

La política exterior de Marruecos responde a la continuidad histórica del legado precolonial y postcolonial, pero está en un constante proceso de adaptación. Actualmente, afronta una etapa crucial de este ajuste en un contexto mundial cada vez más globalizado, cada vez menos previsible y en proceso de transición hacia una nueva jerarquización del poder. Lo que se dirime en este caso está relacionado con el estatus y con el rango en el sistema internacional: ¿qué posición ocupar en el tablero geoestratégico y geoeconómico mundial? ¿Cómo mantener una posición cómoda o cómo conquistarla o reconquistarla? ¿Cómo aprovechar las nuevas ventanas de oportunidades estratégicas? Estas preguntas adquieren mayor preponderancia en la medida en que la evolución de las posturas de los socios y de los rivales afecta a los intereses de Marruecos.

En el proceso de adaptación de la política exterior de Marruecos confluyen cinco importantes desafíos del pasado, del presente y del futuro: el *impasse* magrebí, la incertidumbre de las relaciones con la Unión Europea (UE), la nueva dimensión económica de la diplomacia, la proyección africana, y la cuestión del Sáhara occidental.

Salir del *impasse* magrebí

El Magreb sigue siendo el centro de atención fundamental de la política exterior marroquí. Es en este espacio de pertenencia geográfica, histórica, incluso identitaria, donde se dirimen sus intereses vitales en relación con la construcción de su territorio nacional, de su economía, de su estabilidad y el desarrollo de su sociedad. Ahora bien, todavía no parece que se reúnan las condiciones de un consenso estratégico sobre la integración magrebí, habida cuenta una serie de factores de bloqueo importantes: en primer lugar, el juego geopolítico en el Magreb sitúa a Marruecos y a Argelia en una lógica antagonista marcada por una competición en todos los frentes. La carrera por el liderazgo estructura por tanto las relaciones bilaterales, ejerciendo tensión sobre el conjunto de la región. Así pues, la constancia de las posturas estratégicas argelino-marroquíes explica la durabilidad del conflicto del Sáhara. En segundo lugar, las peripecias de las transiciones políticas provocan una suspensión coyuntural de la dinámica de integración. Por último, algunos Estados todavía no están dispuestos a ceder una parte de la soberanía nacional a una estructura supranacional.

Por consiguiente, el Magreb es la región menos integrada de África¹, una región donde las vías del diálogo y de la unificación están en suspenso, mientras que la carrera armamentista alcanza un nivel crítico². Puede decirse que el paradigma realista de la centralidad del Estado-nación, del equilibrio de las fuerzas y del interés nacional siguen moldeando la configuración geopolítica del Magreb.

En este contexto, para que el relanzamiento de la unidad magrebí sea global, deberá ser objeto de un diálogo estratégico argelino-marroquí capaz de hacer confluír dos puntos nodales: el reparto de liderazgo en el Magreb sobre la base de una distribución equilibrada, y el relanzamiento de la Unión del Magreb Árabe (UMA). Entretanto, el juego geopolítico

1. El comercio intrarregional entre los países del Magreb está estancado en menos de un 3%, mientras que representa el 10% entre los países de la CEDEAO y el 19% entre los países de la SADEC.

2. Para el Stockholm International Peace Research Institut (SIPRI, 2017), Marruecos y Argelia siguen estando entre los mayores importadores de armas en África, con un total combinado del 56% de las importaciones africanas.



LA POLÍTICA EXTERIOR
DE MARRUECOS,
DESAFÍOS Y AJUSTES

RACHID EL HOUDAIGUI,

Profesor titular en la Facultad de Derecho de Tánger

está muy marcado por estrategias nacionales profundamente orientadas a opciones alternativas.

