

LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS. EL GIRO DE POSICIÓN QUE DESENREDA LA CRISIS DE 2021-2022

Spain-Morocco Relations. The Shift in Position That Unravels the 2021-2022 Crisis

Paloma González del Miño*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONDICIONANTES DE UNA VECINDAD COMPLEJA. 3. LA CONSTRUCCION DE UN MODELO DE POLÍTICA EXTERIOR CON EL MAGREB. LA PONDERACIÓN HACIA MARRUECOS. 3.1. Los efectos de la Doctrina del “colchón de intereses”. 4. LA CRISIS DE 2021-2022. GÉNESIS, CONSECUENCIAS Y RECONCILIACIÓN. 4.1. Nuevos focos de tensión. 4.2. La instrumentalización de las migraciones. La aplicación del término “*weaponisation of migration*”. 4.3. El Sáhara Occidental como factor de interconexión de la crisis. 4.4. Los efectos en las relaciones con Argelia. 5. LA POLÍTICA AFRICANA DE MARRUECOS. DIFERENTES OBJETIVOS Y UNA DIPLOMACIA FAVORECEDORA DE SUS PRETENSIONES TERRITORIALES. 6. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Marruecos es un socio prioritario en la política exterior de España. Las relaciones gozan de especial relevancia y se asientan en una red de intereses que conforman la compleja agenda común. Las relaciones bilaterales no están exentas de crisis cíclicas con intensidad y alcance desigual, induciendo a planear si el modelo relacional sostenido por España durante más de tres décadas, centrado en la interdependencia y en la despolitización de los conflictos territoriales, goza de suficiente fortaleza. Este capítulo analiza la crisis entre España y Marruecos de 2021-2022 siendo el principal factor de interferencia la cuestión del Sáhara Occidental. En esta lógica, se examina el giro en la posición española respecto a la propuesta de autonomía marroquí y la provocada interconexión con otros capítulos de la agenda bilateral.

Palabras Clave: España, Marruecos; Política Exterior; Cooperación; Crisis; Argelia.

ABSTRACT: Morocco is a priority partner in Spain’s foreign policy. Relations enjoy special relevance and are based on a network of interests that make up the complex common agenda. Bilateral relations are not exempt from cyclical crises of unequal intensity and scope. This leads to ponder whether the relational model sustained by Spain for more than three decades, centred on interdependence and the depoliticization of territorial conflicts, has sufficient strength. This chapter analyses the Spain-Morocco crisis of 2021-2022, the main factor of interference being the Western Sahara issue. In this logic, it examines the shift in Spain’s position on the Moroccan autonomy proposal and the resulting interconnection with other chapters of the bilateral agenda.

Keywords: Spain; Morocco; Foreign Policy; Cooperation; Crisis; Algeria.

* Profesora Titular de Universidad de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

1. INTRODUCCIÓN

El Magreb constituye una de las áreas prioritarias de la política exterior de España tanto por la vecindad, como por las relaciones con la Unión Europea (UE) y por la marcada relevancia geoestratégica. Especialmente las relaciones entre España y Marruecos suponen el eje central y prioritario de esta política de Estado, conformando un delicado ejercicio de imperfecto equilibrio caracterizado por la dualidad cooperación y conflicto. Estos dos actores poseen un considerable entramado de vínculos políticos, económicos, geográficos, humanos y securitarios que no evitan una vecindad salpicada de frecuentes vaivenes cíclicos, que en ocasiones derivan en crisis. El conjunto y la diversidad de estas relaciones superan el ámbito de la política exterior, dado que numerosas cuestiones también forman parte de la política nacional.

Dos adjetivos podrían definir las relaciones, complejas y oscilantes, aunque se ha cimentado una bilateralidad más profunda e interdependiente diversificando el contenido de la agenda común. Su evolución se inscribe, en una primera fase, en un enfoque de compensación o equilibrio entre Marruecos y Argelia heredado del tardofranquismo, pasando, en una segunda fase, a un patrón relacional con los Estados del Magreb asentado en la interdependencia mediante el diálogo político institucionalizado y la cooperación, pero siendo Marruecos el principal destinatario. Este modelo que toma cuerpo desde los años ochenta del siglo XX, y que continúa vigente, se centra en reforzar una red de intereses cruzados que favorezca la cooperación y la complementariedad entre vecinos con una profunda asimetría política y económica, para amortiguar las escaladas de tensión en pro de que los intereses comunes disminuyan el coste de la confrontación.

Las relaciones entre estos vecinos incluyen un conjunto de capítulos numerosos y diversos siendo las cuestiones territoriales —soberanía del Sáhara Occidental, Ceuta y Melilla y otros pequeños territorios insulares— objeto de reivindicación, las migraciones irregulares, la seguridad y la delimitación de las aguas territoriales los principales factores desestabilizadores y contenciosos. Además, la provocada interrelación entre ellos por parte de uno de los actores favorece que un tema concreto permee a otros, derivando en períodos de tensión y crisis. Marruecos utiliza estos elementos como vectores de presión, en función de un determinado objetivo estratégico, que sí, por un lado, eclipsa otras vulnerabilidades, por otro, controla los tiempos de la agenda bilateral con una marcada intencionalidad, mientras que España asume un papel de aceptación y, en ocasiones, de rehén.

Marruecos ha evolucionado hacia una política exterior más asertiva y diversificada mediante un ajuste al contexto mundial globalizado y con nueva jerarquización del poder. Su condición de aliado estratégico de la UE, Estados Unidos y Occidente le sirve como palancas consistentes y evolutivas de su acción exterior. A estos anclajes, se suma la ampliación de objetivos en la política africana imple-

mentada en los últimos años, especialmente la zona subsahariana como prioritaria, así como sus relaciones con China en el ámbito económico-comercial y las monarquías del Golfo inmersas en el proceso de reconfiguración de bloques que vive Oriente Medio. En su proyección exterior está presente la defensa de una visión geopolítica que desborda las fronteras iniciales acuñadas desde la independencia en pro de un enfoque nacionalista del Gran Marruecos. Además, la política exterior queda dentro de los *ministerios de soberanía*, lo que permite tener continuidad temporal y quedar al margen de la política partidista doméstica.

La última crisis bilateral que comienza en primavera de 2021 supone un buen ejemplo de incomodidad para el ejecutivo español, donde se aprecia tanto un choque de discursos como de hechos. Esta crisis se encuadra en la estrategia por sumar apoyos al plan de autonomía para el Sáhara Occidental, centralidad absoluta para Marruecos en su política exterior. Este plan, que ya se presentó en la ONU en abril de 2007, ha sido respaldado por la Administración republicana presidida por Donald Trump y secundado por otros nuevos apoyos. El deterioro de las relaciones hispano-marroquíes evidencia la prioridad de las cuestiones territoriales como nudo de interferencia relacional. Además, produce como resultado el giro histórico del gobierno español, pese a ser un foco de conflicto en la coalición gubernamental, abandonando la tradicional posición de *neutralidad constructiva*, a la vez que empeora las relaciones con Argelia, otro socio categórico en el Magreb.

Este texto se centra en analizar, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, la crisis bilateral que comienza en 2021, partiendo de que el modelo relacional entre estos dos actores se ha centrado durante años en reforzar la interdependencia económica como elemento estabilizador. Sin embargo, existen una serie de capítulos en la agenda bilateral que, según la coyuntura política del momento, se instrumentalizan al servicio de los intereses de una de las partes, lo que introduce una “conflictividad cíclica” en las relaciones que desembocan en crisis con intensidad y alcance desigual. Por tanto, es Marruecos quien lleva una política de interconexión y vinculación temática más pragmática con sus intereses, mientras que los gobiernos españoles vienen implementando una política autolimitadora para evitar que la reacción con el vecino del sur pudiera comprometer la cooperación en determinados capítulos comunes.

En esta lógica, y pese a la prioridad de Marruecos en la política exterior española hacia el Magreb, la crisis visualiza el decaimiento de esta política de Estado diseñada hace décadas y en la que Marruecos tensa las relaciones y España adopta una postura de apaciguamiento. Por tanto, se echa en falta en esta política mayor pragmatismo, así como un debate profundo sobre los objetivos geoestratégicos definidos y perceptibles, las capacidades y los recursos, tanto con Marruecos como en la región, teniendo en cuenta los principales intereses de España: el control de las migraciones irregulares (Marruecos socio indispensable), la coo-

peración antiterrorista (Marruecos y Argelia), la seguridad energética (Argelia), las relaciones comerciales y de inversión (Marruecos y Argelia) y las cuestiones territoriales (Marruecos y Argelia).

El análisis se estructura en tres partes diferenciadas. La primera, estudia la efectividad de la doctrina del “colchón de intereses” como mecanismo relacional entre España y Marruecos, a la vez que instrumento amortiguador de la potencial conflictividad en las relaciones bilaterales. La segunda parte, aborda la crisis de 2021 y sus repercusiones, no solamente entre estos dos vecinos, sino los efectos, para España, con Argelia. La tercera parte, se centra en la diversificación de la política exterior de Marruecos mediante una agenda más adaptada a la evolución del contexto mundial y continental, donde la política africana viene adquiriendo un notable peso en la estrategia del Sáhara Occidental.

2. CONDICIONANTES DE UNA VECINDAD COMPLEJA

España es el único país de Europa que posee presencia territorial en el norte de África, además de ser frontera de la UE. A las relaciones entre España y Marruecos se suma un contexto multilateral ya sea con la UE o con el Magreb caracterizado por la rivalidad entre los dos países centrales, Marruecos y Argelia, y marcado tanto por la competencia como por un tema de especial relevancia para ambos como es la soberanía del Sáhara Occidental. Asimismo, está el peso geopolítico que para Francia tiene el Magreb, potencia colonizadora en Mauritania, Túnez, Argelia y Marruecos (junto con España) que le confiere un carácter de dominio frente a otros actores, además de socio comercial, influencia cultural, intereses económicos y securitarios.

Las relaciones España-Marruecos se encuentran particularmente mediatizadas por dos factores: la pertenencia de España a la UE que desde su ingreso determina una importante profundización en las relaciones con el Magreb y el papel de socio privilegiado de Marruecos a través de un *estatuto avanzado* con vocación de anclaje en Europa¹ mediante un refuerzo sólido y evolutivo de su política exterior. Su condición de frontera comunitaria sur sumado al papel en los planos securitario y económico han forjado una relación larga y muy relevante. Algunos temas de la agenda hispano-marroquí están comunitarizados por las políticas de la UE, siendo España, dentro de este marco, un socio muy interesado en tener un vecino próspero, seguro y con un buen clima en la bilateralidad UE-Marruecos. Desde inicios de la construcción europea algunos países comunitarios han mantenido

1 DEL VALLE GÁLVEZ, A., “España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea. Panorama con propuestas”, *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, 2007, p. 3.

intensas relaciones con los vecinos del sur, además de diversos proyectos multilaterales² desde la década de 1990, mediante la doctrina de una *política integral para el Mediterráneo* canalizada a través de diversas iniciativas.

