

Documentos CIDOB Mediterráneo; 12

Las agendas de la Unión europea y Marruecos en democracia y derechos humanos: ¿Una convergencia recurrente?
Laia Carbonell

documentos



Serie: Mediterráneo

Número 12. Las agendas de la Unión Europea y Marruecos en democracia y derechos humanos. ¿Una convergencia recurrente?

© Laia Carbonell

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46.797-2001

ISSN: 1696-9979

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Barcelona, septiembre de 2008

LAS AGENDAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y MARRUECOS EN DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS: ¿UNA CONVERGENCIA RECURRENTE?

Laia Carbonell*

Septiembre de 2008

*Máster en estudios euromediterráneos; colaboradora de la Fundación CIDOB y de Elcálam (Comité de Defensa de los Derechos Humanos en el Magreb)

Este documento se enmarca en la colaboración del MAEM/MEMA y la Fundación CIDOB. La autora quiere agradecer la colaboración de Eduard Soler i Lecha por su supervisión, comentarios y sugerencias, y de Laura Feliu, por sus correcciones y aportaciones

Introducción

Marruecos emprendió un tímido proceso de liberalización política en la década de los noventa que generó las expectativas de desembocar en la plena democratización del país. Tras la muerte de Hassan II, la subida al trono de Mohamed VI, con un discurso modernizador, hizo pensar en un nuevo empujón hacia la democracia. Sin embargo, este proceso sigue avanzando a pasos muy lentos. Las reformas políticas y económicas emprendidas por Marruecos en los años noventa lo han convertido en el país de Magreb, junto con Mauritania, con mejores indicadores de democratización, por ejemplo, según la clasificación de Freedom House¹. Sin embargo, todavía le queda un largo camino de reformas hasta poder considerarlo una democracia plena. Marruecos ha ido adaptando progresivamente su economía al escenario internacional, ha emprendido medidas para la apertura de su sistema político y colabora estrechamente con la Unión Europea en campos como la lucha contra inmigración irregular, el tráfico de drogas y el terrorismo. Todo esto lo ha convertido en uno de los socios privilegiados de la UE.

Según las teorías de la transición, la apertura política es el punto de partida hacia la democratización. Posteriormente se deberían suceder las etapas de transición y consolidación de la democracia (Korany, Brynen y Nobel, 1995). No obstante, los pasos posteriores a la liberalización no son automáticos y la culminación del proceso, la consolidación de la democracia, dependerá del éxito del proceso de transición (Schneider y Schmitter, 2004).

En este sentido, Thomas Carothers (2002) advierte que los procesos de liberalización política que se viven en el Magreb no parece que vayan

1. Es el único que recibe la categoría de "parcialmente libre", en comparación con Argelia, Libia y Túnez, considerados "no libres" en el informe de Freedom House de 2007.

a traducirse en la democratización de la zona a corto o medio plazo, dejando este proceso inacabado e incompleto. Según este autor, muchos de los países que durante los años noventa experimentaron una tímida liberalización de su sistema político no van a profundizar en este proceso a corto plazo, ya que el grado de apertura que han conseguido permite a los regímenes autocráticos mantener el poder tanto sobre el sistema político como sobre la población, al mismo tiempo que las reformas efectuadas los ha legitimado de cara a la comunidad internacional. En el caso de Marruecos, nada indica que se haya emprendido un proceso de transición, sino más bien una serie de reformas parciales, controladas desde arriba.

La UE ha expresado reiteradamente su determinación de fortalecer las relaciones con sus países vecinos –con Marruecos como uno de sus socios privilegiados– y de promover en éstos los valores democráticos y los derechos humanos. Mediante la articulación de los mecanismos de cooperación, la UE se ha erigido como una potencia civil (Jünemann, 2004), que cuenta con el éxito de su modelo como principal incentivo para promover cambios en terceros países. A través de estas iniciativas de cooperación, la UE asevera su deseo de influir positivamente en los países vecinos para impulsar medidas que desemboquen en un mayor desarrollo socioeconómico y en el establecimiento de un Estado de derecho.

No obstante, los resultados cosechados hasta ahora en los países del sur del Mediterráneo no dejan demasiado lugar al optimismo. Por un lado, el desarrollo socioeconómico en estos países no ha sido lo suficientemente rápido para lograr reducir la brecha entre ambas orillas. Por el otro, entre los países árabes del Mediterráneo todavía no hay ninguno que pueda considerarse plenamente democrático. Se han impulsado reformas a distintas velocidades, entre las que priman la reestructuración económica y la apertura de mercados por encima del diálogo político. Dentro de este último campo, si bien se han realizado tímidos avances en el campo de los derechos humanos, la reforma de los sistemas políticos prácticamente no se ha abordado.

En este documento nos proponemos dar algunas respuestas a por qué no se ha logrado avanzar en materia de democratización en Marruecos, mientras que sí se ha avanzado en asuntos económicos y comerciales. Nos preguntamos a qué se debe la distancia entre las intenciones declaradas de la UE de promover los valores de la democracia con la falta de medidas destinadas para ello, y si es por una falta de capacidades o de voluntad.

Para arrojar algo de luz sobre estas cuestiones, este documento analiza la política europea en el Mediterráneo, desde los primeros acuerdos comerciales hasta la Política Europea de Vecindad. En segundo lugar, se aborda el papel de la UE como agente de promoción de la democracia y los derechos humanos, así como las medidas que ha aplicado a Marruecos. Para ello se incide en los medios de que dispone la UE, para intentar discernir si esta falta de resultados obedece a una falta de interés, a unos incentivos insuficientes o a unos instrumentos poco eficaces. En tercer lugar, se analiza la evolución del sistema político marroquí desde su independencia hasta la actualidad, con especial énfasis en la reforma político-administrativa iniciada en los años noventa. Finalmente, se evalúa la eficacia de las políticas europeas en la promoción de la democracia señalando los aspectos que explican un impacto menor del esperado.

La política de la Unión Europea en el Mediterráneo

Evolución de la política de la Unión Europea en el Mediterráneo

Es notoria la evolución que ha experimentado la política europea en el Mediterráneo, que ha estado marcada por los intereses de la UE en cada momento. Ésta se inició en forma de relaciones comerciales, que se han ido ampliando paulatinamente hasta abarcar la cooperación económica y financiera, el diálogo político, el intercambio cultural, la seguridad y el medio ambiente.

En los inicios de la Comunidad Económica Europea, su política exterior centró sus objetivos en los acuerdos comerciales (Emerson et al., 2005), por lo que el diálogo político quedó supeditado a los intercambios comerciales. El Tratado de Roma establecía “relaciones privilegiadas” entre Francia y Argelia, Marruecos y Túnez. Posteriormente, se firmaron una serie de protocolos por los cuales las mercancías procedentes de Túnez, Marruecos, Argelia y Libia gozaban de regímenes especiales de importación (Castaño, 2004). Paulatinamente, aquellos primeros acuerdos comerciales se fueron ampliando y pasaron a incluir elementos de cooperación económica, financiera, técnica y social debido a una confluencia de intereses entre los países europeos y los vecinos del sur del Mediterráneo en temas como los intercambios agrícolas e industriales, la mano de obra, el turismo, la energía y la seguridad de la zona, introduciendo así un incipiente diálogo político.

El año 1972 fue especialmente importante en la política europea en el Mediterráneo, ya que fue cuando nació, en la cumbre comunitaria de París, la Política Global Mediterránea (PGM). Este nuevo marco de cooperación obedecía a la necesidad de regular esta serie de acuerdos bilaterales y diferenciados que se habían ido firmando con cada país individualmente.

Con el fin de la Guerra Fría y el desmembramiento del bloque comunista, la CEE se volcó en la consecución de la democracia en los países del Este. En paralelo, se aprobó la Política Mediterránea Renovada en 1990, que establecía unas nuevas relaciones con los países del sur del Mediterráneo, marcadas por una mayor presencia del discurso de los derechos humanos y por la introducción de los capítulos social, político y financiero a los ya existentes acuerdos comerciales.

En el Consejo Europeo de Lisboa, en junio de 1992, se presentó la idea de la Asociación Euro-Magrebí, antesala del Partenariado Euromediterráneo, cuyos ejes vertebradores eran la cooperación, el establecimiento de una zona de libre cambio, el diálogo político y la cooperación económica, técnica, financiera y cultural. Sin embargo, esta iniciativa no llegó a progresar debido a la difícil situación que atravesaba

la región en aquellos momentos: la Guerra del Golfo, la crisis de Argelia, que desembocó en la guerra civil, y el conflicto palestino-israelí.

Finalmente, en 1995 se firmó la Declaración de Barcelona, la iniciativa más ambiciosa hasta la fecha en este ámbito². El objetivo principal del Partenariado Euromediterráneo es “hacer de la cuenca mediterránea un ámbito de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad”. Esta iniciativa se estructura alrededor de tres pilares –de colaboración política y de seguridad, de colaboración económica y financiera, y de colaboración en los ámbitos social, cultural y humano– para lograr un desarrollo integral de los países del sur del Mediterráneo y fortalecer las relaciones entre éstos y la UE.

Sin embargo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la agenda de la UE en el Mediterráneo dio un giro hacia la seguridad de la región, para primar la estabilidad sobre los avances democráticos. Así, el control de los movimientos migratorios y la lucha contra el terrorismo han eclipsado las iniciativas de defensa de los derechos humanos. En esta dirección, en la Conferencia euromediterránea de Valencia de 2002, se reforzó el capítulo de Justicia y Asuntos de Interior en la agenda euromediterránea. No obstante, fue en ese momento cuando algunos actores empezaron a replantear los instrumentos de la UE para la promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

En ese ámbito, los resultados del Proceso de Barcelona han sido bastante modestos y las valoraciones del cumplimiento de los objetivos, considerablemente críticas, lo que ha llevado a la UE a plantearse la necesidad de relanzar el proyecto euromediterráneo. Al mismo tiempo, se puso en marcha la Política Europea de Vecindad (PEV), que afectaba a

2. En ella participan Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Nacional Palestina. Chipre y Malta participaban en el Partenariado hasta su incorporación en la UE en 2004. Libia no participa del Proceso de Barcelona.

casi todos los socios mediterráneos del Proceso de Barcelona, cuyas bases figuran en un documento estratégico, publicado en mayo de 2004.

La PEV se presentó como un nuevo instrumento para evitar que la ampliación de 2004 incrementara las diferencias entre la Europa ampliada y los vecinos del sur del Mediterráneo³. Esta nueva política persigue, según su documento fundacional, “establecer un anillo de países que compartan los valores y objetivos fundamentales de la UE, unidos en una relación cada vez más estrecha, y que vaya más allá de la cooperación al incluir un grado significativo de integración económica y política”⁴.

El diseño de la PEV obedece a un enfoque bilateral, con el establecimiento de un plan de acción específico para cada país acorde con su voluntad y capacidades, que debe ser consensuado con cada uno (lo que se ha venido a denominar *joint ownership*). El objetivo de la PEV es el de diseñar programas específicos para cada país que les permita avanzar a la velocidad que éstos estimen oportuna. Asimismo, se contemplan nuevos incentivos, como la creciente participación en programas y políticas comunitarias que, no obstante, siguen siendo muy vagos y no quedan suficientemente definidos. Asimismo, Richard Youngs (2005) alerta que la PEV no introduce ningún nuevo enfoque respecto a la condicionalidad democrática, y que consolida la asistencia a proyectos de promoción de la democracia y los derechos humanos de perfil bajo.