Marruecos, que considera que lo ha intentado todo para normalizar sus relaciones con su vecino argelino y para relanzar la dinámica magrebí, expresa su decepción a través del rey Mohamed VI en la 28ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana celebrada en Addis Abeba³. El soberano reconocía que “la llama de la UMA se ha apagado” porque, admitía, “... la fe en un interés común ha desaparecido”. Marruecos constata pues que las condiciones no son todavía favorables al relanzamiento de la integración magrebí sobre nuevas bases institucionales y normativas, al considerar que el coste es mayor que los beneficios. Decide, en este sentido, proseguir con sus construcciones nacionales (*economy-building* y *strategic builing*) al margen del Magreb, sin renunciar por ello al ideal magrebí. La reorientación hacia África occidental, materializada con la solicitud de adhesión a la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CE-DEAO), responde a este enfoque. Esta nueva postura, si llega a concretarse, no entraría en contradicción, de hecho, con las disposiciones de la UMA, que admiten la adhesión a otra agrupación regional siempre y cuando no “... se dirija contra la independencia política o la unidad territorial de los demás estados miembros” (apartado 2 del artículo 15 del Tratado de Marrakech)⁴. El principal reto para Marruecos consiste en encontrar un nuevo espacio de integración económica sustitutorio que pueda singularizar su posición y permitirle aprovechar sus bazas, a la espera de mejores tiempos para la unidad magrebí.

Gestionar el tiempo de las incertidumbres con la Unión Europea

Las relaciones entre Marruecos y Europa no parecen haber escapado a la ley de los ciclos de la historia, incluso si se basan en vínculos institucionales. Tras la consolidación de la confianza surgirá, en el horizonte, la desilusión y la desconfianza. Las autoridades marroquíes habían hecho siempre de la “aproximación a Europa” una palanca sólida y evolutiva de la política exterior:



pasando de un simple acuerdo comercial en 1969, revisado y ampliado en 1976, a un acuerdo de asociación (1996), reforzado por el plan de acción de la Política Europea de Vecindad, antes de alcanzar el estatus avanzado que abre la vía a una nueva forma de compromiso contractual (2008). Esta dinámica se enmarcaba en un discurso diplomático enfático: “promotor de la aproximación del Magreb a la Unión Europea”, “anclaje del reino en la esfera europea”, etc.

Actualmente, surge en la agenda europeo-marroquí un factor que Marruecos aparentemente no ha previsto nunca, o que, más bien, habría minimizado, a saber, el peso de las normas jurídicas en las relaciones internacionales de la UE. En efecto, la UE se ha convertido en una fuerza emisora de normas y de decisiones jurisdiccionales, algunas de las cuales pueden perjudicar los intereses vitales del país. Cabe señalar especialmente las decisiones de los órganos jurisdiccionales europeos sobre la territorialidad de los acuerdos relativos a la agricultura y la pesca, que tienen implicaciones fundamentales para el futuro del modelo de las relaciones europeo-marroquíes. Las sentencias del Tribunal de la UE (diciembre de 2015) y la sentencia del TJUE (diciembre de 2016) llevaron a Marruecos a suspender sus relaciones con la UE, provocando así la congelación del diálogo

político y frenando las negociaciones sobre el ALECA.

En este contexto de enfriamiento de las relaciones se produce la muy reciente decisión del TJUE (febrero de 2018) sobre el acuerdo de pesca, que diferencia el territorio del Sáhara occidental del territorio marroquí. La reacción moderada de las autoridades marroquíes puede explicarse por la interpretación que hacen de los términos de la sentencia, considerando que “ese término de exclusión de las provincias del Sáhara no se expresa nunca explícitamente de manera clara y deliberada”⁵. El reto fundamental consiste en disponer de los márgenes de maniobra suficientes para poder celebrar un nuevo acuerdo que incluya al Sáhara de aquí a julio de 2018, fecha en la que expira el acuerdo actual. Por otra parte, la asociación europeo-marroquí no habría sobrevivido al endurecimiento de las dos partes. Sin embargo, el riesgo sigue siendo real, ya que resulta difícil ver de qué manera la Comisión y los países europeos pueden ignorar las disposiciones de la sentencia, salvo si suscriben una reformulación implícita de la autoridad de Marruecos sobre el territorio en cuestión. Del mismo modo, queda fuera de toda duda que las autoridades marroquíes acepten la celebración de un acuerdo que no incluya al Sáhara occidental.