España y Marruecos son dos vecinos más cercanos de lo que parece, aunque más distantes de lo deseable. La proximidad geográfica entendida unas veces como frontera y otras como canal de comunicación, junto a razones históricas, socioculturales, políticas, económicas, demográficas y securitarias ordenan las relaciones entre estos Estados limítrofes forjando un entramado de tratados, convenios e instrumentos políticos, jurídicos y económicos que han consolidado una posición importante en la actividad diplomática de ambos Estados. Tanto los intereses nacionales como la extrema sensibilidad de algunos capítulos de las relaciones marcan una vecindad cautelosa que se traduce en movimientos pendulares que combinan etapas de cooperación y crisis.

España mantiene con Marruecos una relación de vecindad compleja. La economía supone un pilar de fortaleza en la agenda bilateral que ha crecido de forma considerable en los últimos años. La relación está vinculada al comercio, dado que en el ámbito de la inversión es históricamente Francia el primer socio, rondando el 30% del total en la última década, si bien en la estrategia de diversificación marroquí en el último quinquenio de ampliar con nuevos socios se aprecia la mayor presencia de inversiones por parte de Estados Unidos y China, lo que aumentará la competencia con la UE y España. El primer socio comercial de Marruecos es España, debido al crecimiento considerable en los últimos 25 años a un ritmo medio del 10% anual, aunque para España suponga el 2,8% de las exportaciones y el 2,3% de las importaciones en 2021. En conjunto, España tiene un superávit en el comercio bilateral con Marruecos y una tasa de cobertura del 130%, ocupando la economía de Marruecos el puesto 59 por tamaño del PIB a nivel mundial y la quinta africana³.

2 La Política Mediterránea Renovada no resulta ser lo suficientemente ambiciosa para evitar la desestabilización, producto de las desigualdades sociopolíticas entre el norte y el sur mediterráneo. El Proceso de Barcelona o Asociación Euromediterránea generó grandes esperanzas pretendiendo asentar una cooperación integral basada en tres pilares: político y de seguridad, económico-financiero y social-cultural para transformar la región en “un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad compartida”. La Política Europea de Vecindad, como política bilateral con cada país socio según sus propias características, o la Unión para el Mediterráneo tampoco han supuesto impulsos sustanciosos en la región. En suma, “mientras la UE se veía a sí misma como *potencia transformadora*, sus políticas en el vecindario sur estaban orientadas, en la práctica, a preservar el statu quo”. KHADER, B. y AMIRAH FERNÁNDEZ, H., “Propuestas para una asociación euroárabe”, *Política Exterior*, enero-febrero de 2023, pp. 115.

3 Los datos se han extraído de VAZQUEZ ROJO, J., *Informe. Relaciones económicas España-Marruecos*, 27 de enero de 2023.

Si analizamos otros capítulos de la agenda bilateral como las relaciones culturales, estas no han adquirido la dimensión esperada, dejando a un lado el turismo, pues los intercambios sociales y culturales, junto al desconocimiento mutuo más allá de los estereotipos y de la pequeña élite hispano-marroquí, suponen el gran déficit⁴. Un tercer grupo estaría integrado por los *capítulos condicionantes cíclicos*: las reclamaciones territoriales marroquíes en relación con Ceuta y Melilla, islas y peñones, la jurisdicción de las aguas y espacios marinos en la zona del Estrecho de Gibraltar y de las islas Canarias, la situación del Sáhara Occidental, la migración irregular, la cooperación transfronteriza, el terrorismo transnacional y la pesca. Estos capítulos cristalizan en bazas estratégicas de la política exterior marroquí.

Partiendo de la integración regional y del multilateralismo reforzado, la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 contempla como uno de los cuatro ejes principales de la proyección exterior de España la promoción de la vecindad sur de la UE en una línea similar al período anterior. En cuanto a Marruecos la relación “viene definida tanto por una contigüidad geográfica como por la intensidad y la amplitud de los intereses y desafíos compartidos. Estos elementos, sin parangón en otros países, exigen como prioridad de acción el desarrollo de relaciones de concertación política y de cooperación multisectorial tan amplias e intensas como sea posible, con el objeto de favorecer una progresiva convergencia que garantice en última instancia la estabilidad de la relación y la preservación de nuestros intereses nacionales”⁵, reforzando la interlocución y la celebración de consultas políticas y las Reuniones de Alto Nivel (RAN)⁶ con los países del Magreb, especialmente con Marruecos y Argelia.

4 Este capítulo se inscribe en el marco normativo, principalmente, del “Convenio de Asociación Estratégica en materia de Desarrollo y de Cooperación Cultural, Educativa y Deportiva entre el Reino de España y el Reino de Marruecos”, firmado en octubre de 2012 y que entra en vigor el 1 de agosto de 2018, tras la aplicación provisional desde el 31 de julio de 2013. Esta política resulta insuficiente, en parte por la disminución progresiva de fondos. Igualmente, se han creado otras instituciones centradas en fomentar el conocimiento mutuo y la diplomacia cultural, no exclusivamente con Marruecos: Casa Árabe, Casa África, Casa Mediterráneo, Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), Fundación Tres Culturas e Instituto Cervantes. El Comité Averroes, de carácter bilateral, se crea en 1996 como grupo de reflexión para incorporar a la sociedad civil a las RAN, sirviendo para galvanizar estas iniciativas, aunque desapareció del mapa político y cultural después de su segunda refundación.

5 GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2021, pp. 59.

6 Estas cumbres bilaterales nacen del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmado en 1991, acordando su periodicidad anual y la alternancia en cuanto al lugar de celebración. Se han celebrado 12 RAN: en 1993, 1996, 1997, 1998, 1999, 2003, 2005, 2007, 2008, 2012, 2015, 2023.

La política exterior de Marruecos se encuentra en un proceso evolutivo de ampliación, encuadrado en los últimos años en un proyecto más global y geopolítico. Si Occidente con Estados Unidos y la UE son los anclajes asegurados, también se percibe que Marruecos está tratando de ampliar el foco de su política exterior, estrechando relaciones con los Estados del Golfo, con el establecimiento de relaciones diplomáticas formales con Israel y con la consolidación de nuevos contenidos que superan las iniciales relaciones económicas con China. En paralelo, está reforzando la acción exterior en África en pro de su naturaleza geográfica, más centrada en la zona subsahariana al no disponer de medios suficientes para implementar una política continental global, aunque el Magreb siga ocupando la posición selecta marcada por una lógica antagonista entre Marruecos y Argelia bajo el paradigma geopolítico de suma cero.

3. LA CONSTRUCCION DE UN MODELO DE POLÍTICA EXTERIOR CON EL MAGREB. LA PONDERACIÓN HACIA MARRUECOS

Desde la independencia de Marruecos las relaciones bilaterales suponen un ejercicio de complejo equilibrio. La politización de las cuestiones territoriales, aunque se hayan tratado de desarticular por parte de España, sirven como factores de interferencia en la bilateralidad e, incluso, de presión hacia el vecino del norte, a la vez que Marruecos enarbola un discurso aglutinador y nacionalista para la opinión pública nacional. Esto no supone que las relaciones paulatinamente no adquieran mayor contenido. Madrid apuesta por la estabilidad como un fin de la agenda común, mientras que Rabat impulsa oscilaciones en las relaciones en función de sus intereses, de manera calculada y jugando con los tiempos y con los flancos débiles de España para sacar ventaja en otros capítulos conforme a sus objetivos estratégicos.

Las relaciones con el norte de África suponen uno de los ejes prioritarios de la política exterior española⁷, ya sea durante el franquismo, la transición y la democracia, aunque esto no responda a la formulación de una política global en cuanto a conceptualización, aplicación temática y geoestratégica hasta la década de 1980. Durante el franquismo, España no cuenta con una política definida hacia el Magreb. Los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) heredan la denominada *política de equilibrios alternativos* o *política de compensación* asentada en las rivalidades entre los dos actores magrebíes centrales, entendiendo que es la mejor forma de mantener los intereses españoles para que ni Marruecos ni

7 DEL ARENAL, C., "La posición exterior de España", en DEL ÁGUILA TEJERINA, R. y COTARELO, R. (coords.) *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid, CIS, 1992.

Argelia logren una posición hegemónica⁸, si bien no se puede descontar la presión ejercida por estos países. Las relaciones con Marruecos vienen determinadas por su marcado carácter político y por las derivadas territoriales.

Esta política llevada a cabo durante los ocho gobiernos de la UCD resulta infructuosa pues el tema del Sáhara Occidental politiza y contamina la agenda bilateral, frente a la postura de España asentada en mantener una relación equidistante con Marruecos, Argelia y el Frente Polisario defendiendo la tesis de una descolonización inconclusa a expensas de que se celebre un referéndum de autodeterminación. Los gobiernos de la UCD mantienen una política exterior continuista y reactiva a través de un Magreb dividido, centrándose principalmente la conflictividad en los capítulos pesca y en las cuestiones territoriales. Será con Leopoldo Calvo Sotelo cuando se produzca un giro en la *política de equilibrios* virando hacia Marruecos, que reporta resultados inmediatos, aunque de corto alcance⁹.

3.1. Los efectos de la Doctrina del “colchón de intereses”

Será con la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1982 cuando se inicie el cambio de la política exterior hacia el Magreb “al introducirse tres variables —globalidad, sistematicidad y planificación— que habían permanecido ausentes durante los gobiernos de la UCD, lo que conlleva que España se convierta en un actor más activo, ganando peso e interlocución”¹⁰ y buscando márgenes de mayor autonomía. La amplísima victoria electoral del PSOE con Fernando Morán en el Ministerio de Asuntos Exteriores posibilita el diseño hacia una *política global* con el Magreb, tanto en su ámbito de aplicación como en el contenido, que se completará con su pragmático sucesor Francisco Fernández Ordoñez (1985-1992) y con el ingreso de España en la CEE.

8 Esta política de alternancia “ante dos países en pugna por la hegemonía regional se acababa traduciendo en presiones contrapuestas por parte de ambos sobre España con objeto de inclinarla a favor de sus respectivos intereses. Como España estaba sola ante esta puja, acababa pagando los platos rotos de la operación. Sin perjuicio de que tanto Argelia como Marruecos intentaran, con éxito variable, guardarse permanentemente cartas en la manga, a fin de sacarlas a medida que sus intereses lo aconsejaran, tanto por razones de política interior como regional o internacional”. DEZCALLAR, J., “Las relaciones España-Magreb”, *Anuario Internacional CIDOB 1992*, Barcelona, 1992, pp. 39-40.