La coexistencia del Proceso de Barcelona y la PEV ha hecho temer que pudieran solaparse, tanto por su cobertura geográfica como por su

3. “La Política Europea de Vecindad se diseña para prevenir la emergencia de una nueva línea divisoria entre la UE ampliada y sus vecinos, y ofrecerles la posibilidad de participar en distintas actividades de la UE, a través de una mayor cooperación política, de seguridad, económica y cultural”. *Política Europea de Vecindad*. Documento de Estrategia. Bruselas, 12 de mayo de 2004.
4. *Política Europea de Vecindad*. Documento de Estrategia. Bruselas, 12 de mayo de 2004.

contenido y objetivos. Estas preocupaciones fueron en aumento con el anuncio francés de repensar la política mediterránea. En el discurso de Nicolás Sarkozy, en Toulon, el presidente francés afirmó que el Proceso de Barcelona no había sido capaz de satisfacer los objetivos establecidos en 1995 y propuso la creación de la Unión Mediterránea entre los países ribereños, excluyendo así a buena parte de los Estados Miembros de la UE. Con su llegada al poder la propuesta francesa fue modificándose para neutralizar las críticas que empezaron a lloverle. En ese proceso fue especialmente importante el encuentro en Roma de Nicolas Sarkozy, José Luis Rodríguez Zapatero y Romano Prodi, el 20 de diciembre de 2007. En un comunicado conjunto se rebautizó la iniciativa como Unión por el Mediterráneo, y se recalcó que no tenía la vocación de sustituir el Proceso de Barcelona, sino que pretendía complementarlo y se disoció completamente esta iniciativa de los procesos de adhesión de Turquía y Croacia. La propuesta francesa se modificó una vez más, esta vez por las presiones de Angela Merkel, y se presentó al Consejo Europeo del 13 de marzo de 2008 como una propuesta franco-alemana. En ella se acordó que participaran todos los países de la UE. La iniciativa ha sido rebautizada como “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo” y, entre otras cosas, supone un cambio institucional con la creación de una copresidencia y un secretariado.

Relaciones entre Marruecos y la UE: del mal alumno, al alumno aventajado

Las relaciones entre Marruecos y la UE se han intensificado con los años y cada vez son más los campos en que ambos colaboran. Marruecos es para la UE un país clave para la seguridad en el Mediterráneo. Por su parte, la UE representa para Marruecos una serie de oportunidades económicas y financieras, así como de reconocimiento internacional. En el ámbito comercial, la UE es el principal socio de Marruecos. Desde la época de la colonización, cuando sus principales flujos de comercio

exterior se daban con Francia, Marruecos ha ido profundizando en su dependencia económica de Europa (Holden, 2005). Esta dependencia comercial de los mercados europeos ha ido aumentando paulatinamente con el incremento anual de las exportaciones marroquíes hacia el viejo continente. Los datos de 2006 reflejan esta interdependencia comercial entre Marruecos y la UE: el 73% de las exportaciones marroquíes tienen como destino la UE y el 52% de las importaciones provienen de allí⁵.

A esto hay que añadir que la integración económica entre los países socios mediterráneos es muy precaria. En 1984 Marruecos se retiró de la Unión Africana por el ingreso en esta organización de la República Saharaui Democrática (el Sáhara Occidental, territorio sobre el cual Marruecos declara su soberanía). Asimismo, a mediados de los años noventa, la Unión del Magreb Árabe entró en crisis, en parte debido a la situación de violencia en Argelia y a las sanciones impuestas a Libia (Haddadi, 2002). Con una integración regional tan débil, a Marruecos no le quedaba otro remedio que centrarse en Europa y, en menor medida, en Estados Unidos.

Esta situación de aislamiento con sus vecinos árabes creó también en Marruecos la necesidad de integrar la economía marroquí al mercado internacional: en 1994 firmó los acuerdos del GATT y en 1995 entró en la Organización Mundial del Comercio (OMC). El Acuerdo de Asociación que firmó con la UE en 1995, si bien también incidía en la cooperación política y cultural, tenía una dimensión altamente comercial, como se desprende del propio documento. De los siete capítulos que lo integran, cinco están dedicados a la cooperación económica y financiera, además de incluir un largo anexo con los productos para la

5. Ministerio de Comercio Exterior, Marruecos. http://www.mce.gov.ma/EtudeStat/pdf/tb_an_06.pdf.

exportación⁶. En este proceso de alineación de la economía marroquí al escenario global, Marruecos suscribió con EEUU un acuerdo bilateral de libre comercio en 2004, que entró en vigor el 1 de enero de 2006. A través de este acuerdo el Gobierno marroquí preveía aumentar la inversión norteamericana y diversificar sus mercados para las exportaciones, ya que en 2006 el mercado americano sólo representaba el 9% de sus exportaciones⁷.

A su vez, Marruecos presenta una serie de retos y oportunidades para la Unión Europea que han hecho de él uno de los principales socios mediterráneos. El control de la inmigración irregular y la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo islamista son las principales áreas de cooperación entre la UE y Marruecos. Por ello, su estabilidad es considerada por Bruselas como una garantía para la seguridad de Europa, y su cooperación, esencial para combatir estos retos de seguridad. No podemos olvidar tampoco los desafíos de naturaleza geoestratégica, especialmente en lo referente al abastecimiento energético: Marruecos tiene una especial relevancia por ser un país de tránsito del gas argelino que llega a Europa, cuyo suministro es de gran importancia para los países del sur de Europa.

Esta interdependencia y la voluntad manifiesta de abrirse hacia Europa, tanto de Hasan II como de Mohamed VI, han propiciado el establecimiento de una estrecha colaboración entre Marruecos y la UE.

6. Los siete capítulos que integran los Acuerdo de Asociación son: Diálogo político (título I), libre movimiento de productos (título II), productos agrícolas y pesqueros, derechos de establecimiento y servicios (título III), pagos, capital, competición y otras provisiones económicas (título IV), cooperación económica (título V), cooperación en asuntos sociales y culturales (título VI), cooperación financiera (título VII), provisiones institucionales, generales y finales (título VIII).
7. Ministerio de Comercio Exterior, Marruecos, en: http://www.mce.gov.ma/EtudeStat/pdf/tb_an_06.pdf.

El interés de Marruecos por Europa se puso de manifiesto ya en 1976, cuando Hasan II definió al país en su libro *Le Défi* como “un árbol con las raíces en África y la copa en Europa”.

Estas relaciones privilegiadas se caracterizan por su intensidad y continuidad (Schmid, 2003) y se remontan a las disposiciones establecidas en el Tratado de Roma de 1957, mencionadas anteriormente. En 1969 se firmó el acuerdo de asociación bilateral con la Comunidad Económica Europea, y en 1976 se renovaron estos acuerdos de asociación en el marco de la Política Mediterránea Global de la CEE. Estos primeros acuerdos, de carácter eminentemente comercial, prevenían la supresión de los aranceles de los productos industriales, si bien la gran mayoría de los productos agrícolas quedaban sujetos a restricciones. Además, no prevenían ninguna medida de diálogo político.

Con todo, en enero de 1992 el Parlamento Europeo decidió no renovar el cuarto protocolo financiero con motivo de la violación sistemática y continuada por parte de Marruecos de los derechos humanos en el territorio del Sáhara Occidental. Ésa era la primera vez que la UE sancionaba a Marruecos por los excesos cometidos en esta materia, a lo que Marruecos respondió con la amenaza de no renovar los acuerdos de pesca (Arruela, 1995). Esta medida no se ha vuelto a aplicar ni en el marco del Partenariado Euromediterráneo ni en el de la PEV, aun cuando estos acuerdos también están dotados de sendos artículos donde prevén su supresión en caso de violación de los derechos humanos. De todos modos, las cuestiones vinculadas a las violaciones de los derechos humanos han seguido estando bien presentes en la agenda del Parlamento Europeo, lo que a menudo dificulta la entrada en vigor de los acuerdos de asociación.

Así le sucedió a Marruecos. Este país firmó en 1996, en el marco del Proceso de Barcelona, el Acuerdo de Asociación, pero éste no entró en vigor hasta el 1 de marzo de 2000. Este acuerdo suponía un salto cualitativo respecto a los anteriores, tanto en el ámbito económico como en el político. Posteriormente, la Política Europea de Vecindad satisfizo la voluntad de Marruecos de tener un trato diferenciado, aspecto que ya

había puesto sobre la mesa durante los meses previos a la primera conferencia euromediterránea de 1995 (Barbé, 1996).

Este empeño ha sido una prioridad constante para Marruecos. Para Mohamed VI, como para su padre, el acercamiento a Europa ha sido un aspecto muy importante de su política exterior. Así, poco después de que entrara en vigor el Acuerdo de Asociación, el monarca reiteró ante Jacques Chirac su deseo de seguir afianzando la cooperación y de avanzar hacia “un partenariado que fuera, a la vez, más que la asociación y un poco menos que la adhesión⁸.”

Como decíamos, el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad en 2003 ofrecía un marco satisfactorio para Rabat e, inmediatamente, Marruecos mostró su interés en aprovechar al máximo los instrumentos de esta nueva política. Esta voluntad quedó plasmada en la introducción del Plan de Acción, firmado en julio de 2005, entre Marruecos y la Unión Europea, donde se afirma que “para Marruecos, un acercamiento a la Unión Europea representa una opción fundamental de política exterior”. Marruecos y la Unión Europea expresaron, a través de este documento, su deseo de profundizar en sus relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, así como en la cooperación en materia de seguridad.

La PEV se fundamenta en los principios de diferenciación (según los cuales cada país avanza según su voluntad y capacidades de emprender reformas dentro del marco de una política común para los vecinos del este y del sur de Europa), progresividad en la aplicación de las reformas y apropiación. Esta diferenciación abre la puerta a relaciones privilegiadas de algunos países con la UE, a través de la participación en políticas, programas o agencias europeas.

8. Discurso del rey Mohamed VI ofrecido al presidente Jacques Chirac en marzo de 2000.

9. Plan de Acción UE-Marruecos.

En este marco, Marruecos ha solicitado encarecidamente la concesión de un “estatuto avanzado”. Tanto para Marruecos como para la UE, el estatuto avanzado significa una oportunidad de ahondar en la estabilidad, la seguridad y la prosperidad compartida a través de una colaboración estratégica reforzada (Jaidi, 2007), y serviría de reconocimiento a la cooperación marroquí hasta el momento. Para Marruecos, además, es una oportunidad de afianzar sus relaciones con la UE y progresar en el acceso al mercado comunitario, así como una mayor participación en los programas europeos. Todo indica que a finales de 2008 se conocerán más detalles del contenido y funcionamiento de esta fórmula que, además de a Marruecos, podría aplicarse a países como Israel o Ucrania.

Papel de la Unión Europea como agente de promoción de la democracia y los derechos humanos: intereses, capacidades e incentivos

A partir de los años noventa, con el fin de la Guerra Fría, los temas de democracia y derechos humanos empezaron a situarse sistemáticamente en el centro de las relaciones exteriores de la UE. En ese empeño, se presentaba el éxito del modelo europeo como uno de los principales incentivos para la realización de reformas por parte de los países socios mediterráneos. Tal como se pone de manifiesto en el proyecto de investigación EUPROX del Observatorio de Política Exterior Europea, uno de los principales mecanismos de que dispone la UE para promover reformas y la aproximación a los estándares europeos es la socialización, que persigue que los países socios emprendan una serie de reformas a través de distintos mecanismos de persuasión¹⁰. La persuasión puede ser de distinto tipo: por un lado, la que busca

10. Proyecto de investigación EUPROX “Coordinación, Integración y Europeización en la Proximidad de la Unión Europea (Mediterráneo y Europa Oriental)”, del Instituto Universitario de Estudios Europeos- Observatorio de Política Exterior Europea (véase www.iuee.eu).

influir en el país tercero mediante el diálogo y la negociación, y por otro, la que usa la recompensa o el castigo para fomentar las reformas. Una tercera vía, más sutil, es el establecimiento de una estructura que facilite contactos personales y oficiales que puedan dar frutos a más largo plazo.

