquía, ésta y el régimen que de ella emana correrán serios riesgos. Estos escenarios de conflicto alternativos solo pueden ser los existentes de forma latente con España: fronteras marítimas, fronteras terrestres, terrorismo, narcotráfico e inmigración. La ausencia de una alianza estratégica con EEUU y la frialdad de Francia hacia los intereses españoles ofrecen a Marruecos una amplia libertad de acción así como la ventaja de la iniciativa que, como en el caso Perejil, irá en detrimento de los intereses españoles, pues obligará a una reacción que pudiera ser interpretada, por exceso o por defecto, como inadecuada, dentro y fuera de España. La alta estima en que el nuevo gobierno de España parece tener la imagen ofrecida por el país hacia el exterior y la limitada capacidad para tolerar críticas internacionales reforzarán la rigidez de la reacción española, haciendo que la relación riesgo-beneficio sea mayor para Marruecos. Cuanto más elevado sea ese ratio para Marruecos, mayores serán las posibilidades de que ese país utilice el enfrentamiento directo como recurso diplomático. En estas coordenadas la política socialista hacia el reino alauita está abocada, por necesidad, al fracaso.

## Conclusión

La nueva política española hacia Marruecos pretende deslizarse por los vericuetos que le fueron comunes hasta 1996. Tal deslizamiento se produce sin embargo en circunstancias internacionales inestables y obviando las variables de diversa índole que condicionarán las relaciones bilaterales en los próximos años, entre ellas, la búsqueda de legitimidad adicional por parte de la corona marroquí; la

necesidad de hacer frente a los islamistas en el reino alauita y la renovada fuerza del nacionalismo como remedio para las tensiones sociopolíticas internas en el vecino africano. La colusión de estos factores favorecerá los incidentes entre ambas partes en una política que pretende el equilibrio regional reforzando el poder y la influencia del estado más agresivo del Magreb.

Ángel Pérez es Analista de Política Internacional.