9 Tras un período marcado por fuertes tensiones en los capítulos pesca, reivindicaciones territoriales de Ceuta y Melilla, o la africanidad de las islas Canarias, durante el breve gobierno de Calvo Sotelo se firma un acuerdo de pesca con una duración de seis meses, se establece la regulación del tránsito de personas y mercancías marroquíes en territorio español y se aumenta la cuantía de los créditos Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) a Marruecos.

10 GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., “La política exterior de España hacia el Magreb y Oriente Medio (2004-2007). Prioridades permanentes y nuevos desafíos”, *Quorum*, núm. 19, p. 94.

Con un discurso tendente a minimizar las diferencias a través de un mayor énfasis en la interdependencia económica como factor estabilizador y esquivando las cuestiones más espinosas —despolitizando la agenda bilateral—, se diseña la política hacia el Magreb. Simultáneamente, el ingreso de España en la Europa comunitaria va a suponer un vector de impulso de las relaciones con el Mediterráneo “aprovechando que eran regiones a las que Bruselas no había prestado hasta ese momento una atención preferente”¹¹. En la misma línea, diversos temas de las relaciones bilaterales se comunitarizan y el papel que España empieza a desarrollar en la Comunidad Europea es valorado positivamente por algunos actores magrebíes, a la vez que se fortalece la imagen como potencia regional¹².

El diseño de esta *política global* parte del marco conceptual de España como potencia media con engarce en la Europa comunitaria a modo de palanca que refuerza su posición internacional y con una proyección regional relevante o “de primer orden” debido a su ubicación geográfica especial, como la cataloga Fernando Morán¹³. Además, esta política se beneficiará en primer lugar, de los cambios en el sistema internacional que desembocan en el final de la Guerra Fría, donde espacios como el Mediterráneo adquieren nuevas dimensiones como zona geoestratégica y, en segundo lugar, de la estrategia de europeización al establecer un triángulo UE-Mediterráneo-España. Por tanto, la orientación ha de superar la metodología de equilibrios que había presidido etapas anteriores en pro de la estabilidad, la cooperación y el desarrollo con todos los países de la región para promover la prosperidad de los socios del sur¹⁴, en un enfoque de *wishful thinking* de la política exterior española hacia el Magreb, pero especialmente direccionada hacia Marruecos.

En este marco, también caracterizado por la asimetría entre las dos riberas del Mediterráneo y los propios actores del sur, y con la finalidad de terminar con la naturaleza oscilante y frágil de las relaciones bilaterales, se pone en marcha una nueva filosofía donde la cooperación sustituya a la confrontación abandonando la lógica de incentivar las rivalidades entre Marruecos y Argelia. Por tanto, la nueva doctrina diplomática del *colchón de intereses* con carácter global para los países del Magreb se asienta en la “necesidad de crear una extensa red de lazos multidimensionales entre España y (principalmente) Marruecos que permitiera mitigar

11 HERNÁNDO DE LARRAMENDI, M., “Las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán durante el siglo XX”, AWRAQ, núm., 9, 2014, p. 45.

12 GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI*, La Catarata, 2005, p. 79.

13 MORÁN, F., *Una política exterior para España*, Barcelona, Editorial Planeta, 1980.

14 GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., “La política exterior de España con el mundo árabe durante la transición española. Una lógica continuista”, en ORTÍZ HERAS, M. y GONZÁLEZ MADRID, D. A. (coords.), *La transición exterior. La asignatura pendiente de la democratización*, Granada, Ed. Comares, 2022, p. 56.

los efectos de las crisis cíclicas. Se presentó entonces la interdependencia como garantía para impedir la ruptura de la diplomacia tradicional y como medio para disuadir a ambos países del uso de la fuerza. El mero recurso a esta estrategia de mitigación de conflictos es de por sí indicativo de que las relaciones contienen componentes estructuralmente conflictivos¹⁵.

La doctrina del *colchón de intereses*, inspirada en la teoría de la interdependencia difundida en las Relaciones Internacionales desde finales de los años setenta, es el paradigma aplicado al Magreb. Esta doctrina parte de la necesidad de desarrollar las relaciones económicas e intensificar la cooperación política entre los actores bajo la lógica de aumentar el coste de oportunidad, cuyo enfoque pretende hacer frente a unas relaciones permeadas por las coyunturas políticas y las dinámicas domésticas, principalmente de Marruecos y Argelia, además de los limitados intereses compartidos como una de las causas de la inestabilidad relacional. Por ende, la creación de esta red de intereses multisectoriales actuaría como amortiguador de las diferencias entre los países vecinos mediante un enfoque de estabilidad y seguridad en una apuesta proactiva tanto multilateral al ser España socio de la Europa comunitaria como bilateral para contribuir al desarrollo político, social y económico de estos países del Magreb.

Esta política se acompaña de cuatro instrumentos. En primer lugar, la institucionalización del diálogo político con la intención de mantener abiertos y estables los canales de comunicación a distintos niveles para neutralizar y evitar las escaladas de tensión. Esta práctica se introduce a partir de 1989, reforzada por el aumento de la firma de tratados y acuerdos bilaterales y la celebración periódica de RAN como recoge el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmado en 1991 que es el marco normativo que institucionaliza las relaciones bilaterales. En segundo lugar, una política de cooperación eficaz que permita avanzar en los temas de la agenda común. En tercer lugar, el refuerzo de los vínculos económicos cuyo resultado tangible es el aumento del comercio y las inversiones entre estos actores. En cuarto lugar, el incremento de los niveles de la cooperación al desarrollo que a partir de los años noventa recibe un importantísimo impulso gubernamental bajo la premisa de la estabilidad y el desarrollo como vectores fundamentales para España y para la UE. Los distintos planes directores de cooperación incluyen a Marruecos en el grupo de “Estados prioritarios” a los que se dedica un mayor volumen de recursos, un amplio abanico de instrumentos y un Documento de Estrategia País¹⁶.

15 AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (Coord.), *Relaciones España-Marruecos*, Real Instituto Elcano, Informe 19, octubre 2015, pp. 26-27.

16 MAÑÉ ESTRADA, A. y FERNÁNDEZ MOLINA, I., “La cooperación al desarrollo de España en Marruecos”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, núm. 13, 2013, p. 3.

La *doctrina del colchón de intereses*, que tiene una vigencia de más de tres décadas, con un discurso voluntarista asentado en la interdependencia como amortiguador de las tensiones y crisis, resulta un marco insuficiente al no producir los efectos esperados en los temas más controvertidos de la bilateralidad que presionan y se traducen en vaivenes y crisis en las relaciones España-Marruecos. Si es indudable que ha aumentado la red de cooperación y los capítulos que comportan estas relaciones incorporando en la década de 1990 temas prioritarios en la agenda global, de la UE y bilateral —migraciones irregulares, terrorismo yihadista, cooperación transfronteriza, entre otros—, no obvia para que la existencia de conflictos territoriales, sumados a disputas coyunturales, sigan siendo los dosieres pendientes y contaminantes no superados.

El enfoque de esta política presenta al menos dos debilidades: realiza un análisis demasiado simplificador de la interdependencia entre los actores, que cada vez es más compleja, y el factor económico como instrumento de las relaciones políticas resulta extremadamente frágil frente a la contaminación de los capítulos conflictivos que se utilizan por uno de los actores como elementos de presión para obtener réditos en otras cuestiones. El uso de los recursos de poder en la agenda bilateral por parte de Marruecos le permite el control de los tiempos de actuación mostrándose más resolutivo y consecuente con sus objetivos estratégicos que considera como imperativos, frente a España que tiene una posición reactiva. No se trata solamente de solventar las crisis, que generan mayores dosis de desconfianza, sino de aplicar una política definida, sólida y pragmática, a la vez que asertiva, con una ecuación clara entre objetivos y recursos.

Los gobiernos españoles vienen implementando una política exterior hacia Marruecos excesivamente abstinentemente para evitar posibles reacciones del vecino del sur que comprometan los capítulos más conflictivos de las relaciones, generando una sensación de dominio por uno de los actores. Esta “autolimitación explicaría las reticencias a respaldar la solicitud realizada por las autoridades de Ceuta y Melilla para que las dos ciudades se integraran en la Unión Aduanera o el rechazo a que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) colaborase con las fuerzas de seguridad españolas en el control fronterizo”¹⁷. En esa misma línea de prevenir fricciones por parte de Marruecos, hay que situar el cierre unilateral de la aduana comercial de Beni Enzar en Melilla o de las fronteras de Ceuta y Melilla¹⁸ atravesadas diariamente por miles de personas en un intento

17 LÓPEZ GARCIA, B. y HERNANDO DE LARRAMENDI, M., “Profundizando en las crisis con Marruecos”, *Afkar/Ideas*, núm. 63, verano de 2021, p. 36.

18 Desde marzo de 2020, con el argumento de la pandemia, hasta mayo de 2022. Por estas fronteras pasan diariamente unas 30.000 personas (El Mundo, 14 de mayo de 2022) provenientes de Marruecos, siendo la mayoría trabajadores transfronterizos empleados

calculado de contribuir al debilitamiento económico de estas dos ciudades autónomas españolas.

4. LA CRISIS DE 2021-2022: GÉNESIS, CONSECUENCIAS Y RECONCILIACIÓN

El deterioro de las relaciones entre España-Marruecos ya se percibía antes de la última crisis. Síntomas de los desencuentros en las relaciones bilaterales y del bajo perfil en esta etapa son la falta de comunicación a nivel político de la cooperación técnica y migratoria ente estos dos vecinos; la aprobación a principios de 2020 por el parlamento de Marruecos de dos leyes por las que se procede a la delimitación del mar territorial, la Zona Económica Exclusiva y la plataforma continental, chocando con la delimitación de las aguas territoriales españolas en Canarias; la clausura sin previo aviso de la aduana comercial de Melilla (agosto de 2018) y el cierre de las fronteras del Tarajal y de Beni Enzar desde el 13 marzo de 2020 con el argumento de controlar la pandemia; el aplazamiento de la periodicidad de las RAN que debían ser anuales tras la firma del Tratado de Amistad y Buena Vecindad y que no se celebraban desde 2015.

Los cambios de gobierno en España producen cierta desconfianza en el vecino del sur porque la bilateralidad pueda verse afectada por determinados temas, especialmente los territoriales. En este sentido, genera inquietud la llegada al poder de una coalición gubernamental donde uno de los socios mantiene enfoques muy críticos respecto a la posición de Marruecos en el Sáhara Occidental y abiertamente partidario de la autodeterminación del territorio¹⁹. El nuevo presidente Pedro Sánchez no optó por Rabat como primer viaje oficial al extranjero, una práctica que quiebra la tradición de sus antecesores en el cargo desde Felipe González. Como gesto de compensación se realiza la primera la visita al exterior de Arancha González Laya, ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que mediante un lenguaje cargado de positividad ratifica la prioridad que supone

en estas dos ciudades y los porteadores del denominado comercio irregular, que constituye una fuente de ingresos esencial para la economía de ambas partes.