La UE, como se ha mencionado anteriormente, se erige como una potencia civil, lo que significa que sus principales mecanismos para exportar su modelo son de carácter social, diplomático, cultural o comercial, y excluyen la fuerza y los medios militares. Los instrumentos de que dispone la UE para ello incluyen la asistencia financiera y técnica (esencialmente a través de los fondos MEDA en el Partenariado Euromediterráneo y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación bajo la PEV), las negociaciones institucionales o el diálogo político a través de cumbres y encuentros tanto bilaterales como multilaterales y el acceso al mercado europeo (previa adaptación de los estándares de producción y otras normativas). La UE también ofrece la posibilidad a países terceros de participar en programas o políticas europeas (prevista en la PEV). Todas éstas son medidas que buscan ejercer su influencia a través del diálogo y la negociación.

Siguiendo la clasificación utilizada en el proyecto de investigación EUPROX, los mecanismos de socialización por recompensa o castigo comprenden medidas como la aprobación o reprobación de las políticas de países terceros a través de la elaboración de informes que analizan la actuación de los países (además, se busca que inciten una cierta competición entre ellos por lograr un buen resultado) o el castigo a través de las cláusulas previstas para casos graves. El instrumento para la gobernabilidad previsto por la PEV—que se detallará más adelante—, obedece también a esta lógica, pues se presenta como un premio a las reformas ya emprendidas.

Estos instrumentos han estado acompañados de una serie de medidas financieras, articuladas a través de los fondos MEDA. Estos fondos se establecieron en 1995 como principal herramienta para facilitar la aplicación de los acuerdos de asociación. Los objetivos de estos fondos se derivan de la Declaración de Barcelona, y se han concebido como una

medida de acompañamiento a las reformas económicas y sociales en el marco del Partenariado Euromediterráneo. Con la puesta en marcha de la PEV, los fondos MEDA se han integrado en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que cubre tanto a los socios mediterráneos como a los de la Europa Oriental y Cáucaso entre 2007 y 2013.

El Reglamento del programa MEDA, aprobado en 1996, recoge conceptos como la buena gobernanza, y los hace vinculantes para la asignación de fondos¹¹. Sin embargo, aunque el artículo 3 del reglamento de los Fondos MEDA establece el respeto a los derechos humanos y a la democracia como factor para la asignación de fondos no se ha previsto ningún mecanismo de evaluación de los progresos. El mayor porcentaje de recursos en ambos períodos se destinó a la reforma del sector económico, con una dotación de 978 millones de euros repartidos entre 55 proyectos para el apoyo institucional y 795 millones de euros repartidos entre 31 proyectos destinados al sector privado (Natorski, 2008).

La dotación de 3,4 billones de euros para la primera fase (MEDA I) de 1995 a 1999 y de 5,3 billones para el MEDA II (2000-2006) se consideran insuficientes para hacer frente a todas las prioridades establecidas en los Acuerdos de Asociación. A parte de la escasa dotación presupuestaria, un largo y excesivamente burocratizado proceso de asignación y la brecha entre los fondos comprometidos y los pagos efectuados merman sobremanera su efectividad.

A los fondos MEDA hay que sumarles la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR, sus siglas en inglés), crea-

11. Art. 3 del Reglamento MEDA: "El presente Reglamento se fundamenta en el respeto de los principios democráticos y del Estado de derecho, así como de los derechos humanos y las libertades fundamentales, que constituyen un elemento esencial cuya violación justifica la adopción de medidas adecuadas".

da en 1994¹². Esta iniciativa se establece con el objetivo de promover los derechos humanos y la democracia en terceros países. A diferencia de los fondos MEDA, que se negocian con los gobiernos de los países socios e instituciones gubernamentales, la EIDHR ofrece financiación a ONG locales y organizaciones internacionales. A través de la EIDHR han visto la luz distintas iniciativas y organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, aunque con dificultades por una financiación irregular y la constante reestructuración de la EIDHR¹³. Esta iniciativa no sólo cubre a los países mediterráneos, sino que tiene un alcance global. Comparando los fondos destinados a cada región observamos que los estados socios mediterráneos recibieron entre 2001 y 2004 un 12% del total de los fondos¹⁴. La iniciativa EIDHR prevé una serie de medidas de apoyo a la sociedad civil, con un enfoque *bottom-up* que complementa las reformas institucionales y el Estado de derecho iniciados “desde arriba”. Como parte de la EIDHR se establecieron en 1996 los fondos MEDA-democracia con el objetivo de “desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho, así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Estos fondos eran destinados principalmente al apoyo a la sociedad civil. A finales de 2006, la EIDHR se transformó en el “Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos”, sin que por ello cambiaran su naturaleza u objetivos.

La Comunicación de la Comisión sobre cómo reforzar las acciones de la UE en materia de derechos humanos y democracia con los socios

12. Regulada por las directrices (975/1999) y (976/1999).

13. Como la Red Euro-Mediterránea de los Derechos Humanos, el Instituto de El Cairo para el Estudio de los Derechos Humanos y el Instituto Árabe para los Derechos Humanos, entre otros.

14. En comparación con el 29% recibido por los países del África, Caribe y Pacífico (Países ACP), el 23% de América Latina, el 22% de Europa y el Cáucaso Sur (Youngs, 2006).

mediterráneos en 2003 planteaba la necesidad de crear un instrumento de promoción de la democracia, o lo que allí se denominaba una *democracy facility*⁵. Finalmente, el instrumento de gobernabilidad, o *governance facility*, tras cambiarle el nombre para no herir susceptibilidades (Soler i Lecha, 2006), fue propuesto en la Comunicación de la Comisión de 2006 “Strengthening the European Neighbourhood Policy”. Con un presupuesto estimado para la fase de 2007-2013 de 350 millones de euros, la *governance facility* prevé ser un complemento para aquellos países que más progresen en materia de democracia y derechos humanos. Estos progresos se medirán en los informes anuales de la Comisión. A pesar de las expectativas creadas inicialmente, diversos analistas consideran que este nuevo instrumento tan sólo representa un gesto simbólico, dada la reducida dotación presupuestaria (Emerson, Noutcheva y Popescu, 2007).

Medidas europeas de promoción de la democracia en Marruecos: ¿un ejemplo para el Mediterráneo?

La UE otorgó al Partenariado Euromediterráneo un papel central en la promoción de la democracia como medida para promover la seguridad en la región. De hecho, puede afirmarse que la UE actúa en este campo bajo el prisma de la paz kantiana. En otras palabras, bajo la creencia de que una región de países democráticos y con relaciones comerciales entre ellos aseguraría la paz y la estabilidad. No obstante, el Partenariado no ha conseguido satisfacer las expectativas generadas en materia de democratización y derechos humanos. Así lo ponen de manifiesto distintos artículos e informes entre los que sobresale el informe elaborado por EuroMeSCo en ocasión del décimo aniversario de la Declaración de Barcelona (EuroMeSCo, 2005).

15. Reinforcing EU actions on Human Rights and democratisation. Strategic guidelines. COM (2003) 294 final.

Marruecos era uno de los países que se preveía que más podía avanzar en este capítulo, ya que partía con ventaja respecto a sus vecinos, después de las reformas iniciadas en la década de los noventa. Es por ello que la UE y el propio Marruecos han tendido a presentar este caso como el de un alumno aventajado que debería inspirar al resto de los países socios. ¿Esta percepción está justificada?

A pesar de los progresos de Marruecos, sobre todo en relación con sus vecinos, observamos que la UE ha pasado de puntillas sobre algunas cuestiones. Todas las políticas de la UE hacia Marruecos han reconocido la centralidad de la figura del rey en el proceso de liberalización y han aplaudido las reformas iniciadas “desde arriba”. Se ha pasado por alto, entonces, que estas reformas se realizan con escasa consultación y que ello puede limitar, de entrada, su posible efectividad. Sobre todo, si entendemos que las medidas para la promoción de la democracia deben, tradicionalmente, apoyar las demandas de reforma política de la oposición, sin por ello llegar a un enfrentamiento con el régimen (Cavatorta y Chari Kritzinger, 2006)¹⁶.

Marruecos, como el resto de países que acordaron la Declaración de Barcelona, manifestó su convencimiento “de que para alcanzar el objetivo general de hacer de la cuenca mediterránea un espacio de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad, es preciso consolidar la democracia y el respeto de los derechos humanos, lograr un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado, luchar contra la pobreza y fomentar una mayor comprensión entre las diferentes culturas, todos ellos elementos esenciales de la colaboración”. De esta forma, el Proceso de Barcelona plasmó una teórica voluntad compartida de promover los valores democráticos en la región euromediterránea.

No obstante, nos encontramos con una primera paradoja al comparar la Declaración de Barcelona y el Acuerdo de Asociación firmado con

16. Si este enfrentamiento se produjese podría llegar a ser contraproducente para el proceso de reforma política.

Marruecos. Mientras que la primera establece los principios y objetivos y recoge la preeminencia de los valores democráticos en las relaciones con los países miembros, en el Acuerdo de Asociación, la única mención que se hace a estas cuestiones es la cláusula de suspensión del acuerdo en caso de violaciones reiteradas de los derechos humanos. Dicho de otra forma, no se prevé ninguna acción para su promoción y ello contrasta con el nivel de detalle con que se enumeran las acciones para avanzar en la liberalización del mercado marroquí y su alineación con los estándares europeos. Ésta es la primera evidencia de la brecha existente entre la retórica de la UE y la práctica.

Documentos posteriores mantendrán una línea parecida. El Documento de Estrategia de 2002-2004 sólo hace referencia a la reforma administrativa como única medida de cooperación política, mientras que en el Plan Indicativo Nacional de 2004-2006 no se hace ninguna mención a este capítulo y tan sólo se menciona la cooperación económica y financiera (muy extensamente) y la cultural (de forma más sucinta).

Si nos centramos en la asignación de recursos también constataremos que los hechos no se corresponden con los principios de la Declaración de Barcelona. Como muestran los gráficos que el lector encontrará en los anexos, Marruecos fue el principal receptor en términos absolutos de ayuda económica de los fondos MEDA en los dos períodos (MEDA I y MEDA II), pero analizando a qué sectores se destinaron, se observa cómo los derechos humanos tienen un papel secundario respecto a la liberalización económica.

Aunque el programa MEDA II incrementó su dotación presupuestaria y dedicó más fondos al capítulo de cooperación política, de los 15 proyectos financiados, tan sólo tres están vinculados con las reformas democráticas. Es el caso del proyecto dirigido a apoyar la reforma de la administración pública, con 79.000 euros; de un proyecto de desarrollo participativo en el Atlas Medio, con 9.000 euros; y finalmente de otro destinado a la modernización de las jurisdiccio-

nes en Marruecos, dotado con 27.671 euros. El porcentaje de dinero destinado, un 21,52% del total, es significativo, pero la cantidad de dinero destinada, poco más de 110.000 euros, es a todas luces insuficiente para tener un impacto real. El problema estriba, no tanto en la proporción que representan los proyectos destinados a reforma política, sino en la escasa dotación de fondos del programa MEDA, que se queda corto para hacer frente a las ambiciosas reformas recogidas en el Acuerdo de Asociación.

A la vista de los resultados poco satisfactorios de los trece años de funcionamiento del Proceso de Barcelona, y con la perspectiva de la Europa ampliada, la UE se planteó, como ya hemos visto, la necesidad de crear una nueva política que revitalizara las relaciones con los países vecinos, incluidos los mediterráneos. La PEV aspira, en ese sentido, a construir un área de buena vecindad sobre los valores comunes de la democracia, el Estado de derecho y la buena gobernanza, entre otros.

