

Cumbre bilateral UE-Marruecos: ¿qué avances?

El principal éxito de la cumbre radica en su valor simbólico. Pero no se dotó de contenido al Estatuto Avanzado, no se involucró a la sociedad civil y concitó protestas sociales.

Iván Martín

La primera cumbre bilateral del semestre de presidencia española de la Unión Europea (UE), la primera jamás celebrada con un país árabe y la primera organizada tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa, fue la cumbre entre la UE y Marruecos que tuvo lugar el 7 de marzo de 2010 en Granada. A las apenas dos horas de encuentro en la cripta del Palacio de Carlos V, en el recinto de la Alhambra, asistieron, por parte europea, José Luis Rodríguez Zapatero por la presidencia rotatoria de la UE, el presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, y el presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, y por parte marroquí el primer ministro, Abbas el Fassi (la ausencia del rey Mohamed VI se justificó por el hecho de que habitualmente no acude a este tipo de cumbres internacionales).

La cumbre se inscribe en el marco del Estatuto Avanzado acordado entre Marruecos y la UE mediante un Documento Conjunto sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales adoptado en el Consejo de Asociación de 13 de octubre de 2008, y en esa medida contribuyó a singularizar a Marruecos entre los países de la vecindad europea, y concretamente entre los países mediterráneos. En el terreno de los resultados, la cumbre adoptó una Declaración conjunta formal de nueve páginas cuyo contenido específico retoma en buena parte el contenido del Documento Conjunto e incluso de declaraciones anteriores de los Consejos de Asociación anuales. Cinco de las nueve páginas están dedicadas a una declaración política de carácter general sobre los grandes temas internacionales y regionales. En ella, se dedican seis líneas al conflicto del Sáhara Occidental (básicamente para apoyar los esfuerzos de las Naciones Unidas y el proceso de negociación en curso en el marco de las directrices del Consejo de Seguridad y subrayar “el papel y la responsabilidad de todas las partes implicadas a este respecto”), nueve líneas al conflicto de Oriente Próximo, 10 a la Unión del Magreb Árabe, “lamentando las dificultades que atraviesa” la integración magrebí, 14 líneas a felicitar por los avances de la Unión por el Mediterráneo e incluso ocho líneas a la Alianza de Civilizaciones.

La segunda parte de la Declaración, de dos páginas y media, está dedicada a hacer un repaso de los “Primeros pasos hacia la consolidación del Estatuto Avanzado”, aunque empieza subrayando el carácter no periódico de “esta cumbre *ad hoc*” (con lo que cabe dudar de que una cumbre como ésta se repita en un futuro previsible). Marruecos y la UE se felicitan por las iniciativas emprendidas desde la adopción del Documento Conjunto en octubre de 2008 en el ámbito del diálogo político, la cooperación económica y la dimensión humana.

En cuanto a la parte “operativa”, la última página y media con una “Agenda operativa para el futuro”, comienza poniendo el punto de mira en la cooperación bilateral al declarar que “las Partes reconocen asimismo que el proceso de reformas emprendido por las autoridades marroquíes y acompañado por la UE constituye un elemento clave de su cooperación”, y por lo demás básicamente otorga carácter prioritario a seis de los ámbitos de cooperación ya contenidos en el Documento Conjunto, comprometiéndose las partes a seguir avanzando por la misma vía: creación de una comisión parlamentaria mixta UE-Marruecos, protocolo sobre la participación de Marruecos en los programas de la UE, cooperación técnica y financiera, energías renovables e integración de las redes transeuropeas. Llama la atención que, pese a que uno de los seis ámbitos prioritarios de cooperación mencionados es precisamente la “integración de las redes transeuropeas de transporte”, la Declaración no haga ninguna referencia al proyecto de Enlace Fijo del Estrecho de Gibraltar, pese al carácter movilizador y altamente simbólico que puede tener dicho proyecto, presentado no hace mucho como vector fundamental de las relaciones euro-marroquíes.

La única decisión realmente concreta de la cumbre (aunque en realidad adoptada por la Comisión Europea unos días antes, el 3 de marzo, como parte del paquete de 16 nuevos Programas Indicativos Nacionales aprobados para los países de la vecindad) fue la asignación de 580,5 millones de euros para la cooperación de la UE en Marruecos entre 2011 y 2013. Se trata de un aumento significativo del 18,2% con respecto al periodo 2007-2010,

Asistencia financiera de la UE a Marruecos, 1995-2013

	Asignación total (mill. €)	Asignación anual media (mill. €)	Asignación por habitante anual (mill. €)
MEDA I (1995-1999)	660	132	4,7
MEDA II (2000-2006)	982	140,3	4,8
IEVA (2007-2010)	654	163,5	5,45
IEVA (2011-2013)	580,5	193,3	6,2

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de la Comisión Europea.

el más importante entre los países árabes mediterráneos con la excepción de Siria, que partía de niveles más bajos (el aumento medio para estos países es de 12,8%). De este modo, la Comisión Europea parece “premiar” efectivamente los avances en las reformas de Marruecos (Túnez o Egipto reciben aumentos próximos al 7%, y Argelia del 4,2%). Sin embargo, dicho aumento palidece frente al concedido a los países de la vecindad del este de Europa, que se sitúa en una media de 57,9% (para el mayor de esos países, Ucrania, la subida, por ejemplo, es del 26,8%).