19 Los “recelos procedían de las posiciones defendidas por Unidas Podemos en su programa electoral y en sus iniciativas parlamentarias, aunque estas posiciones no hubieran quedado recogidas en el acuerdo de gobierno suscrito por ambos partidos. Unidas Podemos apoyaba la implementación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre recursos naturales en el Sáhara Occidental, defendía el establecimiento de relaciones diplomáticas de alto nivel con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) y se mostraba partidario de la ampliación del mandato de la MINURSO a los derechos humanos. Además, había mostrado su solidaridad con el *Hirak* del Rif”. LÓPEZ GARCIA, B. y HERNANDO DE LARRAMENDI, M., *op. cit.*, p. 37.

Marruecos en la política exterior española, enfatizando que el nuevo gobierno de coalición no alteraría la posición de España en relación con el Sáhara Occidental.

Será con el anuncio de Donald Trump, en sus últimos días de presidencia²⁰ reconociendo la soberanía marroquí del Sáhara Occidental, cuando aumenten las presiones a otros actores gubernamentales y no gubernamentales por parte de Marruecos cuya diplomacia lleva décadas trabajando bajo el prisma de la integridad territorial²¹. Este acto que transgrede el Derecho internacional y las resoluciones de la ONU se podría traducir como la “recompensa” por la normalización de las relaciones de distintos países árabes con Israel, dentro de los Acuerdos de Abraham firmados el 15 de septiembre de 2020 y a los que se adhiere con posterioridad Marruecos (20 de diciembre de 2020). Los Acuerdos de Abraham en los que se estipula comenzar a normalizar las relaciones entre los firmantes marcan un punto de inflexión en la geopolítica de Oriente Medio centrados en la mejora de relaciones estratégicas y de seguridad para enfrentar los desafíos regionales.

Los Acuerdos de Abraham, bajo supervisión de Estados Unidos, proporcionan a ambos beneficios sustanciales con un bajo costo. Para Israel supone el reconocimiento por un quinto país árabe, mientras que Marruecos consigue que una gran potencia regional avale sus aspiraciones respecto al Sáhara Occidental y en el ámbito interno no sea contestado de forma visible por la población al insertarlo discursivamente con el Sáhara Occidental. En esta misma tónica, Rabat capitaliza un éxito político y diplomático dado que desde el reinado de Hassan II la colaboración en materia de seguridad, defensa e inteligencia ha sido constante, si bien el establecimiento de relaciones diplomáticas formales ampliará la transferencia de tecnología, armamento e inversiones. La Administración Trump, refuerza la relación con un socio estable en un contexto regional complejo y convulso, sin importar la transgresión del Derecho internacional. Sin embargo, el damnificado es el Sáhara Occidental ante la falta de respeto al derecho de autodeterminación.

La postura de la Administración Trump contribuye al empoderamiento de Marruecos²², intensificando las presiones sobre otros países clave de la UE como Ale-

20 Realizada el 10 de diciembre de 2020. En esa misma fecha Marruecos posterga hasta nuevo aviso la RAN con España prevista para el 17 de diciembre de 2020, alegando razones de COVID-19.

21 En 2020, serán 19 países los que abren consulados en el Sáhara ocupado, financiados por Marruecos. CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE ELSÁHARA OCCIDENTAL. “Consulados abiertos en los territorios ocupados del Sáhara Occidental”, Universidad de Santiago de Compostela, 2022.

22 Aunque el Frente Polisario anunció en noviembre de 2020 el fin del alto el fuego cuando las fuerzas de seguridad marroquíes entraron en Guerguerat, zona de amortiguamiento patrullada por la ONU, para expulsar a los manifestantes que bloqueaban el tráfico de mercancías en la carretera que va hasta Mauritania a través del Sáhara Occidental.

mania²³ o España para modificar posiciones y salir de su “zona de confort” en palabras del ministro de Asuntos Exteriores del Reino de Marruecos, Nasser Bourita. La decisión de la Administración republicana, y la ambigüedad intencionada de la presidencia Biden²⁴, refuerzan tanto a Marruecos, ampliando la alianza, como la posición de Estados Unidos en el Magreb, pudiendo socavar la influencia de otros actores clásicos como Francia y España. Además, en el sistema de percepciones, Marruecos se ha forjado la imagen de un buen aliado de Occidente en el mundo árabe mediante un islam moderado, una cooperación en distintos ámbitos muy valiosa y un actor estable en comparación con otros países. Esto tiene un precio, aunque los Estados occidentales sean complaciente con las transgresiones jurídicas de Marruecos en el Sáhara Occidental o las provocaciones no supongan consecuencias significativas en sus relaciones exteriores.

4.1. Nuevos focos de tensión

La publicación en el Boletín Oficial del Reino de Marruecos²⁵ de dos nuevas leyes sobre sus espacios marítimos supone un nuevo pulso para el gobierno de coalición de la XIV legislatura española. Estas iniciativas legislativas comportan un doble significado, pues, por un lado, se trata de una actualización de las leyes marroquíes sobre sus espacios marítimos, y, por otro lado, supone un paso unilateral con consecuencias internacionales al producirse solapamiento con las aguas españolas que rodean Canarias, además de la apropiación de las aguas territoriales del Sahara Occidental. Desde 1981, Marruecos tiene una Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas frente a las islas Canarias, estando la mayoría de ellas a menos de 200 millas de la costa africana por lo que no existe océano suficiente para una ZEE singular para ambas partes, optando por el criterio de la mediana como marco de referencia.

23 Marruecos mantuvo una crisis abierta con Alemania desde mayo de 2021 en respuesta a lo que calificaron las autoridades de Rabat como actos hostiles al poner en cuestión la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental y al querer convocar una reunión en Naciones Unidas para tratar el tema. El cambio de gobierno cierra la crisis mediante un giro diplomático al considerar “una buena base” para alcanzar la solución del conflicto, alabando también los esfuerzos que hace Marruecos en la lucha contra las migraciones irregulares y comenzando un nuevo diálogo para superar los malentendidos como pronunció Olaf Scholz. También Francia reiteró su tradicional postura favorable a la tesis de Marrueco, aunque evitó la palabra soberanía.

24 La Administración Biden ha procurado una política de evitar el tema y apoyar el nombramiento del enviado de la ONU Staffan de Mistura, aceptado por Marruecos, en parte, para no revertir la medida de Trump. DWORKIN, A., *North African Standoff: How the Western Sahara Conflict is Fuelling New Tensions Between Morocco and Algeria*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 8 april 2022.

25 Publicado el 2 de abril de 2020 en su versión en francés.

El otro tema es la plataforma continental, respecto a la cual el gobierno de España presentó en 2014 una solicitud de ampliación de su plataforma continental al oeste de Canarias hasta las 350 millas, que está pendiente de estudio por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLCS). En esta línea argumental, las aguas saharauis pertenecen al Sáhara Occidental y el Tribunal de Justicia de la UE en 2018 falló que el acuerdo comercial y de pesca entre Marruecos con la UE no podía aplicarse en aguas del Sáhara Occidental por no formar parte del territorio del Reino de Marruecos, aunque no invalidó el acuerdo y posteriormente el Parlamento Europeo votó a favor de que se aplicase. Por otra parte, como telón de fondo, está el gran potencial de minerales estratégicos que presenta el lecho marino que rodea a las islas Canarias con una cadena montañosa submarina, situada al suroeste, que alberga el monte Tropic, aunque no está dentro de las 200 millas de la ZEE española y, por ende, si quedaría dentro de las 350 millas pretendidas, ahora, por Marruecos. Y, otra vez, chocaría con el contencioso del Sáhara Occidental.

Tradicionalmente se ha asumido por las partes una delimitación mediante la equidistancia, aunque la razón por la cual estos dos Estados no han definido sus pertinentes espacios marinos obedece a un fundamento histórico de carácter territorial (Ceuta, Melilla y el Sáhara Occidental). La posición de España se basa en que “el criterio general para la delimitación de los espacios marinos debe ser la equidistancia, mientras que Marruecos sostiene ahora que el criterio delimitador debe ser el de una solución equitativa, al menos para su Zona Económica Exclusiva”²⁶. Si se aplicara el criterio de Marruecos, el reparto sería ventajoso para este país y “no elimina la cuestión de fondo: la existencia del Sáhara Occidental como territorio pendiente de descolonizar”²⁷. Por otro lado, no se puede descontar el extenso potencial de recursos, aunque por ahora se carece de tecnología para su explotación.

Sin embargo, el detonante de una crisis con consecuencias políticas, migratorias y diplomáticas será la hospitalización de Brahim Gali en España por razones humanitarias en abril de 2021, sin informar a Marruecos, siendo ingenuo suponer el desconocimiento por parte marroquí de esta actuación que goza tanto de una diplomacia como de unos servicios de inteligencia muy eficaces. Este “hecho con alta repercusión mediática, será fácilmente manipulado con intención de intoxicación informativa”²⁸. El riesgo ¿calculado? que comporta esta operación por parte

26 AZNAR GÓMEZ, M. J. “Consecuencias territoriales marítimas de la (presunta) cesión en el Sáhara”, *Revista Española de Derecho Internacional*, AEPDIRI, vol. 74/2, 2022, p. 475.

27 GARCÍA PÉREZ, C., “Canarias y la previsible ampliación de su plataforma continental: el difícil equilibrio entre España, Marruecos y el Sáhara Occidental”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, núm. 26, p. 129.

28 BARREÑADA, I. *Breve historia del Sáhara Occidental: resistencia frente a realpolitik*, Madrid, La Catarata, 2022, p. 16.

de España se traduce en una estrategia de confrontación por Marruecos al alterar el *statu quo* operando mediante medidas graduales. Marruecos califica este acto como una acción “contraria al espíritu de cooperación y buena vecindad”. Desde entonces y durante 18 meses se irán intensificando las presiones de Marruecos de cara a obtener un pronunciamiento positivo en el tema más relevante de la política exterior e interior: la soberanía del Sáhara Occidental.