El Plan de Acción entre Marruecos y la UE en el marco de la Política Europea de Vecindad, firmado en 2004, y que entró en vigor en 2005, establece unos objetivos en materia de democracia y Estado de derecho muy ambiciosos en los campos de la “democracia y el Estado de derecho”, los “derechos sociales fundamentales y estándares laborales fundamentales y los aspectos regionales e internacionales, cooperación en relaciones exteriores” y las “cuestiones de seguridad, prevención de conflictos y gestión de crisis”¹⁷.

No obstante, existe un problema en la planificación de estas medidas, ya que éstas no incluyen un calendario de realización. Por ejemplo, se pone como objetivo a corto plazo “iniciar discusiones con el subcomité de derechos humanos, democratización y gobernanza, aunque no se indica qué se considera por “corto plazo” o cuándo está previsto su inicio

17. Plan de Acción UE-Marruecos.

o con qué regularidad se van a llevar a cabo. Asimismo, bajo los vagos epígrafes de “promover los derechos culturales y lingüísticos de todos los pueblos de la nación marroquí” o de “aplicar la reciente reforma del Código de Familia” no se concreta actividad alguna. También es remarkable la ausencia de indicadores para analizar el impacto de las medidas propuestas. Por ejemplo, no se ha establecido ningún criterio que permita medir hasta qué punto se ha promovido “el papel de la mujer en el progreso económico y social” y cuál ha sido su impacto.

Es digno de mención que, en el marco de la PEV, Marruecos sigue siendo el país del espacio que cubre esta política que más se beneficia de los fondos europeos. En la previsión para el período de 2007-2010, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) concede a Marruecos 654 millones de euros, más que a la Autoridad Palestina y muy por delante de Ucrania¹⁸. Sin embargo, los fondos destinados al capítulo de promoción de la democracia y del Estado de derecho para Marruecos bajo la PEV están siendo, al igual que en el Partenariado Euromediterráneo, inferiores a los dedicado a otras partidas y claramente insuficientes para tan numerosos y ambiciosos objetivos. De hecho, observamos una disminución en el porcentaje de fondos previsto para estas cuestiones, ya que tan sólo un 4,28% del total destinado a Marruecos durante este período se destina al capítulo de gobernanza y derechos humanos, y un 6,2% al apoyo institucional, que incluye medidas para la reforma gubernamental. En total, un 10,48%, menos que en el MEDA II y a distancia del 36,70% que se destina al capítulo económico¹⁹. Una de las últimas medidas ha sido otorgar a Marruecos (y a Ucrania) fondos del Instrumento de Gobernanza en 2007, en reconocimiento a las reformas emprendidas.

18. Documento de Estrategia. Marruecos. 2007-2013.

19. Para una información más detallada, véase la tabla adjunta en el anexo.

Las reiteradas demandas por parte de Marruecos de profundizar en su integración en las estructuras europeas a través de un estatuto avanzado ofrecen un buen punto de partida para reflexionar sobre cuáles deben ser los siguientes pasos. El interés mostrado por Marruecos para acercarse a Europa podría verse correspondido con un modelo de relaciones privilegiadas enmarcadas en el establecimiento de este “estatuto avanzado”. Esta nueva etapa sería una ocasión idónea para “progresar hacia un mayor acceso por parte de Marruecos en el mercado comunitario y avanzar hacia la integración profundizada de su economía en el mercado único europeo” (Jaidi, 2007). Esta mayor integración debería tener efectos en el ámbito político, aunque en este campo la UE no pueda aportar los mismos incentivos. Esta integración en parte ya viene produciéndose, puesto que Marruecos participa con un contingente de 150 hombres en la operación de mantenimiento de la paz ALTHEA en Bosnia, en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y en el programa GALILEO de navegación por satélite. Sin embargo, en un momento como el actual puede ser oportuno pensar medidas más ambiciosas y, sobre todo, con un mayor impacto.

Reforma político-administrativa de Marruecos: de mal a buen alumno

Los primeros años de la independencia dieron paso a uno de los períodos más cruentos de la historia reciente de Marruecos: los años de plomo. Fueron años de terror, con la desaparición de opositores, ejecuciones extrajudiciales, torturas, el menoscabo de la libertad de opinión y la represión. Esta época dio paso al período reformista, iniciado por el rey Hasan II en los años noventa, y cuyo relevo tomó Mohamed VI en 1999, tras la muerte de su padre. El joven rey suscitó la esperanza entre la población de que aceleraría y profundizaría en el proceso de liberalización, pero hasta el momento no se ha emprendido ninguna reforma

sustancial que nos permita presagiar el establecimiento de un sistema plenamente democrático.

Uno de los principales obstáculos de este proceso de reforma es su enfoque *top-down*, es decir, impulsado desde palacio, con la colaboración de un complejo entramado de intereses de personalidades afines a éste. Aunque el resultado final haya sido una apertura del sistema político, éste sigue siendo controlado por la monarquía. Además, el proceso se ha gestionado de una forma poco democrática, con escasas consultas a los actores políticos o a la sociedad civil, y está dirigido a afianzar la posición dominante de la monarquía, a la vez que presenta una imagen de progreso ante la comunidad internacional.

Primeros años tras la independencia y los años de plomo

Ya durante la lucha contra las potencias coloniales, la monarquía se erigió como el símbolo de la unidad del país. Una vez obtenida la independencia, consolidó un papel hegemónico en el sistema político y fue renovando su legitimidad para mantener su poder en las nuevas estructuras. Además, Hasan II se apropió el discurso religioso, y en la Constitución de 1962 se proclamó como Comendador de los Creyentes –Amir el-Muminin– y como guardián de la integridad religiosa²⁰. Finalmente, el rey también se erigió como defensor de la unidad territorial, ejemplificado por su designación por la Constitución como mando supremo de las Fuerzas Armadas Reales²¹.

Tras la independencia, el nuevo régimen marroquí basó su acción en la “unidad del pueblo” en torno a tres elementos que más adelante se establecerían como las llamadas “líneas rojas”, y que están recogidas en

20. Artículo 19 de la Constitución de 1962.

21. Artículo 30 de la Constitución de 1962.

el artículo 7 de la Constitución de 1962²². Estos tres preceptos son: el islam como religión de Estado, la integridad territorial de Marruecos, y la institución de la monarquía como eje central del sistema político marroquí. En ese sentido, al rey le es reservada la potestad de designar a los “ministerios de soberanía”²³ –que dependen exclusivamente del rey y que no necesitan rendir cuentas al Parlamento. El monarca puede también promulgar leyes sin necesidad de aprobación parlamentaria –los *dahir*– y disolver el Parlamento.

En este primer momento, tras la independencia, con movimientos opositores a la monarquía y una situación política inestable, la monarquía inició un período de represión contra todos aquellos que pudieran amenazar su papel hegemónico en el sistema político marroquí. La revuelta del Rif, en los años 1958 y 1959, fue uno de los primeros episodios de estos años de represión. Este levantamiento de la zona rural del norte de Marruecos fue duramente reprimido por el embrionario ejército marroquí, a las órdenes de Hasan II, cuando todavía reinaba su padre.

Durante estos años, los tres principales grupos sobre los que se ensañó la represión fueron los que osaron cruzar las “líneas rojas” antes mencionadas. En primer lugar, los miembros de la comunidad saharauí, al ser considerados una amenaza por sus reivindicaciones sobre el territorio del Sáhara Occidental. En segundo lugar, los islamistas, por cuestionar el discurso oficial sobre el islam y el monopolio que sobre él ejercía la monarquía. El tercero lo conformaban aquellos que se oponían a la centralidad de la monarquía en el escenario político (Feliu, 2004).

Uno de los episodios más significativos de los años de plomo tuvo lugar en octubre de 1965, cuando Mehdi Ben Barka fue asesinado, presuntamen-

22. Art 7. La divisa del Reino es “Dios, la Patria y el Rey”.

23. Son cuatro: defensa y seguridad, política exterior, justicia y asuntos religiosos (Ministerio del Habus).

te bajo las órdenes de Hasan II. Ben Barka fue uno de los principales dirigentes del Partido del Istiqlal (PI) hasta 1959, cuando lo abandonó, junto con otros destacados militantes, para crear la Unión Nacional de Fuerzas Populares (UNFP). Este nuevo partido de izquierdas solicitaba una reforma a fondo del panorama político, la celebración de elecciones y la promulgación de una constitución, entre otras medidas. La oposición de Ben Barka al régimen lo acabó llevando al exilio y finalmente a su asesinato en París.

En 1971 y 1972 se sucedieron sendos intentos de golpe de Estado por parte de las Fuerzas Aéreas marroquíes que evidenciaban un complicado equilibrio de fuerzas, un gran descontento con la situación, política, militar y social del país así como un rechazo hacia la monarquía (Ojeda, 2003). No obstante, entre el primero y el segundo intento golpista, el rey aprobó en 1972 por referéndum, con una amplia mayoría, una reforma de la Constitución. Ésta se había consensuado con la Kutla al-Watania (o bloque nacional, que aglutinaba el UNFP y el Partido del Istiqlal), empujado por el aislamiento del régimen tras el primer intento de golpe de Estado por parte del ejército. En esta reforma, se otorgaba sensiblemente más poderes al Parlamento y al Gobierno, con lo que lograba recuperar su popularidad mientras seguía reteniendo todo el control.

El rey, que había perdido el apoyo de los militares (como se demostró con los intentos de acabar con su vida) y que no tenía el respaldo de la mayoría de las fuerzas políticas, encontró en el Sáhara Occidental una causa para recuperar su legitimidad. La Marcha Verde en 1975 contó con el apoyo tanto de los nacionalistas como de los comunistas y socialistas y, cuando en 1976 España abandonó el territorio del Sáhara Occidental, el rey propició un clima favorable para la cooperación entre todas las fuerzas políticas y la monarquía (Ojeda, 2003). A partir de este momento el rey jugó con la legitimidad que le daba erigirse como estandarte de la unidad territorial y empezó a surgir una creciente colaboración entre la monarquía y las fuerzas políticas marroquíes.

Sin embargo, la difícil situación económica que atravesaba el país mermó el apoyo popular a la monarquía. Los bajos precios de los fosfatos, el principal producto de exportación de Marruecos en el mercado internacional; el aumento del precio del petróleo, y una época de sequías recurrentes y malas cosechas desembocaron en las llamadas “revueltas del pan”. Entre ellas sobresale la que tuvo lugar en 1981 en Casablanca, que fue duramente reprimida por Hasan II y que se saldó con centenares de víctimas. En 1984 las revueltas se repitieron en Marrakech y Tetuán con resultados similares en cuanto a número de muertos y detenidos.

En este clima de violaciones sistemáticas de los derechos humanos y de represión se crearon las condiciones para que empezaran a surgir organizaciones de denuncia de los abusos cometidos y de defensa de los derechos humanos. Las primeras organizaciones estaban muy ligadas a los partidos políticos, como demuestra la creación en 1972 de la Liga Marroquí de Defensa de los Derechos Humanos (LMDDH), vinculada al Partido del Istiqlal, y de la Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH), creada en 1979 por simpatizantes de la USFP.

Con todos estos acontecimientos, la imagen de Marruecos en el exterior se había deteriorado mucho, hasta llegar al punto de que, como se ha mencionado anteriormente, la UE decidió congelar el cuarto protocolo financiero en 1992 por la grave situación de los derechos humanos, especialmente en el territorio del Sáhara Occidental. Decisión que estaba en sintonía con las demandas de numerosas ONG y organizaciones internacionales que pedían a Marruecos la aplicación de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos. La organización Human Rights Watch se hizo eco en su informe anual de 1991 de las detenciones sucedidas en las manifestaciones en distintas ciudades en defensa de Irak antes y durante la Guerra del Golfo en el cual participó Marruecos apoyando a Estados Unidos. También se denunciaron las penas de cárcel dictadas para detenidos y se alertó de las torturas sufridas por algunos de ellos. Asimismo, se puso de manifiesto la existencia de centenares de casos no resueltos de desaparecidos, la mayoría saharauis, que el Gobierno negaba.