Por otro lado, aunque la ayuda por habitante de la UE a Marruecos ha mostrado una tendencia sostenida de crecimiento, aumentando en más del 40% entre 1995 y 2013, sigue situándose en unos niveles muy modestos, ligeramente por encima de seis euros por habitante y año y sin ninguna relación con las necesidades de desarrollo de Marruecos o los recursos necesarios para poner en marcha una verdadera política de convergencia. Sorprendentemente, en la Declaración no se hace ninguna referencia a la negociación de las Perspectivas Financieras 2014-2020, que deberían sustanciar el compromiso europeo de ofrecer un “acompañamiento financiero apropiado y consecuente a la altura de las ambiciones comunes”. Tampoco aparece ninguna indicación sobre el compromiso, contenido en el Documento Conjunto, de “emprender una reflexión conjunta para, a partir de 2013, franquear una nueva etapa en el acceso a los medios comunitarios adecuados para acompañar a Marruecos en una lógica de la política regional y de cohesión de la UE y en la adopción de nuevos procedimientos de aplicación”, es decir, para plantear algún tipo de participación de Marruecos en los fondos estructurales europeos.

Sociedad(es) civil(es)

Uno de los elementos más chocantes de la Declaración Final es la inexistencia de cualquier referencia concreta a los agentes sociales o a la sociedad civil, más allá de reiterar la importancia de “implicar a nuevos actores y estimular los espacios de concertación entre las sociedades civiles”. De hecho, ni siquiera se incluyó en ella ninguna mención de la cumbre empresarial UE-Marruecos, celebrada en la víspera de la cumbre en Granada con la presencia de los primeros ministros

de España y Marruecos, o del I Foro de Autoridades Locales que tuvo lugar unos días antes en Córdoba, que sin embargo contenían algunas propuestas perfectamente asumibles. En ese sentido, la cumbre supuso un paso atrás con respecto a la importancia atribuida en el Documento Conjunto a la implicación de la sociedad civil.

En cambio, la sociedad civil sí hizo acto de presencia en la cumbre. Durante el fin de semana del 6-7 de marzo, Granada acogió hasta cuatro manifestaciones diferentes de colectivos sociales. La más numerosa fue la organizada por la Conferencia Internacional de Apoyo al Pueblo Saharaui celebrada de forma paralela a la propia cumbre bajo el lema “Sin libertad ni derechos humanos, ¡No al Estatuto Avanzado con Marruecos!”. Como reacción, también hubo una manifestación a favor del Estatuto Avanzado organizada por colectivos de inmigrantes marroquíes residentes en España. Por su parte, en su discurso a la cumbre leído por su primer ministro, el rey de Marruecos se anticipó a dichas protestas e hizo un llamamiento “a las otras partes” a “emprender el camino de un arreglo político al diferendo artificial en torno a su integridad territorial sobre la base de la iniciativa marroquí de otorgar a la región del Sáhara una amplia autonomía en el marco de la soberanía del Reino”. De hecho, este mensaje y las movilizaciones sociales que rodearon a la cumbre recibieron más atención mediática que la propia Declaración o las declaraciones de prensa de los líderes europeos.

Pero no sólo los activistas prosaharahuis se movilaron contra la cumbre. Los movimientos anticapitalistas convocaron una acampada y una manifestación “Contra la Europa del capital y su crisis”, y algunas asociaciones de agricultores españoles también aprovecharon para protestar contra el acuerdo de liberalización agrícola alcanzado entre la Comisión Europea y Marruecos en diciembre de 2009, que a su juicio perjudica a los productos españoles, aunque no se ratificará al menos hasta finales de 2010.

¿Avances contraproducentes?