En esta relación bilateral tan sensible la primera medida que toma Marruecos es cortar la cooperación policial y de inteligencia con España, seguida de la crisis migratoria en Ceuta mediante la entrada de 10.000 migrantes, mayoritariamente marroquíes, entre los que se encuentran unos 1.200 menores, a esta ciudad autónoma de 85.000 habitantes con la inacción de las fuerzas marroquíes (17-18 de mayo de 2021). Marruecos recurre a la presión migratoria con intenciones coercitivas, escenificando el caos que supone su falta de cooperación de forma que a una gran parte les permitieron volver con la misma facilidad con la que salieron. El desbordamiento contribuye a la agitación política y la actuación de Marruecos aumenta su credibilidad de fuerza. En este contexto, resultan esclarecedoras las declaraciones, alejadas del lenguaje diplomático, de la embajadora de Marruecos en España, Karima Benyaich, afirmando que “hay actos que tienen consecuencias y se tienen que asumir”²⁹. Si traducimos esta entrada masiva a cifras recopiladas por la Agencia EFE, el Gobierno de la ciudad de Ceuta y la Delegación del Gobierno en junio de 2021 sería:

- entrada de 10.000-15.000 personas según el gobierno de Ceuta y 12.000 es la cifra aportada por la Delegación del Gobierno
- entradas por minuto: 91
- menores de edad: 1.109, siendo 87 niñas
- migrantes atendidos sanitariamente: 6.002
- naves habilitadas para acoger a los migrantes: 5
- polideportivos habilitados para albergar a menores: 1
- casos COVID-19 detectados entre los migrantes: 252
- efectivos desplegados en la frontera: 795 (570 del Ejército de Tierra, 165 de la Policía Nacional y 60 de la Guardia Civil)
- migrantes fallecidos en la costa: 19
- inversión del gobierno de Ceuta: 20 millones de euros
- fondos de la UE destinados a la crisis: 12.890.486 euros

29 *El País*, 21 de mayo de 2021.

- Visitas de líderes de partidos políticos a la ciudad: Pedro Sánchez (18 de mayo), Santiago Abascal (19 y 24 de mayo) y Pablo Casado (3 de junio)

Las autoridades españolas y europeas no dudaron en condenar la actuación de Marruecos al usar a los migrantes como instrumento político. El gobierno de España lo plantea como una crisis sin precedentes entre la UE y Marruecos, afectando directamente al perímetro exterior comunitario³⁰. Además, aunque el ejecutivo utiliza un lenguaje firme y más contundente en comparación con otras actuaciones realizadas en los últimos años ya sea la crisis de los cayucos (2006) o la crisis del Mediterráneo Occidental (2018), en plena tensión bilateral se realizan dos actuaciones de importante calado: el pago de 30 millones de euros para combatir las migraciones irregulares a Marruecos, que ya estaba comprometido, y las devoluciones o retorno de las personas que cruzaron la valla en Ceuta o por la playa del Tarajal, siendo muy cuestionable “el procedimiento y sin tener en cuenta a los posibles perfiles vulnerables o susceptibles de protección internacional”³¹.

La llamada a consultas de la embajadora de Marruecos en España³² y la posterior retirada durante 10 meses forman parte de la crisis bilateral que se ensanchará con la cancelación de la Operación Paso del Estrecho por parte de Marruecos alegando pandemia³³ como ya ocurrió en el año anterior. Esta medida unilateral supone el no traslado a Marruecos de más de 3,2 millones de migrantes magrebíes procedentes de diversos países europeos desde los puertos españoles de Algeciras, Tarifa y Almería. Se estima que solamente la facturación de la Operación Paso del Estrecho supone anualmente 500 millones de euros y 1.150 millones de euros en gastos de todo tipo. En este contexto de crisis bilateral, el peaje es el cese de la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación³⁴ bajo la cobertura de un cambio de gobierno y su sustitución por José Manuel Albares.

Otros dos acontecimientos migratorios, siguiendo con la evolución cronológica de la crisis, se van a reproducir. El primero, es el desembarco en las islas Canarias de algo más de 23.000 migrantes³⁵. El segundo, el asalto masivo a la

30 GARCÉS MASCAREÑAS, B., “Ceuta: The weaponisation of migration”, *Opinión CIDOB*, núm. 669, mayo 2021.

31 COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, *Informe CEAR 2022. Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2022, p. 95.

32 El 18 de mayo de 2021.

33 Al inicio de la Operación Paso del Estrecho (6 de junio de 2021).

34 El 10 de julio de 2021.

35 La ruta de África hasta Canarias comienza a reactivarse en 2019, aunque será en 2021 cuando reciban un flujo migratorio sin precedentes desde la crisis de los cayucos en 2006. Los efectos económicos de la COVID-19, el cierre de fronteras por la pandemia y el ser esta ruta más barata y menos vigilada, aunque más peligrosa, provoca la llegada a las islas Canarias de 23.000 migrantes en 702 pateras. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Comunicado Global, julio de 2021.

frontera de Melilla por unos 1.500-2.000 subsaharianos (marzo de 2022) de los que unos 500 consiguen pasar a territorio español³⁶ según fuentes de la Delegación del Gobierno en esta ciudad autónoma. Dos características marcan a estos flujos migratorios en la frontera de Melilla: el elevado número de desaparecidos, heridos graves y defunciones —cuyas cifras aportan las ONG³⁷ y no las autoridades gubernamentales de ambos países— en la franja denominada, por el ejecutivo español, con el eufemístico nombre de “zona operacional conjunta” o “tierra de nadie”³⁸ y los importantes interrogantes que plantea este drama en cuanto a su gestión y falta de información oficial. Las imágenes difundidas por diversos medios de comunicación y en redes sociales permiten ver el traslado a la zona marroquí, cuyos efectivos de la gendarmería entraron a territorio español, a migrantes malheridos o fallecidos, además de constatar expulsiones y la gran violencia practicada hacia los migrantes.

4.2. La instrumentalización de las migraciones. La aplicación del término “*weaponisation of migration*”

La instrumentalización de las migraciones irregulares se ha convertido en una actuación frecuente por parte de Marruecos en el contexto de las relaciones bilaterales con España y que también afecta directamente a la UE como frontera sur³⁹. Estos movimientos son estimados por la UE como “una grave amenaza” que incide en su seguridad. También la OTAN, en el nuevo Concepto Estratégico

36 El Defensor del Pueblo confirma que no se respetaron las garantías legales internacionales al rechazar en la frontera a estos migrantes.

37 La Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH) cifra el número de fallecidos en 35 y más de 70 desaparecidos. El ministro de Interior de España ha defendido que los hechos se produjeron en suelo marroquí y que no hubo fallecidos en territorio español.

38 Salvo la Antártida, todo territorio pertenece a la soberanía de un Estado. Por tanto, el terreno que separa Melilla de Marruecos no es una excepción. Los límites de esta frontera se establecieron en el siglo XIX, aunque todo cambió cuando cien años después se levantan las vallas, que “se elevan completamente dentro del Estado español, dejando un tramo del territorio nacional entre la valla exterior, la que da a Marruecos, y la demarcación original, que se había hecho antes. Lo que supuso, pese a que todos los políticos lo han negado en sede parlamentaria, una cesión implícita de territorio español a Marruecos. Si hay territorio español más allá de la valla exterior: los 11 kilómetros de largo y 160.000 metros cuadrados de superficie que ocupa el paso fronterizo”. RECIO, E. *The Objective*, 10 de noviembre de 2022.

39 Centrándonos solamente en 20 meses, es decir, 2020-2021 encontramos tres casos: Turquía facilita el movimiento de 13.000 personas hacia la frontera griega (febrero de 2020); Marruecos allana el cruce irregular de 10.000 persona en la frontera de Ceuta (mayo de 2021); el régimen de Bielorrusia promueve la llegada de miles de personas a las fronteras de Letonia, Lituania y Polonia (otoño de 2021).

de 2022⁴⁰, los califica como “una amenaza híbrida” por parte de actores autoritarios. Aunque no es un fenómeno nuevo sí que cabe apuntar el crecimiento de esta tendencia por parte de algunos Estados que utilizan el fenómeno migratorio irregular y masivo para conseguir beneficios políticos y geoestratégicos de otro país o de la UE, forzando una posición favorable mediante la coerción⁴¹.

Esta herramienta por parte de los Estados fortalece la dependencia de los países fronterizos, a la vez que limita severamente las capacidades de oposición. Marruecos es uno de los actores estratégicos que instrumentaliza las migraciones irregulares y masivas como maniobra de guerra híbrida contra su vecino del norte como señalan Garcés⁴², Jordán⁴³ y Pasetti⁴⁴, abriendo el “grifo migratorio” para obtener rédito en determinados intereses políticos. Su condición de socio necesario en la gestión de este tipo de flujos migratorios irregulares y masivos, tanto para la UE como para España, se adecúa a lo que podríamos denominar la *renta geográfica* ante la gestión de la movilidad por parte de un actor transcendental que se aprovecha de una situación preexistente y orquesta, mediante la fuerza coercitiva, una crisis migratoria para lograr un fin establecido.

Si por un lado la instrumentalización de las migraciones cuestiona los propios fundamentos comunitarios, por otro lado, denota la estrecha dependencia de terceros países para frenar la inmigración irregular a la UE, donde la asimetría de poder se altera al ser estos vecinos los que imponen condiciones dado que el volumen de las llegadas depende de su voluntad. En este sentido, la *geopolitización* de las migraciones como la subordinación de las relaciones a determinados intereses en materia de control migratorio, supone una práctica dominadora en la que un actor estatal instrumentaliza este factor con el objetivo de socavar o inducir cambios u obtener concesiones influyendo en su toma de decisiones mediante una determinada voluntad política. Por tanto, el número de llegadas irregulares depende de ellos y son estos “terceros países los que quieren imponer sus condiciones, condicionando las políticas migratorias a sus objetivos en materia de política exterior”⁴⁵.

Este tema ha de analizarse en el contexto de la externalización del control migratorio implementado por la UE y los Estados miembros en los últimos 30 años,

40 OTAN, *Strategic Concep*, 2022.

41 Atendiendo al estudio de Greenhill, desde 1951 a 2020 se identifican 81 casos. GREENHILL, K., “When migrants become weapons”, *Foreign Affairs*, marzo/abril, 2022.

42 GARCÉS, B., “Las migraciones como coerción”, *Opinión CIDOB*, 694, noviembre 2021.

43 JORDÁN, J., *Ceuta y Melilla: ¿emplea Marruecos estrategias híbridas contra España?*, Global Strategy, 24 de marzo DE 2020.

44 PASETTI, F., “Víctimas y cómplices: el chantaje fronterizo de Ceuta”, *Opinión CIDOB*, núm. 666, mayo 2021.

45 GARCÉS MASCAREÑAS, B., “La instrumentalización de las migraciones”, *Anuario Internacional CIDOB 2022*, Barcelona, CIDOB, 2022, P. 74.

trazado en el Consejo Europeo de Tampere y que se ha ido concretando durante los primeros años del siglo XXI mediante un complejo entramado de políticas e instrumentos con terceros países a través de derivar la gestión y el control de los flujos migratorios a países de origen y tránsito a cambio de recursos. Ante la falta de una auténtica política común de la UE en materia migratoria sigue prevaleciendo la lógica intergubernamental más que comunitaria frente a una realidad “tozuda y funesta que se impone a través de los dramas humanos en el canal de La Mancha, en la frontera entre Polonia y Bielorrusia, en Ceuta, Canarias o en el río Évros en Bulgaria. El hecho es que la UE y sus Estados miembros van a la zaga de esta realidad mediante acciones y reacciones a menudo contradictorias e improvisadas”⁴⁶.