3. Al día siguiente del retorno oficial de Marruecos al organismo africano.

4. Túnez adoptó el mismo proceso, adhiriéndose el 20 de octubre de 2017 al Common Market for Eastern and Southern Africa (Comesa) y acercándose a la CEDEAO.

5. Declaración del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, Nasser Bourita, a la prensa marroquí el 27 de febrero de 2018.



El principal reto para Marruecos consiste en encontrar un nuevo espacio de integración económica, a la espera de mejores tiempos para la unidad magrebí

En cualquier caso, existiría la tentación de afirmar que ha nacido una nueva situación objetiva en la vida jurídica entre Marruecos y la UE: ¿qué ocurrirá con el futuro planteamiento marroquí ante la inseguridad jurídica de los acuerdos, con las suposiciones relativas a una solución política al mandamiento del TJUE y con las perspectivas de las relaciones europeo-marroquíes? Sin duda, todavía es pronto para hacer una valoración global y completa, ya que la aceleración de los acontecimientos no permite determinar con claridad la configuración que surgirá de este proceso. No obstante, algunos indicios preliminares indican que, en tal situación, Marruecos probablemente no tiene

otra opción que adaptarse rápidamente y aprender el lenguaje de la nueva situación con el fin de concentrarse en lo esencial: adoptar una estrategia jurídica para protegerse de los efectos colaterales del asunto del Sáhara; consolidar los beneficios económicos con la UE; aprovechar los vínculos políticos con los países europeos influyentes (Francia, España, Italia, Alemania); seguir ampliando los horizontes de los socios globales (China, Estados Unidos, países del Golfo).

Consolidar la nueva dimensión económica de la política exterior

El modelo de desarrollo económico marroquí se caracteriza por una débil creación de empleo, un reparto poco equitativo de la riqueza y un posicionamiento económico internacional ligeramente competitivo. Su crecimiento no obstante positivo y su fuerte apertura comercial contrastan con una realidad socioeconómica preocupante, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Estado desde el inicio del tercer milenio. El paro afecta a más de cuatro de cada diez jóvenes urbanos⁶, un problema socioeconómico que alimenta inquietudes, frustraciones y descontento, como ponen de manifiesto los acontecimientos de Alhucemas y de Yerada (2017-2018).

Evidentemente, el país solo podrá proceder a un salto cualitativo mediante reformas internas profundas, y la política exterior puede contribuir a ello de manera sustancial, lo que implicaría nuevas orientaciones de la dimensión económica de la política exterior. No cabe duda de que el Estado marroquí ha iniciado un proceso de apropiación de los retos de la economía política internacional, de manera que la diplomacia esté al servicio de la economía nacional. Sin embargo, todo depende del modo en el que aborde tres desafíos que ya están abiertos actualmente y que están intrínsecamente vinculados con el posicionamiento internacional.

En primer lugar, el camino hacia un posicionamiento diversificado debería apoyarse en el sutil equilibrio entre, por una parte, la gestión pragmática de las interferencias con Occidente, derivadas de la lógica colonial y mantenidas durante el período posterior a la independencia; y, por otra, la adhesión progresiva a una comunidad de intereses geoeconómicos sur-sur. Marruecos no solo tiene la opción de construir y/o consolidar sus propios vínculos de conexión y de correspondencia entre la lógica del esquema norte-sur y el eje de cooperación América Latina, África, Asia.

Marruecos también se enfrenta al dilema de los acuerdos de libre comercio. En efecto, la liberalización de la economía marroquí ha estado acompañada

6. Según los datos del Alto Comisionado de Planificación (HCP), Marruecos registró en 2017 una tasa de paro del 10,2%; 26,5% en el caso de los jóvenes de entre 15 y 24 años, con una tasa que culmina en un 42,8% en entorno urbano.