Liberalización política de los años noventa: la primera convergencia

La liberación de 300 presos políticos en 1991 y el reconocimiento de la existencia de centros de detención y tortura marcó el inicio de un proceso de liberalización política (Haddadi, 2002). A partir de entonces, Marruecos emprendió un período de apertura progresiva de su sistema político que le ha valido el reconocimiento de la comunidad internacional.

A principios de los noventa confluyeron una serie de factores que llevaron a la monarquía a iniciar este cambio, dirigiéndolo desde arriba. A la denuncia de la comunidad internacional de las violaciones cometidas durante los años de plomo hay que añadirle que en esta década irrumpió con fuerza la sociedad civil. Se instituyeron organizaciones que buscaban influir en la política gubernamental, ya fuera en el campo de los derechos humanos o en el reconocimiento de los abusos cometidos durante los años de plomo. Estas organizaciones se hicieron eco de las demandas de la sociedad y las elevaron al Gobierno, afirmando que hasta entonces habían sido ignoradas por los representantes políticos.

Debido a esta proliferación de organizaciones y de demandas se empezaron a incluir en el discurso político referencias a la construcción de un Estado de derecho, a la transición democrática y al buen gobierno. No obstante, el nuevo discurso político aperturista no obedecía al deseo de establecer un verdadero Estado de derecho, sino al de una apertura controlada desde arriba en la que la monarquía se presentaba como la única instancia capaz de emprender las reformas necesarias para la modernización del país (Tozy, 2000).

La presión tanto interna como de la comunidad internacional para que se reconocieran los crímenes cometidos durante los años de plomo propició que Hasan II creara el Consejo Consultivo de Derechos Humanos (CCDH) en mayo de 1990. Sin embargo, no son pocas las críticas que ha suscitado esta organización, empezando por el hecho de que el número de desapa-

recidos reconocido es muy inferior al presentado por los familiares de las víctimas y las asociaciones de defensa de los derechos humanos. El CCDH, cuyos 37 miembros son escogidos por el rey, tiene un papel esencialmente consultivo y su actividad ha sido escasa desde su formación. Las principales funciones del CCDH son “introducir ciertas mejoras tanto en el campo legislativo como en los dossiers de derechos civiles y políticos” y la “defensa del régimen frente a los ataques desde el exterior” (Feliu, 2004).

Hasan II se apropió del movimiento aperturista para legitimar su régimen. Inició algunas reformas para satisfacer las demandas de una sociedad descontenta y a la vez presentarse como valedor de los valores democráticos, tanto en Marruecos como de cara a la comunidad internacional. En 1993, por ejemplo, ratificó la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación (CEDAW) y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes

Las reformas constitucionales de 1992 y 1996 le permitieron hacer concesiones a los partidos políticos, aunque evidenciaron la pérdida de crédito político de los partidos y el poco peso del Parlamento. La reforma constitucional de 1992 fue especialmente significativa por lo que tuvo de consensuada entre la oposición y la monarquía. La oposición, en este proceso, abandonó sus exigencias de reducir los poderes del rey, pero a cambio solicitó la reducción de la presencia del Ministerio del Interior y la garantía de la celebración de comicios electorales regulares (Parejo, 2003). El prólogo de este nuevo texto recogió referencias a los derechos humanos reconocidos universalmente. En mayo, la oposición de izquierdas constituyó la *Kutla al-Dimuqratiya*, o bloque democrático, con el objetivo de reactivar el proceso de democratización²⁴. Un proceso

24. Constituido por el Partido del Istiqlal (PI), la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP), la Unión Nacional de Fuerzas Populares (UNFP), el Partido del Progreso y del Socialismo (PPS) y la Organización de la Acción Democrática Popular (OADP).

que se topó, sin embargo, con múltiples obstáculos debido a la idiosincrasia del sistema político marroquí.

La sensación que intentaba transmitir el régimen de Hasan II se hacía eco de las demandas de la sociedad civil en materia de democratización y derechos humanos. Ello constituyó una de las principales fuentes de legitimidad del régimen, tanto en el ámbito doméstico como de cara a la comunidad internacional. No obstante, casi la totalidad de las iniciativas fueron promovidas desde palacio, con un enfoque *top-down*, desde arriba y sin consultar con los distintos actores políticos y sociales. Esta liberalización política fue percibida como una mera técnica de supervivencia del régimen. Desde palacio se iniciaron, con este fin, numerosas iniciativas, como el establecimiento en 1993, por el rey Hasan II, del Ministerio de Derechos Humanos, suprimido en 2004 y que tuvo una función meramente testimonial.

En 1996 se reformó la Constitución para volver a introducir el sistema parlamentario bicameral, con una Cámara de Representantes y una Cámara de Consejeros. Esta nueva reforma constitucional pasó también a incluir (en el Artículo 9) el derecho de asociación sin ninguna restricción constitucional. En 1996 también se revisó el Reglamento del Procedimiento Penal, para prohibir la tortura, establecer provisiones legales para el arresto y los juicios pendientes y para limitar la detención preventiva.

No obstante, tuvo que esperarse a las elecciones generales de 1997, que no se consideraron transparentes, para que se formara, en 1998, el primer gobierno de alternancia gubernamental. Esta iniciativa también fue promovida por el rey y aceptada por los partidos políticos, ya que consideraron que la única manera de llegar la democracia era a través de medidas paulatinas y graduales. Marruecos se jugaba, además, su imagen en el exterior.

El rey propuso a Abderrahman El Youssoufi, líder de la USFP, para formar gobierno. Tanto en Marruecos como en el exterior se pusieron muchas esperanzas en la acción de este nuevo gobierno con el deseo de que impulsara el proceso de democratización. En cualquier caso se sabía que no sería fácil

debido, entre otros factores, a la limitada capacidad de actuación que originaba el hecho de estar integrado por siete partidos políticos distintos²⁵.

De la llegada al trono de Mohamed VI hasta la actualidad: ¿hacia una nueva convergencia de agendas?

La llegada al trono de Mohamed VI, tras la muerte de su padre el 23 de julio de 1999, abrió muchas expectativas, ya que había expresado en reiteradas ocasiones su deseo de profundizar el proceso de apertura política, iniciado por su padre, y de modernización del país. Una de las primeras medidas que tomó al ser entronado fue la destitución, en noviembre del mismo año, de Driss Bashi, ministro del interior durante el reinado de su padre y una de las figuras más representativas del régimen anterior por su dureza. Esta medida fue vista por la sociedad civil como un signo inequívoco de la voluntad de Mohamed VI de culminar el proceso de transición política iniciado con las reformas liberalizadoras y de pluralismo político de Hasan II²⁶.

Sin embargo, Mohamed VI pronto dejó claro que su intención era gobernar y reinar al mismo tiempo, voluntad que quedó reflejada claramente en el hecho de que las mayores reformas del país fueran promovidas y encabezadas por el rey o sus consejeros. Su intención de seguir participando de la vida política marroquí la dejó clara el propio monarca

25. El nuevo gobierno lo forman los tres partidos de la *Kutla al-Dimuqratiya*: USFP, PI y Partido del Progreso y del Socialismo; junto con otros cuatro: Reagrupación Nacional de Independientes (RNI), el Movimiento Nacional Popular (MNP), Partido Socialista Democrático (PSD) y el Frente de Fuerzas Democráticas (FFD).

26. Para Haddadi (2004) es ilustrativo de la manera de obrar del rey el hecho de que el anuncio de esta destitución lo hiciera el propio rey, mientras el primer ministro, Abderrahman El Youssufi, se encontraba en el extranjero.

en una entrevista ofrecida a la revista *Time* en junio de 2000, donde ponía de manifiesto su convicción de la existencia de un modelo democrático específico para Marruecos y del error que representaría transponer el sistema democrático occidental a cualquier país de la región.

Mohamed VI ha logrado transmitir una imagen de reformador que no se corresponde con la ambición de las medidas adoptadas hasta el momento. La monarquía ha integrado en su discurso el interés por los derechos humanos y el Estado de derecho, y ha establecido instituciones para la revisión de los años de plomo, así como otras comisiones y comités. Tanto a nivel político como económico, cada vez más figuras afines al rey ostentan puestos estratégicos: la monarquía y su círculo abarcan las principales empresas y grupos económicos y financieros del país, lo que los convierte también en un importante actor económico y empresarial. A modo de ilustración, un 60% de la bolsa marroquí está controlada por empresas cercanas a palacio.

Esta imagen de conjunto no debe ocultar el hecho de que sí se han producido ciertas reformas, aunque todas ellas insuficientes, en el ámbito de la diversidad cultural, en los derechos humanos y específicamente en los de la mujer o en la transparencia electoral. Respecto al primer tema cabe subrayar que en 2001 se creó, por decreto real, el Instituto Real de la Cultura Amazigh (IRCAM). Este hecho y las políticas en este campo han sido interpretados como un reconocimiento, quizás insuficiente aún, de la cultura y la lengua amazigh como parte de la realidad marroquí.

Las elecciones legislativas celebradas en 2002 se consideraron las primeras elecciones libres de la historia de Marruecos, lo que podría indicar un cierto grado de madurez democrática²⁷. Sin embargo, la decisión posterior del rey de designar como primer ministro al independiente Driss

27. Ganó la USFP, con 50 escaños, seguido del PI, con 48, y el PJD, con 42, pese a presentarse en sólo 56 de las 91 circunscripciones.

Jettú, que no formaba parte de ninguno de los partidos más votados, empañó el éxito de estas primeras elecciones libres.

La reforma del estatuto personal, la *mudawana*, de 2004 ha sido uno de los grandes temas de la agenda política y social marroquí de los últimos años. Las discusiones al respecto alcanzaron cotas inusuales en Marruecos, escenificadas por dos manifestaciones multitudinarias en Rabat y Casablanca (Bouayach, 2003). En cualquier caso, su aprobación tuvo una gran repercusión tanto fuera como dentro de Marruecos. Más allá de sus fronteras, fue vista como un paso importante hacia la equiparación de los derechos entre hombres y mujeres, es decir, como una iniciativa modernizadora. En el interior, la acogida también fue buena entre los sectores feministas marroquíes (Feliu, 2004).

Otro de los momentos recientes más importantes para el cambio en Marruecos ha sido la creación de la Instancia de Equidad y Reconciliación (IER) en 2004. Esta institución, que tiene el objetivo de reparar los daños causados a las víctimas entre los años 1956 y 1999 a través de compensaciones económicas, se considera un hito por ser la única de la región. La IER da voz, por primera vez, a las víctimas, y su labor es hacer difusión de los abusos cometidos durante los años de plomo y hacer tareas de sensibilización (Feliu, 2006). Entre las funciones de la IER se incluye preparar proposiciones y recomendaciones con el objetivo de crear mecanismos para evitar que se repitan este tipo de episodios en el futuro. No obstante, su limitación radica en que ésta es una instancia no judicial, por lo que no se pueden perseguir los crímenes perpetrados y no se puede juzgar a los culpables.

Finalmente, cabe destacar que en 2005 el rey estableció la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH) para la cooperación descentralizada. Aplaudida por la comunidad internacional como una vía participativa para favorecer el desarrollo y la descentralización en Marruecos, la INDH ha recibido las quejas de algunas asociaciones, por considerarla una herramienta de palacio para ejercer control sobre

ellas. Esta iniciativa depende del Ministerio de Desarrollo Social proporciona financiación, y la planificación y ejecución de las acciones están supervisadas de cerca por agentes estatales, lo que se ha visto como un mecanismo de cooptación con la intención de controlar y supervisar la sociedad civil marroquí.