Desde los años noventa, la seguridad se redefinió como multidimensional y global incluyendo los flujos migratorios irregulares entre las nuevas amenazas a la soberanía estatal. La politóloga Kelly M. Greenhill, una de las primeras autoras en sistematizar y teorizar sobre la manipulación geopolítica de la migración y los efectos para la seguridad, acuña el término *weaponisation of migration*⁴⁷ para referirse al uso de las migraciones irregulares como amenaza de presión real y persuasiva⁴⁸ por parte de un Estado fronterizo en un contexto de sociedad internacional global donde estas actuaciones han ido ganando peso en el ámbito migratorio. En su definición distingue entre las migraciones irregulares “que están movidas por intenciones coercitivas —cuando las migraciones se usan como instrumento de política exterior para presionar otros Estados—, por intenciones de apropiación —cuando el objetivo es anexionar territorios o consolidar el poder— y aquellas movidas por razones económicas, que lo que buscan es obtener una ganancia financiera”⁴⁹.

4.3. El Sáhara Occidental como factor de interconexión de la crisis

Relevante es el tradicional discurso de Mohamed VI en el 46 aniversario de la Marcha Verde, en medio de una creciente escalada de tensión con Argelia y España. Enfatizaba que “para Marruecos su Sáhara no es negociable” y advertía, con un tono desafiante, que “estamos en nuestro derecho de esperar de nuestros socios posturas más atrevidas y claras con relación a la cuestión de la integridad territorial del Reino. (...) Queremos decir a aquellos que sostienen posturas in-

46 GONZÁLEZ-PÁRAMO, A., MONTESINOS, E. y SALLABERA, P., “Desconcierto migratorio en las fronteras de la UE”, *Política Exterior*, núm. 205, enero-febrero 2022, p. 37.

47 GREENHILL, K. M., *Weapons of Mass Migration*, Ithaca, Nueva York Cornell University Press, 2010.

48 GREENHILL, K. M., “Migration as a Weapon in Theory and in Practice”, *Military Review*, núm. 96 (6), 2016, pp. 23-36.

49 GARCÉS MASCAREÑAS, B., *op. cit.*, p. 72.

definidas o dobles, que Marruecos no dará con ellos ningún paso económico o comercial que no abarque el Sáhara marroquí⁵⁰, se sobreentendía también que político. El discurso real contine temas tan clásicos y reiterativos que forman parte de lo tradicional en este tipo de disertaciones a la nación, pero esta vez hay un mensaje velado que se dirige concretamente a España, sin descontar también a otros socios y a la UE⁵¹, dado que Marruecos quería que se explicitara públicamente el apoyo de la antigua potencia colonial.

El catalizador había sido la hospitalización de Brahim Gali, pero el tema de fondo era el Sáhara Occidental, enquistado en las relaciones bilaterales. La filtración interesada por Marruecos de una carta del presidente del gobierno de España a Mohamed VI⁵², dada a conocer en el diario *Le 360* y dando el hecho por consumado, supone en primer lugar, un giro histórico en la política de Estado llevada a cabo durante 47 años en relación con el conflicto del Sáhara Occidental y, en segundo lugar, un eslabón más para aplacar la ingente presión que Marruecos ejercita con la UE y con su vecino del norte. En este texto, España “reconoce la importancia que tiene la cuestión del Sáhara Occidental para Marruecos y los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos, en el marco de Naciones Unidas, para encontrar una solución mutuamente aceptable. En este sentido, España considera que la propuesta marroquí de autonomía presentada en 2007 como la base más seria, creíble y realista para la resolución de este diferendo”⁵³. En la carta también se recoge el propósito de garantizar la estabilidad e integridad territorial de nuestros dos países.

Sorprende que en esta decisión histórica en cuanto a contenido y trascendencia se utilice una carta y no un procedimiento más representativo, aunque desde la perspectiva del Derecho internacional no se imponga una formalidad concreta. Con independencia de los llamativos errores ortográficos y tipográficos de la carta de Pedro Sánchez, con la falta de transparencia ante la opinión pública española, con la resistencia mostrada a compadecer ante el Congreso de los Diputados⁵⁴ para exponer la justificación del giro en política exterior quebrando el consenso, tampoco se puede descontar la política de comunicación empleada⁵⁵ en un acto unilateral

50 SÁNCHEZ TAPIA, S., “Presente y futuro de las relaciones España-Marruecos en el contexto del Magreb”, *Global Affairs Journal*, núm 4, enero 2022, p. 10-11.

51 Dos meses antes el Tribunal de Justicia de la UE había invalidado dos acuerdos comerciales y de pesca entre la UE y Marruecos por extenderse a productos originarios del Sáhara Occidental.

52 El 18 de marzo de 2022.

53 “Carta de Pedro Sánchez a Mohamed VI de Marruecos, de 14 de marzo de 2022”, *El País*, 23 de marzo de 2022.

54 La votación en el Congreso contó con 161 votos a favor, 116 en contra y 58 abstenciones.

55 El Gobierno se ve obligado a reaccionar ante el cambio de postura utilizando las redes sociales twitter y youtube, para minimizar la inquietud generada en la opinión pública.

que si bien no se hace referencia a la soberanía marroquí sobre el territorio, implícitamente la propuesta presentada por Marruecos impide el derecho a la libre determinación de la población saharauí consagrada en la Carta de las Naciones Unidas y vulnerando las resoluciones del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General, además de ser una grave violación del Derecho internacional.

Igualmente, resulta impropio el giro de la posición de España en esta política de Estado, pues “no puede ser más lamentable el pasar en el lapso de una veintena de días de condenar la violación del Derecho internacional en el caso de la agresión rusa a Ucrania a apoyar sin fisuras la permanente transgresión de nuestro sistema jurídico por parte de Marruecos en el caso del Sáhara Occidental. Ciertamente a nadie sorprende el doble estándar del que hacen gala los Estados en su aproximación al Derecho internacional, aunque los acontecimientos en curso hubieran debido aconsejar mayor cautela en el proceder. Desafortunadamente, sin embargo, lo que parece evidente es que la decisión española se ha fraguado al margen de las circunstancias de tiempo y de lugar, como confirma, aparte de la consabida suspensión de los contactos con el Frente Polisario, la coetánea crisis con Argelia a la que ha abocado la decisión española”⁵⁶. Todos los gobiernos de España, a excepción del primero de la UCD, se amparan en un discurso complaciente de la supuesta *neutralidad activa* que de facto nunca han mantenido, si bien no se puede negar que con el actual se haya superado la imagen de apocado ante los intereses de Marruecos, además de alterar los equilibrios estratégicos en una región convulsa.

La determinación del gobierno español de respaldar la propuesta de autonomía de Marruecos empezó a gestarse en el viaje del presidente de gobierno a Rabat⁵⁷ y contribuye, todavía más, a su empoderamiento cuando ha conseguido el apoyo de numerosos Estados occidentales y africanos. El “Derecho internacional general establece la obligación de todos los Estados de no reconocer una situación derivada de la violación grave de una norma imperativa como es la que se deriva de imponer a un pueblo colonial un régimen de ocupación por otro Estado, así como la obligación de todos los Estados de no contribuir a su consolidación. La decisión del gobierno español de apoyar oficialmente el plan de autonomía constituye el rechazo expreso del derecho a la libre determinación del pueblo saharauí, y conlleva la responsabilidad internacional de nuestro país, en la medida en que contribuye a consolidar la ocupación del territorio”⁵⁸.

56 GONZÁLEZ VEGA, J. A., “Triste España: los aspectos formales y contextuales del cambio de posición español”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 74, núm. 2, julio-diciembre 2022, p. 443.

57 Realizado el 7 de abril de 2022 para compartir un iftar con el rey. Ambas partes publicaron un comunicado de 16 puntos a modo de hoja de ruta.

58 SOROETA LICERAS, J., “Por qué la integración en Marruecos (la autonomía) no es la forma de resolver el conflicto (la descolonización) del Sáhara Occidental”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 74, núm. 2, julio-diciembre 2022, p. 471.

Un discurso que se ha mantenido ambiguo por parte de las autoridades de Marruecos durante la crisis es Ceuta y Melilla. Mientras en algunas ocasiones reconocen la españolidad, en otras vuelven al lenguaje provocador utilizando el término “presidio ocupado”. Es un tema intermitente desde poco después de la independencia de Marruecos al trabajar con la hipótesis nacionalista del Gran Marruecos, aunque fuera desestimado el caso presentado en la ONU como territorios no autónomos pendiente de descolonizar. En los últimos años de reinado de Mohamed VI este argumento se encuadra en el mantenimiento del *statu quo* y cierta pasividad respecto a épocas pretéritas, lo que no significa que la reivindicación sobre estas ciudades españolas desaparezca.

Por último, falta concretar en que se traduce la normalización de las relaciones bilaterales, ¿en un pacto amparado por la coerción y el giro respecto a la postura del gobierno en el Sáhara Occidental que estaba inmerso en las resoluciones de la ONU? Si bien se frenó el desgaste político para el ejecutivo español que suponía la crisis diplomática, en política internacional los actos tienen consecuencias al abrirse una crisis con Argelia, que detecta la debilidad gubernamental. Esta maniobra ¿diplomática? se consagra como una de las más opacas en las relaciones entre Marruecos y España. No se ha revelado él porque del cambió, ni los posibles beneficios-compromisos tangibles que se pudieran defender como contrapartida aun transgrediendo el Derecho internacional. Por el contrario, se han proyectado unas explicaciones insuficientes, faltas de contenido y envueltas en un lenguaje de cartón recalcando la posición de Marruecos como socio estratégico y la inauguración de “una etapa sin precedentes en las relaciones entre estos dos países”⁵⁹.