El *soft power* islámico de Marruecos gira en torno a tres ejes: la institucionalización de las redes de los ulemas, la consolidación de los vínculos con el islam tradicional de África occidental y la formación de los imanes



por la apertura al mundo, mediante la firma de numerosos acuerdos de libre comercio, en particular con la UE, los Estados Unidos, Turquía y los países miembros del Acuerdo de Agadir (Egipto, Jordania, Túnez). Aunque se haya reforzado el atractivo para la Inversión extranjera Directa (IED), no es menos cierto que esos acuerdos no han sido beneficiosos en el plano comercial, manteniéndose constante el déficit comercial⁷. Esto implica la revisión de estos acuerdos para que se conviertan en transmisión de la exportación. Ahora bien, la voluntad de las autoridades marroquíes chocará, presumiblemente, con las reticencias de algunos países. Además de las negociaciones al ralentí con la UE sobre el ALECA y el *stand by* con Estados Unidos, los acuerdos con Turquía pasan por momentos difíciles, que se suman a la crisis política entre los dos países.

Por último, el carácter reducido del mercado nacional (35 millones de habitantes) priva a Marruecos de economías de escala. Se trata de un obstáculo considerable que solo puede compensarse mediante una integración económica regional. De momento, el Magreb descompuesto no brinda esta oportunidad, de manera que Marruecos se ve obligado a llevar a cabo un movimiento histórico hacia el Sur, en concreto hacia África

occidental. La futura adhesión a la CEDEAO abre sin duda ventanas de oportunidad a la economía marroquí, al tiempo que suscita interrogantes en cuanto a la convergencia que se puede plantear entre los compromisos contractuales de Marruecos en el marco de los acuerdos de libre comercio y las disposiciones del Tratado de la CEDEAO.

Construir un destino africano

África es algo más que una opción de la política exterior de Marruecos, es una constante de la misma desde 1956, a pesar de las contingencias diplomáticas suscitadas por la cuestión del Sáhara. Tras su retirada de la Organización para la Unión Africana (OUA) en 1984, Marruecos adoptó un enfoque esencialista, compensando su ausencia institucional mediante la consolidación de relaciones bilaterales políticas con los países del África francófona.

Actualmente, la política africana de Marruecos se construye sobre la base de un discurso diplomático sin complejos y voluntarista, que insta a la vez a romper con el tercermundismo, a deconstruir el discurso pesimista, a la no injerencia en los procesos de democratización en curso y, por último,

a la modelización de la cooperación intraafricana a partir de la apropiación soberana de las riquezas del continente. Está claro que Marruecos está decidido a demostrar que su destino está estrechamente vinculado al de África, asumiendo las normas y los retos del continente, aunque no por ello encajándose en una lógica determinista, y que quiere disponer de una cierta capacidad para determinar su propio papel. Su proyección es, de hecho, impresionante: 48 visitas reales a unos 30 países frente a algunas a Occidente. Sin embargo, Marruecos no dispone de los medios necesarios y suficientes para llevar a cabo una política global y general. Parece haber hecho la elección táctica y estratégica de querer concentrarse en actuar en ámbitos específicos, porque los domina y porque generan plusvalías importantes (diplomacia religiosa, diplomacia humanitaria y gestión de crisis, formación cívico-militar, economía de los servicios, seguridad alimentaria). Marruecos ha contribuido a una decena de operaciones de mantenimiento de la paz. Ha realizado misiones exclusivamente humanitarias⁸ y forma anualmente a unos mil oficiales y suboficiales africanos. Se diferencia asimismo por un *soft power* islámico en torno a tres ejes: la institucionalización de las redes de los ulemas⁹, la consolidación de los vínculos con el islam tradicional de

7. Los intercambios exteriores de Marruecos han estado marcados por un agravamiento del déficit de la balanza comercial, que aumenta un 2,6%, pasando de 185 000 millones de dirhams en 2016 a 189 800 millones en 2017. Office des changes du Maroc, informe 2017.

8. Entre 2000 y 2007, se proyectaron siete hospitales de campaña multidisciplinarios en África subsahariana.

9. Desde hace ya 30 años existe la Liga de los Ulemas de Marruecos y de Senegal. Más recientemente, Marruecos ha creado la Fundación de los Ulemas Africanos.