A pesar de estas reformas, es necesario advertir que después de los atentados del 11 de septiembre, y de otras réplicas en el Magreb, la población marroquí ha visto cómo se recortaban algunos de sus derechos en el marco de la lucha contra el terrorismo, precisamente con la aprobación de nuevas medidas o reforma de marcos ya existentes. Es el caso de la reforma de la ley antiterrorista en 2003 en respuesta a los atentados de mayo de Casablanca, que restringía algunas libertades fundamentales reconocidas hasta entonces, como las libertades de asociación, reunión, expresión y circulación. Bajo una definición muy general de “terrorismo”²⁸, se castiga tanto a los islamistas como a los grupos de derechos humanos o sindicatos. Posteriormente, en 2005 se modificó el código de la prensa, que si bien rebajaba las penas por delitos de opinión, no las suprimía.

Estos contratiempos para las libertades fundamentales y la apertura política, sin embargo, no despertaron las críticas de la UE al enmarcarse en este nuevo escenario post-11 de septiembre, donde la seguridad y la lucha contra el terrorismo priman sobre la democracia y los derechos humanos. Quizás, porque, una vez más, Marruecos y la UE decidieron supeditar las reformas en estos campos a otro tipo de consideraciones. Parece, pues, que una vez más coinciden las agendas europea y marroquí sin que, en esta ocasión, ello beneficie los procesos de democratización en este país.

28. “Cualquier acto premeditado, cometido por un individuo o grupo, con el fin de infringir el orden público mediante el terror y la violencia”, incluida la “divulgación y difusión de propaganda o publicidad”. *Dahir*, 28 de mayo de 2003.

¿Por qué han fallado las medidas europeas de promoción de la democracia en Marruecos?

A pesar haber experimentado una tímida liberalización en el campo político desde la década de los noventa, la amplitud de estas reformas es muy inferior a lo proclamado por la monarquía alauita, e incluso inferior a lo reconocido por la UE. Marruecos necesita avanzar en muchos campos para que podamos hablar de un país plenamente democrático. La figura del rey sigue siendo central en el sistema político marroquí y, aunque la Constitución defina el reino como “una monarquía constitucional, democrática y social²⁹”, ésta responde más al patrón de una monarquía ejecutiva, que reina a la vez que gobierna, y que no está sujeta a la demanda de resultados o responsabilidades por parte del Gobierno. La separación de poderes es dudosa, el poder judicial no es imparcial y la corrupción, muy elevada³⁰. Además, como acabamos de constatar, tras los atentados de 2003 y 2007 se han socavado ciertas libertades fundamentales en nombre de la lucha contra el terrorismo.

Para lograr la plena democratización en Marruecos es necesario avanzar hacia la separación de poderes y otorgar más poder al Parlamento. En cuanto a los partidos políticos, es necesario reforzar su papel por el déficit de representatividad política que tienen, debido a una política de patrocinios (Barahona, 2006) y a la atomización de partidos en el sistema político actual. También hay que mejorar la capacidad de la administración, tanto mediante un proceso de descentralización como con la lucha contra la corrupción, que afecta a todos los estamentos administra-

29. Título primero de la Constitución marroquí de 1996.

30. Según el informe anual de 2006 de Transparency Internacional, Marruecos se sitúa en el puesto 79 del índice de percepción de la corrupción, con un 3,2. El índice clasifica de 0 (más corruptos) a 10 (más transparentes).

tivos y a la justicia. En esta dirección se han dado ya algunos pasos, y es importante resaltar el trabajo desarrollado por ONG como Transparency Maroc o Maroc 2020. Sin embargo, sigue siendo necesario incrementar el respeto por los derechos humanos y por las minorías, especialmente en el territorio del Sáhara Occidental, así como garantizar la aplicación de los convenios internacionales firmados por Marruecos. En cuanto al poder judicial, es necesario velar por su independencia de las presiones gubernamentales, eliminar las irregularidades y la discriminación que sufre la mujer (en muchos casos es incluso necesario hacerles llegar la información sobre sus derechos legales) y acelerar los procedimientos.

Aunque estos avances coinciden en el tiempo con una creciente presencia en la agenda europea de los temas de promoción de derechos humanos y democratización, no parece evidente que éstos sean resultado de las políticas de promoción de la democracia de la Unión Europea, sino más bien de la confluencia de dos factores: la sensibilización internacional por la democratización y los derechos humanos, después de la caída del bloque comunista, y el deseo del régimen de un acercamiento a los principales actores internacionales. El régimen marroquí supo beneficiarse de esta coyuntura. Necesitado de apoyos internacionales y de acercar su economía al mercado europeo, la monarquía marroquí incorporó las demandas de la comunidad internacional de una mayor liberalización política y defensa de los derechos humanos en su discurso interno. Como hemos visto en apartados anteriores, Hasan II promovió una serie de reformas sin intención de alterar el *statu quo* político del país. Estas medidas también tenían una dimensión interna, pues recogían las demandas de la sociedad civil marroquí. De esta forma la monarquía se legitimaba en Marruecos como principal promotor de los derechos humanos, la democratización y el Estado de derecho. A la vez, se mejoraba sustancialmente la imagen exterior del régimen y se erigía la figura del monarca como último garante de una reforma en la estabilidad.

No obstante, consideramos que estas medidas distan de satisfacer las expectativas creadas, tanto en Marruecos como en la UE. Aunque la respon-

sabilidad principal recae en las élites gobernantes en Marruecos, no es menos cierto que las políticas europeas de promoción democrática se han mostrado insuficientes. A continuación se esbozan cinco factores que han determinado que estas medidas tuvieran un impacto insuficiente.

Cinco factores explicativos

Falta de compromiso

La promoción de la democracia en la vecindad ha topado en el Mediterráneo con la amenaza de la inestabilidad, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre. Este replanteamiento de las prioridades por parte de la UE en el Mediterráneo ha puesto sobre la mesa la clásica disyuntiva entre promover procesos de cambio político y la estabilización de la región. El miedo a que partidos islamistas puedan alzarse con el poder tras una reforma democrática ha sido el principal factor que ha inclinado la balanza hacia la segunda opción.

En este escenario de tensión entre democracia y estabilidad, la UE aplica la estrategia de incidir en el respeto de los derechos humanos sin ahondar en la reforma política e institucional. La UE quiere asegurar la seguridad de la región fomentando la estabilidad de los gobiernos del sur y la promoción de “reformas sin reformismo” (Youngs, 2007). El proceso de liberalización marroquí se concibe desde palacio, lo que le permite controlar la mayor parte de esta reforma, que no es más que una táctica de la monarquía para asegurarse la preeminencia en el sistema político marroquí, con el deseo de no perder sus privilegios a la vez que se legitima internamente y a los ojos de la comunidad internacional.

Así pues, podemos concluir que las agendas de Marruecos y de la UE en materia de democratización tienen unos objetivos comunes: ambas quieren profundizar en las reformas sin que esto represente una amenaza al *statu*

quo actual. El rey es percibido, tanto en Europa como en Marruecos, como el principal garante de la estabilidad, así como el principal promotor de la democracia y los derechos humanos en Marruecos. El deseo de Marruecos de seguir abriéndose hacia nuevas áreas ha encontrado eco en el deseo de la UE de ofrecer financiación y cooperación, pero sin ninguna intención de penetrar en áreas sensibles como la resolución del contencioso del Sáhara Occidental o la plena democratización del sistema político marroquí (Haddadi, 2004).

Incentivos insuficientes

Otra explicación la encontramos en que los incentivos que la UE ofrece para fomentar dichas reformas son a todas luces insuficientes. Sin la perspectiva de la adhesión (principal motor del cambio en otros países que sí contaban con formar parte de la UE una vez finalizado el proceso de transición democrática), Marruecos se queda sin el principal incentivo de la UE para exportar su modelo. Ésta es una de las justificaciones que suelen darse al comparar el éxito de transiciones de países de la esfera soviética que ahora son miembros de la UE con la situación que se vive en la orilla sur y este del Mediterráneo.

Más allá de la adhesión, fuera del alcance de Marruecos, el resto de incentivos ofrecidos por la UE para reformar el sistema político han sido más bien simbólicos y han servido para poder justificar las políticas europeas en documentos oficiales, discursos y declaraciones. En el ámbito financiero, el grueso de los fondos se destina a la reforma económica y como medida para avanzar hacia el establecimiento de un área de libre comercio. Otro grueso de los fondos va destinado a proyectos con fines más pragmáticos, como el control de la inmigración ilegal o a la realización de proyectos técnicos, con la suministración de equipos y la capacitación de personal. Sin un interés real por la democratización de los países socios mediterráneos, la UE no ha podido aprovechar las herra-

mientas de su “modelo normativo” como un aliciente *per se* suficiente para alentar las reformas (Youngs, 2007).

Si bien la PEV quiere poner solución a esta falta de incentivos con la participación de los países socios mediterráneos en distintos programas, políticas y agendas, esta oferta no es ni suficientemente creíble ni suficientemente detallada. Las negociaciones para el estatuto avanzado que se debe poner en marcha en el marco de la PEV es una buena oportunidad para poner sobre la mesa mayores incentivos y solicitar también un mayor ímpetu reformista.

Falta de cohesión interna en la UE

La cohesión entre los Estados Miembros es necesaria para fomentar con éxito las reformas en los países socios mediterráneos: desde la designación de los fondos hasta la aplicación de la cláusula de los derechos humanos sólo son efectivas si todos los países de la UE se ponen de acuerdo. No obstante, los distintos países miembros han tenido prioridades diferentes.

La promoción de los valores democráticos y de derechos humanos ha chocado a menudo con los intereses individuales de cada Estado Miembro, y ello se ha traducido en las políticas de los distintos Estados Miembros. Países como Suecia, Dinamarca o los Países Bajos son los que más fondos destinan a la asistencia para la democratización y los derechos humanos, muy por delante de Francia, España e Italia. Estos últimos concentran el grueso del comercio con los países del norte de África, por lo que priman las acciones encaminadas a la convergencia de los estándares de la producción y la liberalización económica, con el objetivo del establecimiento de un área de libre comercio. Además, los flujos migratorios hacia el sur de Europa y la amenaza del terrorismo internacional han hecho que los países de la Europa meridional sean más activos en la promoción de la seguridad y de la estabilidad de los regímenes de los países del sur.

En este sentido, Francia, España e Italia, pero también el Reino Unido (especialmente tras los atentados sufridos en Madrid y Londres), han dado un giro en sus relaciones con los países del norte de África, entre ellos Marruecos, en pro de la “securitización” de sus políticas, con especial atención a los procesos migratorios del Magreb, dejando la gobernanza y los derechos humanos en un segundo plano.

Esta divergencia de intereses se observa también en la PEV, ya no únicamente en las políticas que se quieren priorizar, sino también en relación a los países prioritarios para cada Estado Miembro: aquellos del sur de Europa tienden a centrarse en los países mediterráneos, mientras que los países del norte de Europa miran con más atención a los países del Este. Asimismo, los intereses nacionales, en este caso los de Francia, están detrás de la nueva Unión para el Mediterráneo lanzada en 2007 por el presidente francés Nicolas Sarkozy.

Tal como afirma Jesús Núñez (2005), esta falta de cohesión de los Estados Miembros se ha traducido en una débil voluntad política para liderar la acción exterior. Si los países mediterráneos no encuentran al otro lado de la mesa un grupo cohesionado de países, con unas prioridades compartidas y una misma perspectiva sobre cuestiones tan sensibles como la democratización y los derechos humanos, tanto los incentivos como las amenazas que se hagan por parte de la UE pierden credibilidad. Se impone, pues, una seria reflexión al respecto, a la espera de que las modificaciones introducidas en el Tratado de Lisboa puedan mejorar esta y otras deficiencias de la política exterior europea.