59 En la Declaración Conjunta “Nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos”, de 7 de abril de 2022, acordada en Rabat, se plantea la “nueva hoja de ruta que incluye los siguientes elementos: 1. España reconoce la importancia de la cuestión del Sahara Occidental para Marruecos, así como los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos en el marco de las Naciones Unidas para encontrar una solución mutuamente aceptable. En este sentido, España considera la iniciativa de autonomía marroquí, presentada en 2007, como la base más seria, realista y creíble para resolver este diferendo. 2. Los temas de interés común serán tratados con espíritu de confianza, a través de la concertación, sin recurrir a actos unilaterales o hechos consumados. 3. La plena normalización de la circulación de personas y de mercancías se restablecerá de manera ordenada, incluyendo los dispositivos apropiados de control aduanero y de personas a nivel terrestre y marítimo. 4. Las conexiones marítimas de pasajeros entre los dos países se restablecerán de manera inmediata y gradual hasta la apertura de todas las frecuencias. 5. Con este mismo enfoque se iniciarán los preparativos para la operación Paso del Estrecho/Marhaba. 6. Se reactivará el grupo de trabajo sobre delimitación de espacios marítimos en la fachada atlántica, con el objetivo de lograr avances concretos. 7. Se iniciarán conversaciones sobre la gestión de los espacios aéreos. 8. Se relanzará y reforzará la cooperación en el ámbito de la migración. El Grupo Permanente Hispano-Marroquí sobre Migraciones se reunirá próximamente. 9. La coordinación en el marco de las respectivas presidencias del proceso de Rabat, durante el periodo 2022-2023, se realizará de forma que se pon-

4.4. Los efectos en las relaciones con Argelia

Desde sus independencias, las relaciones entre Marruecos y Argelia quedan asentadas en la intensa rivalidad geopolítica y en el equilibrio pragmático controlado que “les permite sobrevivir a las crisis internas y consolidar las instituciones que defienden o encarnan”⁶⁰, características a las que se suma la exhibición de un nacionalismo militante dirigido contra el vecino. Estas dinámicas de confrontación subyacen del interés por posicionarse como potencias regionales en el Magreb y extender su influencia al conjunto del continente africano. Sus relaciones diplomáticas están salpicadas por escaladas de tensiones hasta la ruptura de relaciones diplomáticas en 2021⁶¹, que con independencia de los temas bilaterales el conflicto del Sáhara Occidental es un componente determinante, aunque en esta última crisis también haya contribuido la decisión del presidente Trump y la normalización de relaciones Israel-Marruecos.

La política exterior de España apostaba por quedar al margen del juego de suma cero que mantienen Marruecos y Argelia para que no se vieran afectados los intereses. Sin embargo, el giro respecto al Sáhara Occidental quiebra la *política global* de estabilidad y seguridad hacia la región al reproducir actuaciones compensatorias a favor de Marruecos al más viejo estilo de una política exterior que parecía superada formalmente, pero que en su intrahistoria oscila en pro un actor magrebí. La segunda consecuencia de esta postura es la reacción inmediata de Argelia, traducida en una crisis abierta que comienza por las manifestaciones de diversas autoridades argelinas mostrando su descontento por el “sometimiento” a Marruecos y advirtiendo que algunos capítulos de las relaciones bilaterales

ga de relieve la cooperación ejemplar que mantienen los dos países en este ámbito, en beneficio de un enfoque global y equilibrado del fenómeno migratorio. 9. Se reactivará la cooperación sectorial en todos los ámbitos de interés común: económico, comercial, energético, industrial y cultural, entre otros”. Los restantes puntos hasta un total de 16 siguen el mismo espíritu de cooperación en el ámbito de la educación, cultura y se iniciaran reuniones sobre la actualización del Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación.

60 FERNÁNDEZ MOLINA, I., “Madrid-Rabat: ¿regreso al futuro?, *Política Exterior*, núm. 205, enero-febrero 2022, p. 98.

61 Uno de los temas que contribuye a la ruptura de relaciones diplomática es el envío de una carta por la delegación de Marruecos en la ONU a los representantes del Movimiento de Países No Alineados apoyando el derecho de autodeterminación de la Cabilia, generando reacciones en cadena que resienten las débiles relaciones bilaterales. Esta jugada meramente táctica, que se ha utilizado en otras ocasiones por Marruecos, supone una línea roja para Argelia en su unidad nacional. Incluso Marruecos, es el otro principal interesado que la autodeterminación no prospere, pues podría abrir la reivindicación al conjunto de grupos amazigh repartidos por toda la región. Marruecos intenta crear un paralelismo entre la Cabilia y el Sáhara Occidental.

se iban a endurecer⁶². La tercera consecuencia está relacionada con la robustez de la posición argelina, aumentando la receptividad de Marruecos ante el deseo de reconciliación del gobierno de España.

La Presidencia de la República de Argelia publica un comunicado señalando que la nueva posición del gobierno español vulnera la legalidad internacional conforme a la condición de potencia administradora, además de dificultar la labor de la ONU y del enviado personal del secretario general. Efectivamente, Argelia reacciona rápido a través de la retirada del embajador en España, Saïd Moussi, suspensión del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación⁶³, el bloqueo de los intercambios comerciales, el cierre del gaseoducto que llega a España pasando por Marruecos y la posible revisión al alza del precio del gas. También, se resienten las relaciones en el ámbito migratorio con el aumento de llegadas a las islas Baleares y en el ámbito de la cooperación en materia de inteligencia se llega a niveles mínimos.

La energía es uno de los instrumentos centrales de la política exterior argelina, siendo Europa el principal mercado de exportación. Los hidrocarburos suponen alrededor del 35% del PIB y dos tercios de las exportaciones. Es indudable que con la guerra de Ucrania la UE busca vía alternativas —Noruega, Catar y Azerbaiyán— para importar gas que no sea ruso, pero el foco se centra en Argelia como principal productor y exportador de gas del Mediterráneo occidental y como tercer suministrador de gas a la UE. La ventaja que ofrece la opción argelina recae en las infraestructuras de transporte y su conexión con los oleoductos y gaseoductos europeos que llevan décadas en funcionamiento, por lo que el coste es bajo respecto a otras opciones más alejadas teniendo que transportarse por vía marítima. Desde el yacimiento Hasi R'Mel, uno de los mayores del mundo, parten dos grandes gaseoductos que conectan directamente a Argelia con España⁶⁴: el Magreb-Europa (GME) a través de Marruecos⁶⁵ y el estrecho de Gibraltar⁶⁶ y el Medgaz⁶⁷, que va de Orán a Almería.

62 En un gesto de compensación, el Ministerio del Interior de España extradita a Mohamed Benhlima (24 de marzo de 2022), condenado a 10 años de prisión por terrorismo y reclamado por la justicia de Argelia. Este militar que había logrado obtener el asilo en España denunciaba la corrupción de las fuerzas armadas argelinas.

63 Firmado con España el 8 de octubre de 2002. Este año se caracteriza por la mala relación entre España y Marruecos debido a la crisis de la isla de Perejil y por el tema pesquero, lo que favorece el acercamiento Madrid-Argel.

64 También, desde este yacimiento parten otros dos gaseoductos a Italia: el Transmed a través de Túnez y el Galsi.

65 El cierre del gaseoducto GME, en diciembre de 2021, supone un duro golpe para la economía marroquí con una pérdida de 200 millones de dólares anuales que cobra este país como derechos de paso, además de los millones de metros cúbicos de gas con los que produce el 10% de su electricidad.

66 Este gaseoducto, conocido también como Gaseoducto Pere Duran-Farell, tiene "1.430 kilómetros de longitud en total (575 km por Argelia, 540 km en Marruecos, 45 km bajo

La “vulnerabilidad energética”⁶⁸ de España convierte a Argelia en un socio especialmente relevante, agravada por la baja conexión de la península Ibérica con Europa, incluso se utiliza la expresión “isla energética”. Por tanto, el fácil acceso y su posición como suministrador próximo que garantiza la seguridad energética son factores positivos que refuerzan a España y Argelia en este tema donde se están reconfigurando nuevos espacios en el ámbito de la energía. Sin embargo, es obvio que la guerra de Ucrania refuerza el papel como proveedor de Argelia, pero la crisis con España frena la posibilidad de convertirse en un hub gasístico, donde parecía estar bien posicionada España para la reexportación a Europa dada la capacidad de regasificación y tener dos gaseoductos conectados a Argelia. Esta posibilidad queda cuestionada por los acuerdos entre Argelia e Italia que también se han ampliado como contrapartida a la crisis con España. Italia se ha posicionado muy bien en la relación bilateral gasística con Argelia, debido en primer lugar, a que despierta mayor confianza como socio no contaminado por otras cuestiones políticas bilaterales, y, en segundo lugar, por la coherencia en cuanto a su visión de futuro de la política energética que puede jugar en la UE.

España es uno de los mayores compradores de gas del mundo atendiendo al tamaño de su economía y la población. Argelia suministra el 29% de los aprovisionamientos de gas a España⁶⁹, con el 20,9% de gas natural licuado y el 12,3% de gas natural⁷⁰. Aunque para Argelia estos datos supongan un mercado importante, es decir, un tercio del total, diversos factores apuntan una pérdida de peso

el mediterráneo y 270 km hasta Córdoba), y el gas natural tarda unos cinco días en completar su recorrido. La sección argelina del oleoducto es propiedad y está operado por la compañía energética argelina Sonatrach. El tramo marroquí es propiedad del Estado marroquí y es operado por Metragaz, una empresa conjunta de Sagane (una subsidiaria de la española Gas Natural), Transgas (Portugal) y SNPP (Marruecos). La longitud de la sección que cruza el estrecho de Gibraltar es de 45 kilómetros y pertenece a la empresa Gasoducto Europa-Maghreb (EMPL), en la que participa el Grupo Gas Natural y la empresa portuguesa Transgas, además de la marroquí SNPP”. FUENTE COBO, I., “Geopolítica de la energía en el Magreb. Auge y declive de dos potencias energéticas. Los casos de Argelia y Libia”. *Energía y geoestrategia*, CESEDEM, 2021, p. 254.

67 Este gaseoducto cuenta “con 8.000 millones anuales de metros cúbicos de capacidad. Inaugurado en 2011, Medgaz-Argelia permite el tránsito de gas a España directamente, en lugar de depender exclusivamente del gasoducto Magreb-Europa a través de Marruecos. En abril de 2020 la empresa española Naturgy compró el 34 % de Medgaz a Mubadala por un importe de unos 445 millones de euros, con lo que el gasoducto ha pasado a ser propiedad exclusiva de la energética, con una participación del 49 %, y de la argelina Sonatrach con el 51 %” FUENTE COBO, I., *op. cit.*, p. 254.

68 GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional*, Presidencia del Gobierno, 2021, p. 65. En este documento se hace referencia a la geopolítica energética, enmarcada en la transición hacia energías renovables.

69 ENAGAS, *Informe Anual 2021*, Madrid, 2021.

70 BRITISH PETROLEUM, *Statistical Review of World Energy*, 2021.

relativa del gas argelino⁷¹. Más allá de la crisis entre España y Argelia “hay varios elementos que podrían explicar la falta de confianza de los argelinos hacia sus socios españoles. De estos, probablemente, los más relevantes son: la voluntad de diversificación geográfica por parte de España del suministro del gas; la falta de entendimiento empresarial o diplomático en momentos clave; (...) y, en estos últimos años, una decidida acción —y tal vez apuesta— desde España por el gas natural licuado global, y el de Estados Unidos, cuyas compras en abril de 2022 (30,1% del total de gas que entra en España) ya superan al volumen del que entra por gasoducto desde Argelia (para el mismo mes, 24,9% del total, según el Boletín estadístico del gas, publicado por Enagas en abril de 2022)”⁷².