10. Muy influenciado por el sufismo que ha adoptado la forma de hermandad.

11. El Instituto Mohammed VI para la formación de los imanes predicadores y de las predicadoras forma a los imanes de Marruecos, Guinea, Côte d'Ivoire, Nigeria, Chad, Túnez y Senegal. Se están estudiando otras solicitudes expresadas por otros países.

12. El Office chérifienne des phosphates se dedica a la construcción de plataformas de producción de fertilizantes en Nigeria y en Etiopía.



África occidental¹⁰ y la formación de los imanes¹¹. Por otra parte, la expansión de las grandes empresas marroquíes en gran parte del continente se acelera y abarca varios sectores de los servicios (banca, seguros, enseñanza, telecomunicaciones), así como en las minas y en la producción de fertilizantes¹².

La apertura a África occidental es uno de los pilares de la agenda continental de Marruecos. Le interesa en particular la formulación de un espacio geoeconómico africano norteoeste que va desde Marruecos hasta el golfo de Guinea, y que se incorporaría a las construcciones regionales existentes como la CEDEAO, especialmente si se tiene en cuenta que la conciencia del papel estructurador de los proyectos transnacionales, como el gasoducto Nigeria-Marruecos, augura un cambio en el pensamiento geopolítico africano, que parece evolucionar de un soberanismo estatal a la desterritorialización del concepto de potencia. Estos países están dispuestos a participar en proyectos de alcance regional que generen plusvalía y puedan contribuir a la consolidación de la integración económica.

En este contexto, el retorno de Marruecos a la Unión Africana (UA) supone un punto de inflexión particular en la nueva política africana de Marruecos. Este retorno era necesario por exigencias del contexto internacional, continental y regional. También era necesario estar presente para evitar que la construcción institucional de las normas y las reglas comunes siguiera haciéndose sin Marruecos.

13. Mohsen-Finan, 2006.

No parece necesario subrayar, en este sentido, que el derecho derivado de la UA se ha convertido en una fuente importante del derecho de los países miembros. Por otra parte, este regreso brinda a Marruecos la ocasión de defender su tesis sobre el Sáhara en los organismos africanos, difundiendo un discurso jurídico alternativo al de sus adversarios.

África garantiza nuevas fronteras económicas, políticas y diplomáticas a Marruecos, lo que explica la creación, en enero de 2018, de un ministerio delegado encargado de Asuntos Africanos. Entretanto, la cuestión de la perpetuidad de la influencia en un contexto competitivo seguirá constituyendo el núcleo de las preocupaciones marroquíes. En el plano religioso, por ejemplo, países como Arabia Saudí, Qatar y Turquía implantan relevos, respectivamente wahabitas y de los hermanos musulmanes, que compiten con el islam tradicional apoyado por Marruecos. Asimismo, resulta difícil pronunciarse sobre el futuro de las relaciones con Sudáfrica, que ha radicalizado su postura respecto a Marruecos, hasta llegar a conformar con Argelia el binomio antimarroquí más virulento de África.

Priorizar la solución a la cuestión del Sáhara occidental

La cuestión del Sáhara occidental es la primera prioridad para Marruecos. Hace de esta cuestión su razón de ser política, una palanca de su legitimidad política, incluso un pilar de la construcción del Estado-nación. Por tanto, en la concepción estratégica marroquí,

la devolución del Sáhara no debería ser objeto de ningún regateo y la responsabilidad de los unos y los otros está comprometida, de manera que la opción de la independencia no se admite, ya que provocaría una inestabilidad política duradera con consecuencias nefastas para toda la región. El régimen tendría de hecho muchas dificultades para sobrevivir a tal fracaso, y el país pagaría un precio elevado¹³.

A casi dos meses de la reunión anual del Consejo de Seguridad sobre la cuestión del Sáhara, prevista a finales de abril de 2018, el nuevo enviado personal del secretario general de las Naciones Unidas, Horst Köhler, intenta relanzar la mediación entre los actores del conflicto que no se mueven de sus posiciones iniciales. Cabe preguntarse si la ONU no corre el riesgo de reproducir las condiciones de la durabilidad del conflicto. ¿A partir de qué estadio la comunidad internacional puede recurrir a un proceso jurídico alternativo al que se considera insuficiente o ineficaz?