En cualquier caso, el principal éxito de la cumbre, como subrayó la diplomacia española y europea, fue el mismo hecho de celebrarse, es decir, su valor simbólico y como medida de creación de confianza (un argumento utilizado ya para argumentar la importancia de la Asociación Euromediterránea). Ahora bien, más allá de dicho argumento, la experiencia de un año y medio de Estatuto Avanzado y de la primera cumbre UE-Marruecos deja algunas señales un tanto preocupantes y algunas lecciones para el futuro. En primer lugar, pese al apoyo decidido de dos de los países “grandes” de la UE, como España y Francia, cuyas diplomacias se han comprometido firmemente con el Estatuto Avanzado, la negociación para darle contenido ha puesto de manifiesto los límites de la estrategia de diferenciación de las relaciones de la UE con sus vecinos: difícilmente la Comisión Europea puede ofrecer a uno de ellos un tra-

to realmente privilegiado, por justificado que esté por el avance de las reformas (o por el “carácter pionero” y la “especificidad” de sus relaciones con la UE, como se indica en la Declaración de la cumbre con respecto a Marruecos), sin que los grupos de presión europeos se activen para bloquearlo y sin que los demás países vecinos reclamen el mismo trato. En realidad, el factor determinante no son tanto los avances concretos de un país y la dinámica de su propia relación con la UE, sino el juego interno de intereses y compensaciones en el seno de las instituciones de la UE y de sus Estados miembros en función de sus respectivos intereses geopolíticos.

Eso hace más necesario que nunca formular criterios claros para la concesión de relaciones privilegiadas a un país asociado, unos “criterios de vecindad avanzada” equiparables, aunque naturalmente menos estrictos, a los criterios de Copenhague que se aplican para entrar en la UE y que establezcan unas condiciones mínimas en términos de democracia y derechos humanos, de convergencia normativa y de avance de las reformas económicas, institucionales y políticas. Igualmente, sería necesario definir un mecanismo “técnico” de seguimiento y evaluación de los avances realizados en las reformas que permita “medir” los progresos de cada país y justifique dicha diferenciación, pues de lo contrario será difícil evitar que se impongan, en cada momento, las consideraciones políticas coyunturales o los intereses geopolíticos sobre los criterios objetivos.

Pero eso exige, a su vez, concretar la “oferta europea” diferencial, algo que hasta ahora no ha hecho la UE en el caso de Marruecos. De hecho, si se compara el contenido del Estatuto Avanzado con el contenido de la Asociación Oriental con seis países del este de Europa o del *upgrading* o “mejora” negociada con Israel aunque de momento no formalizada, la conclusión es que la diferenciación es bastante escasa, y tampoco se acaba de apreciar el valor añadido sustancial con respecto al contenido de la política europea de vecindad. La UE debe concretar qué ofrece a los socios que avancen sustancialmente en la convergencia normativa o en la aplicación de las reformas recogidas en sus Planes de Acción de Vecindad en términos por ejemplo de asistencia financiera, de acceso a los mercados europeos, de movilidad de personas o de participación en agencias, programas y políticas europeas.

Por último, la formalización del Estatuto Avanzado ha contribuido a movilizar todo tipo de intereses y colectivos sociales en contra de una profundización de las relaciones euro-marroquíes en las actuales condiciones,



El presidente de la UE, Van Rompuy, el primer ministro marroquí, El Fassi, el presidente de la Comisión, Durão Barroso, y el del gobierno español, Rodríguez Zapatero, durante la cumbre UE-Marruecos. Granada, 7 de marzo de 2010. / JORGE GUERRERO/AFP/GETTY IMAGES

y a poner el foco mediático sobre las insuficiencias de las reformas y en especial sobre las carencias en materia de derechos humanos en Marruecos. De hecho, resulta significativo que ante el “asunto Haidar”, en noviembre y diciembre de 2009, surgieran inmediatamente voces e incluso una iniciativa en el Parlamento Europeo que reclamaban la suspensión del Estatuto Avanzado con Marruecos, algo jurídicamente insensato en la medida en que, hasta ahora, y mientras no se concrete en un nuevo Acuerdo de Asociación o de Vecindad Avanzada, el Estatuto Avanzado no pasa de ser una declaración de intenciones sin valor jurídico alguno. Así que, paradójicamente, el Estatuto Avanzado y el reforzamiento del diálogo político bilateral ha acabado poniendo en la picota de los derechos humanos precisamente al país árabe donde los avances de la mayoría de los derechos y libertades son más evidentes, lo que más que contribuir al avance de las reformas seguramente supone una rémora para ellas. Ello podría hacer replantearse su aspiración a obtener también un estatuto avanzado a otros países como Túnez o Egipto, que se apresuraron a solicitarlo tras la adopción del Documento Conjunto entre la UE y Marruecos. Así pues, la ambigüedad de la oferta europea en el marco del Estatuto Avanzado y el descontento marroquí ante lo que considera un reconocimiento insuficiente de sus esfuerzos de reforma se han traducido en un cierto anticlímax en las relaciones bilaterales que la cumbre UE-Marruecos no consiguió disipar. ■