Errores de estrategia

Por una parte, podríamos argumentar que la estrategia con la que la UE quería promover la democracia no ha tenido los resultados esperados. La UE asumió que el aumento del comercio y las inversiones acarrearían un desarrollo económico que vendría acompañado de un

desarrollo político orientado hacia los valores democráticos (Jerch, 2007). En este sentido, han sido dos los principales problemas: en primer lugar, no se ha conseguido el desarrollo económico que preveía el Partenariado Euromediterráneo. De hecho, la brecha económica entre los países de la ribera norte y los del sur se ha ampliado durante los 13 años del Proceso de Barcelona. En segundo lugar, el limitado desarrollo económico que ha experimentado Marruecos no se ha redistribuido equitativamente, lo que ha aumentado las diferencias entre ricos y pobres dentro del país.

Por otra parte, la UE no ha previsto una estrategia integral para la promoción de la democracia en los países del sur del Mediterráneo, sino que más bien ha ido aplicando una serie de proyectos desarticulados y aislados entre sí, sin contar con unos objetivos suficientemente definidos. En los documentos de la UE tampoco se especifican las recompensas por las reformas políticas, y la condicionalidad positiva se establece de forma muy general. Ello contrasta con el detalle con que se abordan los objetivos ambiciosos en el capítulo de la liberalización económica y el comercio (Gillespie y Youngs, 2002).

En este campo, la PEV no ha supuesto ningún revulsivo. Como en el Acuerdo de Asociación de la UE con Marruecos, el Plan de Acción o el documento de estrategia siguen sin prever indicadores de impacto o *benchmarking* (Del Sarto y Schumacher, 2006) y casi ningún proceso de evaluación. Podemos decir, pues, que, una vez más, se ha perdido una oportunidad.

Falta de capacidades

La escasa repercusión de las medidas de democratización en Marruecos se debe también a una falta de capacidades de la UE para exportar su modelo. Como acabamos de ver, la falta de cohesión entre los Estados Miembros dificulta llegar a una posición común fuerte y a aplicar los

mecanismos de que dispone la UE para ello. A esto tenemos que añadir que las medidas de presión de la UE son limitadas y se aplican poco a menudo, debido a la falta de capacidades efectivas de la UE. Por ejemplo, la UE no utiliza la dotación presupuestaria o el intercambio comercial, de los que Marruecos depende, como medida de presión para profundizar en la reforma política.

Además, el *soft power* y la estrategia de socialización utilizada por la UE dejan un gran margen de maniobra a los países socios mediterráneos: dependerá de la voluntad de los regímenes de los países del sur la adopción del modelo europeo. La condicionalidad positiva tiene como objetivo fomentar las reformas, pero la última palabra queda en manos de cada país socio, y ni el Partenariado Euromediterráneo ni la Política Europea de Vecindad contemplan medidas de carácter coercitivo para hacerlas aplicar.

Además, la UE no dispone de competencias sobre un número relevante de instrumentos, lo que hace muy difícil su aplicación (Gillespie y Youngs, 2002). El nuevo Tratado de Lisboa, aprobado en noviembre de 2007, y que previsiblemente entrará en vigor en 2009, avanza en la dotación a la UE de una voz única en materia de acción exterior. Con esta reforma se establece que el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sea también el vicepresidente de la UE, que tendrá bajo su mando un servicio de acción exterior. Esta medida debería redundar en una posición común frente a los nuevos desafíos y en el incremento de la efectividad de las capacidades del conjunto de la Unión Europea en materia de política exterior y de seguridad.

Perspectivas de futuro

Tras observar los límites de las políticas de la UE en la transformación de Marruecos, constatamos que se ha llegado a un momento favorable para dar un nuevo paso. Después de las elecciones de

2007, con una participación de tan sólo el 37%, parece claro que la población marroquí no se siente representada por el sistema político actual. La elevada abstención y la cantidad de votos en blanco han sido interpretadas como una muestra de rechazo a la democracia de fachada del país, que deja un estrecho margen de maniobra a los partidos políticos, y que garantiza al rey un papel preeminente en el espacio político marroquí. Como sostiene Kristina Kausch (2007), “celebrar comicios sin verdadera representación puede otorgar a los regímenes semiautocráticos un tinte democrático que les puede resultar (a los regímenes) muy conveniente”.

Al desencanto por el alcance de las reformas hay que añadir la amenaza del terrorismo en la región del Magreb y Europa. En los últimos cinco años han tenido lugar una serie de atentados reivindicados por grupos satélites de Al Qaeda: en 2003 en Casablanca, en 2004 en Madrid, en 2005 en Londres y en 2007 de nuevo en Casablanca y en Argelia. Parece evidente que la UE deberá replantearse su estrategia en el norte de África en cuanto a la seguridad y la promoción de los derechos humanos y la democracia. Algunos gobiernos europeos ven en los partidos islamistas moderados la posibilidad de hacer frente al auge del islamismo radical, y algunos de ellos ya han empezado a tener tímidos contactos con partidos como el PJD (Kausch, 2008).

Como hemos señalado a lo largo de este texto, la Política Europea de Vecindad ofrece mecanismos para una cooperación reforzada que deberá revisar sus incentivos. La nueva modalidad del Proceso de Barcelona, Unión por el Mediterráneo, aunque en una fase muy inicial, también puede ofrecer herramientas complementarias que permitan hacer frente a los retos actuales del Mediterráneo, con Marruecos como uno de los actores principales. Es necesario, llegado este punto, revisar los incentivos que Marruecos puede percibir por parte de la UE para seguir avanzando hacia la plena democratización de su sistema político, si ésta sigue siendo una de las prioridades de la UE para este país.

Conclusiones

Deben reconocerse los avances de Marruecos hacia un mayor respeto de las libertades y la aplicación de los derechos humanos, sobre todo si lo comparamos con el resto de países en la región. Esto no significa, sin embargo, que Marruecos haya concluido ninguna transición democrática.

Durante la década de los noventa, la UE recogió entre sus objetivos para los países del sur del Mediterráneo la promoción de los derechos humanos y el Estado de derecho, que alcanza su punto álgido con el establecimiento del Partenariado Euromediterráneo. Sin embargo, los temores suscitados por un aumento de la inestabilidad en la zona han relegado a un segundo plano estas iniciativas para centrarse en una mayor seguridad para la región.

Tras haber analizado las principales iniciativas de la UE y el efecto que han tenido en Marruecos en cuanto a la mejora de la situación de los derechos humanos y la democratización de la vida política del país, podemos concluir que existe una brecha considerable entre el discurso oficial y las medidas emprendidas. La UE ha favorecido avances importantes en materia de derechos humanos, y Marruecos, a su vez, ha mostrado un gran interés en esclarecer el capítulo de las desapariciones durante los años de plomo. En otros ámbitos también se han producido cambios significativos. Es el caso de la mejora en la situación de la mujer tras las reformas del Código de Familia (*mudawana*) o el reconocimiento de la identidad amazigh como propia de Marruecos. No obstante, la plena democratización del panorama político marroquí ha permanecido en un segundo plano para la UE, de lo que se ha beneficiado el régimen actual.

Al aceptar las medidas aplicadas por Marruecos, sin exigir reformas más profundas en la dirección de la transformación hacia una democracia efectiva, la UE está contribuyendo al estancamiento de su proceso democrático y a la perpetuación de la “trampa de la autocracia liberal” (Brumberg, 2002). La primacía de la estabilidad sobre la democrati-

zación ha fomentado una débil incidencia de la política europea en democracia y derechos humanos, especialmente porque no ha ofrecido unos incentivos suficientes a las élites. En el momento en que éstas han visto peligrar sus privilegios (y muy especialmente la preeminencia de la monarquía), se ha frenado cualquier proceso de reforma.

En tales circunstancias, la UE se encuentra con un riesgo considerable de no culminar este proceso. Por una parte, no avanzar hacia el establecimiento de una democracia con suficientes garantías puede dar lugar a que, en cualquier momento, haya una involución y el régimen adopte tintes más autoritarios. La lucha contra el terrorismo, la estabilidad e integridad territorial, el auge del islamismo o la lucha contra la inmigración irregular son los principales argumentos que puede esgrimir el régimen para recluir en este proceso de apertura y volver hacia posturas más autoritarias. De hecho, recientemente hemos observado algunos retrocesos, como la aprobación, posterior a los atentados de Casablanca el 16 de mayo de 2003, de una ley antiterrorista más restrictiva o de la aprobación de un nuevo código de la prensa que sólo suaviza pero no suprime las penas por cruzar las “líneas rojas”. A esto se le añade que a menudo son actores externos quienes presionan para actuar con determinación contra estas amenazas –Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, la Unión Europea en la lucha contra la inmigración irregular–, que no critican las restricciones en el Estado de derecho si es en favor de estas dos causas.

Perpetuar esta “transición inacabada” significa la pérdida de credibilidad de la UE como agente promotor de la democracia, y ello tendrá efectos sobre el resto de los países de la región por su pérdida de credibilidad. A la UE le va a resultar muy difícil reclamar medidas para una mayor democratización a otros países cuando ha sido incapaz de culminar el proceso de su “socio aventajado”.

Anexos

Anexo I: Asignación de fondos por país (en millones de euros)

MEDA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995-2000
Bilateral							
Marruecos	30		235	219	172	140,6	796,6
Argelia			41	95	28	30,2	194,2
Túnez	20	120	138	19	131	75,7	503,7
Egipto		75	203	397	11	12,7	698,7
Jordania	7	100	10	8	129	15,0	269
Líbano		10	86		86		182
Siria		13	42		44	38	137
Gaza	3	20	41	5	42	96,7	207,7
Turquía		30	70	132	140	310,4	551,1**
Bilateral Total	60	370	866	875	783	719,3	3.540**
Regional	113	33	93	46	133	159,8*	577,8
Asistencia técnica			22	20	221		63
TOTAL	173	403	981	941	937	879,1	4.179,8**

* Incluyendo asistencia técnica.

** La cantidad destinada a Turquía en 2000 (310,4 millones de euros) incluye 134,3 millones de euros para cuatro proyectos mencionados en años anteriores (1995-1999), que se volvieron a comprometer en 2000.

Fuente: Informe anual del Programa MEDA 2000 COM (2001).

Anexo II: Distribución de fondos por sectores en Marruecos en los programas MEDA I y II

**Marruecos
Compromisos MEDA 1995-1999 (millones de euros)**

PROYECTOS DEL PROGRAMA POR SECTOR	CANTIDAD	PORCENTAJE
A. Apoyo a la transacción económica	175,5	26,4%
Apoyo para la mejora de la educación técnica y la formación profesional	38,0	
Apoyo al programa de promoción de la calidad	15,7	
Apoyo a la privatización	5,0	
Apoyo a la regularización y privatización de las telecomunicaciones	5,0	
Fondo garantizado	30,0	
Distrito comercial (empresa euro-marroquí)	30,0	
Apoyo a las asociaciones profesionales	5,0	
Capital riesgo (BEI)	45,0	
Estudio del impacto del área de libre mercado	1,3	
Micro apropiaciones	0,4	
B. Facilidad de ajuste estructural	120,0	18,2%

Fuente: Informe anual del Programa MEDA 2000.