De hecho, la complejidad del conflicto se mide en este caso por el grado de los factores que entran en juego (jurídico, geopolítico, económico, político, antropológico), por el número de actores implicados (Marruecos, Argelia, el Frente Polisario, Mauritania), así como por el peso de las potencias implicadas (España, Francia, Estados Unidos) y la dinámica geopolítica de la región (tensión argelino-marroquí como amenaza asimétrica sahelosahariana). Lo que equivale a decir que la resolución del conflicto no debe ignorar la correspondencia que existe entre factores jurídicos y extrajurídicos, por una parte, y el juego de los actores implicados y afectados, por otra.

Cabe constatar que el derecho y la política son dos vertientes del conflicto del Sáhara y que interfieren y se cruzan tanto que es imposible vislumbrar una solución únicamente jurídica o exclusivamente política. En el primer escenario, el referéndum se basa en la lógica del *winner takes all*; en cuanto al segundo, el hecho consumado político estaría simplemente desprovisto de cualquier concepto de equidad. Esta constatación refleja una interpretación inclusiva del conflicto que vincula estrechamente las exigencias del derecho internacional con las necesidades, políticas, sociales y geopolíticas. Según este enfoque, el derecho internacional solo puede contemplarse correctamente si está firmemente anclado en el contexto social de la política internacional. Sin embargo, no es cuestión de diluir la fuerza vinculante del derecho en los hechos sociales, sino que se trata más bien de reconocer que un sistema internacional basado en la primacía del derecho oculta el hecho de que cualquier conflicto social debe resolverse con medios políticos¹⁴.

El hilo conductor que se podría sugerir es que la solución duradera y equitativa sigue siendo tributaria de la capacidad de las partes para superar las dificultades, mediante una inteligencia política que reconozca la necesidad de redefinir el enfoque jurídico del conflicto al margen de los procesos clásicos normativos y formalistas del derecho internacional. En este sentido, la autonomía como expresión de una autodeterminación equitativa puede constituir el marco político para ratificar el modo pacífico de solución del conflicto del Sáhara. El escenario opuesto es también probable en caso de que el Polisario y Argelia nieguen toda concesión. Así pues, nadie podrá predecir con exactitud qué vía adoptarán los protagonistas ni qué repercusiones tendrá todo ello sobre el conjunto de la región. El endurecimiento de las posiciones políticas culmina en situaciones geopolíticas descabelladas, como el cierre de las fronteras terrestres entre Argelia y Marruecos. La carrera armamentista, a la que se dedican los dos países, debería normalmente interpelar y movilizar todas las buenas voluntades en Europa y en otros países, en el sentido de un acercamiento argelino-marroquí, lo único capaz de desbloquear la situación para llegar a una solución negociada, justa y equitativa, garante de la dignidad de los componentes saharauis y de la integridad territorial de Marruecos.

Conclusión

La agenda diplomática de Marruecos se prevé, por tanto, cargada. El proceso de adaptación se asemeja a un ejercicio un tanto incómodo, pero que es necesario debido a la evolución del contexto mundial, regional y continental. No por ello va a conducir a un cambio radical o a un viraje completo en las orientaciones internacionales del país. Lo que se dirime actualmente y en el futuro impone, en cambio, una vigilancia estratégica y una adaptación constante para que los vecinos regionales, África y los socios mundiales no se organicen sin Marruecos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- El Houdaigui, Rachid. (2015): "Equity and self-determination in Western Sahara: An Alternative Path to an Enduring Compromise", en *Theories and Social Mechanisms, Essays in Honour of Mohamed Cherkaoui*, editado por Gianluca Manzo, The Bardwell Press, Oxford, noviembre de 2015.
- Mohsen-Finan, Kadija. (2006): "Inextricable, le conflit du Sahara occidental rebondit", *Le Monde Diplomatique*, 2006.

14. El Houdaigui, 2015.