MEDA II (2000 - 2006)	Millones de euros
Apoyo a la reforma de la Administración Pública	79.000
Programa de ajuste estructural en el sector del agua en Marruecos	120.000
Apoyo a la reforma de la cobertura médica	50.000
Desarrollo rural participativo en el Atlas Medio central	9.000
Gestión de los residuos sólidos en Essaouira	1.935
Modernización de las jurisdicciones en Marruecos	27.671
Apoyo a la mejora de la situación laboral de la mujer rural y la gestión sostenible del Arganeraie en el suroeste de Marruecos (Proyecto Arganier)	6.000
Programa de apoyo a las empresas	61.000
Programa de apoyo a la reforma del sector de transportes	96.000
Apoyo al desarrollo de la Formación Profesional en los sectores del turismo, el textil y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC)	50.000
Programa de apoyo a la puesta en funcionamiento del Acuerdo de Asociación	5.000
Bonificaciones de interés-Saneamiento de las ciudades marroquíes -Oujda	7.000
Bonificaciones de interés-ONEP IV protección del medio ambiente	4.790
Bonificaciones de interés – Descontaminación de la central eléctrica de Mohamedia	9.000
Bonificaciones de interés – Saneamiento de las ciudades medianas marroquíes	11.000
TOTAL	537.396

Fuente: Delegación de la Unión Europea en Marruecos.
 Disponible en: http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/ue_maroc/medaia05.htm.

Anexo III: Compromisos de Programa Indicativo Nacional (PIN) 2007-2010

PRIORIDAD ESTRATÉGICA /PROGRAMA	Referencia al Plan de Acción	Millones €	COMPROMISO				% millones €
			2007	2008	2009	2010	
Ámbito Social	Apartado 2.6						
1. INDH		60	60				
2. Enseñanza. Alfabetización		17	17				
3. Enseñanza		93			39	54	
4. Apoyo a la cobertura sanitaria básica		40	40				
5. Sanidad		86		50		36	
Total		296					45,26
Gobernanza Derechos humanos	Apartados 2.1 y 2.4						
1. Apoyo al Ministerio de Justicia		20		20			
2. Derechos humanos		8		8			
Total		28					4,28
Apoyo institucional	Apartado 2.3						
1. Reforma de la Admin. pública (2)		20	20				
2. PAPA		20		10		10	
Total		40					6,12
Ámbito económico	Apartado 2.2						
1. Sector privado		60		20	40		
2. Formación profesional		50			50		
3. Sector agrario		40				40	
4. Proyecto Rocade		25	25				
5. Conexión de zonas aisladas		25				25	
6. Sector de la energía		40		40			
Total		240					36,7
Medio ambiente	Apartado 2.5						
1. FODEP		15		15			
2. Saneamiento hídrico		35			35		
Total		50					7,65
		65					
TOTAL PROGRAMA 2007-2010		4	162	163	164	165	100

Fuente: Plan Indicativo Nacional de Marruecos 2007-2010.

Referencias bibliográficas

Documentos de la Unión Europea

- Annual Report of the MEDA Programme 2000. COM (2001).
- Consejo de la Unión Europea. Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia europea de seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- Council regulations (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership.
- Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Programa Indicativo Nacional, 2007-2010. Marruecos.
- Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Documento de estrategia 2007-2013. Marruecos.
- Partenariado Euromediterráneo. Programa Indicativo Nacional 2005-2006. Marruecos.
- Plan de Acción UE-Marruecos.
- Política Europea de Vecindad. Documento de estrategia. COM (2004) 373.
- Política Europea de Vecindad. Informe país 2004. Marruecos SEC (2004) 569.
- Reinvigorating EU actions on Human Rights and democratisation. Strategic guidelines. COM (2003) 294 final.
- Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad. COM (2003) 393 final.
- Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa. Bruselas, COM (2003) 104.
- I Conferencia euromediterránea de Barcelona. Declaración de Barcelona (1995).
- V Conferencia euromediterránea de Valencia. Conclusiones de la Presidencia (2002).

Informes de organizaciones

- POROZNUK, Amber (ed.). Transparency International. Informe anual, 2006.
- HUMAN RIGHTS WATCH. Informe anual, 1992 (hechos de 1991). En: http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/MEW2-01.htm#P252_98810.
- HUMAN RIGHTS WATCH. Informe anual, 2008 (hecho de 2007). En: <http://hrw.org/englishwr2k8/docs/2008/01/31/morocc17617.htm>.
- Rapport Général. 50 ans de développement humain & perspectives 2025. En : <http://www.rdh50.ma/fr/index.asp>.
- UNDP. Human Development Report, 2006. *Beyond scarcity: power, poverty and global water crisis*.

Artículos y libros

- ALIBONI, Roberto. "El enfoque de la Asociación Euromediterránea en material de derechos humanos y democracia". En: AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard (coords.) *La Asociación Euromediterránea una década después*. Madrid: Real Instituto El Cano y Fride, 2005.
- ARRUELA, Águeda. "El Parlamento Europeo frente al conflicto del Sáhara Occidental". *Papers*. No. 46 (1995) P. 107-120.
- BARACANI, Elena. "L'Unione europea e la democratizzazione di Turchia e Marocco". Florencia: CIRES, 2006.
- "From the EMP to the ENP: A new European pressure for democratization: the case of Morocco?". *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 1, No. 2 (2005). P. 54-67.
- BARAHONA, Alexandra. "Political Liberalisation and Transition to Democracy: Lessons from the Mediterranean and Beyond. Morocco, Turkey, Spain and Portugal". *EuroMeSCo paper*. No. 58 (2006).
- BARBÉ, Esther. "The Barcelona Conference: Launching pad of a Process". *Mediterranean Politics*. Vol. 1. No. 1 (1996). P. 25-42.
- BOUAYACH, Amina. "Reforma de la 'Mudawana' en Marruecos". *Afkar/ideas*. No. 1 (invierno 2003) P. 116-119.

- BRUMBERG, Daniel. "Democracy in the Arab World? The trap of Liberalised Autocracy". *Journal of Democracy*. Vol. 13. No. 4 (2002).
- CAROTHERS, Thomas. "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy*. Vol. 13. No. 1 (enero 2002).
- CASTAÑO GARCÍA, Maribel. "La política Mediterránea de la Unión Europea". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No. 14 (2004).
- CATUSSE, Myriam y VAIREL, Frédéric. "Ni tout à fait le même ni tout à fait un autre. Métamorphose et continuité du régime marocain". *Maghreb-Machrek*, No. 175 (primavera 2003).
- CAVATORTA, Francesco. "Geopolitical Challenges to the Success of Democracy in North Africa: Algeria, Tunisia and Morocco". *Democratization*. Vol. 8. No. 4 (invierno 2001) P. 175-194.
- CAVATORTA, Francesco; CHARI, Raj y Kritzinger, Sylvia. "The European Union and Morocco. Security through authoritarianism?". *Political Science Series*. No. 110 (2006). Viena: Institute for Advanced Studies.
- CHOUROU, Bechir. "The Challenge of Democracy in North Africa in Democratization". *Democratization*. Vol. 9. No. 1 (primavera 2002).
- DEL SARTO, Raffaella A.; SCHUMACHER, Tobias; LANNON, Erwan y DRISS, Ahmed. "Benchmarking Democratic Development in the Euro-Mediterranean Area: Conceptualising Ends, Means and Strategies". Informe anual EuroMeSCo (octubre 2006).
- DESRUES, Thierry. "La sociedad civil marroquí: indicador de cambio y modernización del autoritarismo marroquí". *Awraq; estudios sobre el mundo árabe e islámico contemporáneo*. No. 22 (2001-2005). P. 393-424.
- EMERSON, Michael; NOUTCHEVA, Gergana y POPESCU, Nicu. "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus'". *CEPS policy brief*. No. 126 (2007).
- EMERSON, Michael; AYDIN, Senem; NOUTCHEVA, Germana (et al.) "The Reluctant Debutante: the EU as Promoter of Democracy in its Neighbourhood" Documento de trabajo CEPS 223 (julio 2005).
- EUROMESCO. *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Union of Democratic Status*. Informe anual EuroMeSCo (2005).

- FELIU, Laura. *El jardín secreto: Los defensores de los derechos humanos en Maruecos*. Madrid: Catarata/IUDC-UCM, 2004.
- “Balance Provisional de la Instancia Equidad y Reconciliación”. En *Anuario del Mediterráneo.2006: el año 2005 en el espacio euromediterráneo*. Barcelona: IEMED y Fundación CIDOB, 2006.
- GILLESPIE Richard y YOUNGS, Richard. “Themes in European Democracy Promotion”. *Democratization*. Vol. 9. No. 1 (primavera 2002). P. 1-16.
- “The European Union and Democracy Promotion: The case of North Africa”. *Democratization*. Vol. 9. No. 1 (primavera 2002).
- HADDADI, Said. “Two cheers for Whom? The European Union and Democratization in Morocco in North Africa”. *Democratization*. Vol. 9. No. 1 (primavera 2002).
- HADDADI, Said. “The EMP and Morocco: Diverging Political Agendas? En: JÜNEMANN, Annette (ed.) *Euro-Mediterranean Relations After September 11*” Londres: Frank Cass, 2004.
- HOLDEN, Patrick. “Partnership Lost? The EU’s Mediterranean Aid Programmes”. *Mediterranean Politics*. Vol. 10. No. 1 (2005).
- JAIDI, Larbi. “Estatuto Avanzado Unión Europea-Marruecos ¿un nuevo modelo de partenariado?” *Afkar/Ideas*. No. 14 (verano 2007). P. 20-23.
- JERCH, Martin. *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo. Un análisis de las relaciones entre Europa y el Mundo Árabe*. Madrid: UAM ediciones, 2007.
- JÜNEMANN, Annette. “The European Parliament and its Impact on the promotion of democracy and human rights in the Mediterranean”. Dossier del Observatori de Política Exterior Europea, El Parlamento Europeo en la Política Exterior. No. 8 (2004).
- KAUSCH, Kristina. “Marruecos: encubrimiento, resignación”. FRIDE Comentario (2007).
- KAUSCH, Kristina. Marruecos: negociar el cambio con el *Majzen*. Documento de trabajo No. 54 de FRIDE (febrero 2008).
- KORANY, Bahgat; BRYNEN, Rex y NOBEL, Paul. *Political Liberalization and Democratization in the Arab World. Volume 2: Comparative experiences*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995.

- MACLEOD, Scott. "An interview with King Mohamed VI of Morocco". *Time Europe*. (edición junio 2000) [en línea]. <http://www.usa-morocco.org/timemagazineinterview.htm>.
- NATORSKI, Michal "The MEDA Programme in Morocco 12 years on: results, experiences and trends" *Documento CIDOB Mediterráneo*, No. 11 (2008).
- NÚÑEZ, Jesús A. *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos: entre la frustración y la esperanza*. Barcelona: CIDOB /Icaria, 2005.
- OTTAWAY, Marina y RILEY, Meredith. "Morocco: from Top-Down Reform to Democratic Transition?" *Carnegie Papers*. No. 71 (septiembre 2006).
- PAREJO FERNÁNDEZ, María Angustias. "Las élites políticas marroquíes y el mito de la transición". *Ágora, revista de ciencias sociales*. No. 9 (2003). Centro de estudios políticos y sociales.
- SCHMID, Dorothee. "Interlinkages Within the Euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership". *EuroMeSCO paper*. No. 27 (2003).
- SCHNEIDER, Carsten Q. y SCHMITTER, Philippe C. "Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization". *Democratization*. Vol. 11. No. 5 (2004).
- SOLER I LECHA, Eduard. "El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona: La necesidad de una voluntad política ampliada". *Documentos CIDOB Mediterráneo*. No. 5 (2006).
- SOTILLO LORENZO, José Ángel. *Un lugar en el mundo: la política de desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: Catarata/IUDC-UCM, 2006
- YOUNGS, Richard. "Promoción de la democracia en el sur del Mediterráneo". En: BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna (eds.) *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2007.
- "Ten years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform?" documento de trabajo FRIDE No. 2. (2005)
 - "Trends in Democracy Assistance: What has Europe been doing?" *Journal of Democracy*. Vol. 19. No. 2 (abril 2008)