5. LA POLÍTICA AFRICANA DE MARRUECOS. DIFERENTES OBJETIVOS Y UNA DIPLOMACIA FAVORECEDORA DE SUS PRETENSIONES TERRITORIALES

África supone mucho más que una opción de la política exterior de Marruecos desde la independencia, pese a las contingencias derivadas del conflicto del Sáhara Occidental. Si en épocas pasadas se favoreció un enfoque esencialista que contrarrestaba la ausencia institucional por una diplomacia selectiva de consolidación con países francófonos, el foco se ha ampliado y diversificado en cuanto a contenido y actores. Ciertamente, desde la llegada al trono de Mohamed VI, África supone una prioridad de la acción exterior marroquí para construir un destino africano, mediante el fortalecimiento de una agenda de integración bilateral, multilateral y triangular, en la que los socios africanos no se organicen sin Marruecos, no solamente por la evolución del continente sino, también, por los cambios en el sistema internacional.

Este proceso de adaptación y crecimiento de la acción exterior responde a seis variables principales: el impasse y la falta de integración del Magreb aunque sea el núcleo donde se dirimen sus intereses vitales; la diversificación de relaciones mediante la menor focalización en la UE; la nueva dimensión económica del reino alauita que no solamente pasa por el ámbito interno sino que necesita el extraterritorial; la cuestión del Sáhara Occidental con una nueva energía diplomática favorecedora del plan de autonomía bajo la soberanía marroquí; la importancia del continente con especial atención a la zona del Sahel, por su valor geoestratégico y securitario; y la inclusión en organizaciones regionales, principalmente, en la Unión Africana

71 MAÑÉ-ESTRADA, A., “Efectos de la crisis hispano-argelina en el contexto mundial de la petrolización del gas”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, núm 32, p. 57.

72 MAÑÉ-ESTRADA, A., “Cambios geo-energéticos en el Mediterráneo Occidental”, *Afkar/Ideas*, núm. 66, verano 2022, p. 51.

(UA), dado que había abandonado la Organización para la Unidad Africana (OUA) desde que esta organización reconoció a la RASD como miembro de pleno derecho.

Si Hassan II utiliza, principalmente, aunque no en exclusividad, la concepción del Gran Marruecos, dentro de lo que denominaba sus “fronteras auténticas” en confluencia con la identidad marroquí, como planteamiento motriz de la relación con África, su heredero no solo se ha asentado en los aliados tradicionales de Marruecos en este continente para fomentar una política exterior más asertiva y ambiciosa mediante un eje norte-sur africano con una estrategia expansionista jalonada de numerosas visitas, relaciones económico-comerciales y de tipo social, participación en materia humanitaria o de construcción de la paz, además de diversos dispositivos diplomáticos mediante la ampliación de embajadas, tratados bilaterales y un *soft power* islámico entorno a los vínculos con el islam moderado frente a otro islam más radical.

La denominada diplomacia selectiva económica y religiosa en la etapa hassaniana, especialmente con excolonias francesas y con Guinea Ecuatorial mediante acuerdos bipartitos⁷³, acabaría convirtiéndose en un bilateralismo focalizado dado el bajo perfil hacia el resto del continente, en parte porque el tema del Sáhara Occidental dificultaba el desarrollo de una política regional o continental. Sin embargo, desde finales de los años noventa, con el nuevo monarca de Marruecos, África se convierte en una prioridad, donde el propio rey es un personaje clave en la diplomacia con el continente. Se amplían nuevos y variados instrumentos de cooperación con África mediante una política más pragmática y de perfil economicista, en parte favorecido por el contexto de crecimiento económico y de oportunidad para los actores regionales y emergentes que brinda África.

Con la activación de esta política, Marruecos adquiere mayor protagonismo y diseña nuevos apoyos o posicionamientos para confrontar a la RASD⁷⁴, ya sea a nivel bilateral o con la participación en la principal organización regional pues la “política de silla vacía” que había practicado en la OUA no le resulta rentable, máxime en un escenario de cambio en África en la última década. Es evidente que un componente esencial de la política de Marruecos en el continente africano es socavar apoyos a la RASD lo que ha implicado un cambio estratégico en los últimos años, así como mayor pragmatismo mediante el acercamiento a países que reconocen a la RASD⁷⁵ y como miembro de esta organización.

73 BARRE, A., “Les relations entre le Maroc et les pays de l’Afrique Sub-saharienne”, Marfaing, L. & Wippel, S. (Dir.), *Les relations transsahariennes à l’époque contemporaine*, París, Éditions Karthala et ZMO, 2004, pp. 61-88.

74 LOUW-VAUDRAN, L., *The meaning of Morocco’s return to the African Union*. Institute for Security Studies, 2018, 20 pp.

75 Listado de Estados africanos que reconocen a la RASD: Angola, Argelia, Benín, Botswana, Burkina-Fasso, Burundi, Cabo Verde, Chad, Congo, Etiopía, Ghana, Guinea-Bissau,

La UA, pese a sus limitaciones, es un actor ineludible tanto en los conflictos regionales como en el desarrollo económico africano. Marruecos no está dispuesto a asumir, ahora, el coste de su no membresía por el debilitamiento regional que comporta⁷⁶. Lo que ha buscado Marruecos “ha sido obtener que los dos gigantes africanos practiquen una neutralidad activa. Para ello ha empleado una estrategia gradual en el que primero se establecen relaciones comerciales relevantes para crear lazos sólidos que den pie a efectos políticos”⁷⁷. Marruecos trabaja desde dentro de la UA para tener presencia y a la vez estimular divisiones entre los países africanos, teniendo como objetivo final expulsar o bloquear a la RASD de esta organización mediante el despliegue de una intensa ofensiva diplomática que, aunque haya cosechado Marruecos alguna victoria, sería difícil de completar.

Marruecos no dispone de las herramientas necesarias y suficiente para implementar una política global en África. De aquí, una visión pragmática y multilateral de las actuales estrategias en este continente respondiendo a lo que Tchetchou Tchokonte denomina una triple y constante “ofensiva global multiforme”, mediante la diplomacia de proximidad que prima la relación bilateral a través de vínculos personales y viajes de Estado⁷⁸ con los socios del continente, el regreso a la UA y la petición de ingreso en la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) que agrupa a 28 Estados. Todo esto se complementa con una dimensión cultural, religiosa y militar a través de su participación en diversos conflictos africanos participando en Misiones de la ONU⁷⁹. Además, su estrategia de diplomacia selectiva y multilateral, sumada a cierto debilitamiento regional de Sudáfrica y especialmente de Argelia, que tuvo una política exterior bastante estancada en la etapa final del presidente Bouteflika, mejoran la posición de Marruecos en el continente africano marcado por el desarrollo económico, la inseguridad regional y evidentes cambios.

Guinea Ecuatorial, Kenia, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Mali, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sao Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabue. CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE EL SAHARA OCCIDENTAL, Universidad de Santiago de Compostela, 2022.

- 76 HERNANDO DE LARAMENDI MARTÍNEZ, M.; TOMÉ ALONSO, B., “The Return of Morocco to the African Union, *Mediterranean yearbook* 2017, Barcelona IEMed, 2017, 229-232.
- 77 PÉREZ TRIANA, J. M., “Política exterior de Marruecos. La pauta geopolítica que sigue Mohamed VI”, *Global Affairs Journal*, núm. 4, enero 2022, p. 18.
- 78 Desde el inicio del reinado de Mohamed VI hasta 2021 el monarca ha realizado 47 viajes de Estado a 27 países africanos. OFINCINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA, *Marruecos Ficha País*, marzo 2022.
- 79 TCHETCHOUA TCHOKONTE, S., “La politique de puissance du Maroc en Afrique subsaharienne”, *Revue Espaces Géographiques et Société Marocaine*, núm. 19, sep. 2017, pp. 81-92.

Respecto a la RASD, varios países africanos vienen adoptando posiciones más pragmáticas que se alejan “del espíritu anticolonial que en otros momentos había hecho de su apoyo al Frente Polisario un objetivo irrenunciable. De este modo, países como Nigeria, Etiopía, Tanzania o Ruanda con los que Marruecos ya había celebrado cumbres bilaterales e incluso acordado la puesta en marcha de ambiciosos proyectos de infraestructuras y comerciales, han pasado a adoptar una posición que, sin dejar de apoyar oficialmente a la RASD, no contempla el bloqueo de la nueva presencia marroquí”⁸⁰ no solamente en la UA, sino que valoran las relaciones comerciales bilaterales con ellos.

6. CONCLUSIONES

Las relaciones España-Marruecos transitan por crisis bilaterales asumiendo que también son un elemento que caracteriza las relaciones, aunque la acontecida durante 2021-2022 responda a un tema de fondo que marca la política exterior de Marruecos: la búsqueda de apoyos en relación con la cuestión del Sáhara Occidental. Desde sus inicios, las relaciones entre España y Marruecos se han ido diversificando y ampliando en una agenda conjunta que comporta tanto la cooperación como algunos capítulos políticos y territoriales asentados en la divergencia y en las tensiones. Precisamente, son estos los que contaminan otros temas demandando una nueva narrativa coherente, que no caiga en la coacción por una de las partes, ni en posturas autolimitadoras y contrarias al derecho por la otra parte.

Desde la democracia, España ha venido enfatizando en el papel estratégico de socios y aliados entre los dos actores empujando la conflictividad que también registran las relaciones. La autolimitación implementada en la política exterior española con el vecino del sur para evitar las fricciones en la bilateralidad no se adecua a los intereses nacionales e incluso a los de un tercer actor como en el caso de Argelia o el Sáhara Occidental al que le asiste el derecho de autodeterminación. Un discurso complaciente que enfatiza sobre la necesidad de “dos países condenados a entenderse” no es suficiente si no se construye sobre la voluntad de cooperación.

Marruecos sabe sacar partido de su papel geopolítico mediante la conectividad en la agenda bilateral primando la defensa de sus objetivos a través de una política exterior asertiva que combina la dualidad cooperación y confrontación, utilizando en el caso de la crisis de 2021- 2022 la emigración, como recurso diplomático en pro de otros fines. Si para España Marruecos es un vecino impres-

80 CAMPS-FEBRER, B.; MATEOS, O., “Marruecos y su nueva política exterior hacia África”, *Comillas Journal of International Relations*, núm. 13, 2018, pp. 63-77.

cindible en su política exterior con el Magreb, para Marruecos también España es un actor central no solamente en sus relaciones bilaterales sino con la Unión Europea, aunque haya adquirido un mayor peso la acción exterior con África, los Estados del Golfo o China. Además, toda crisis contribuye a aumentar el deterioro de las percepciones mutuas y un daño reputacional para la imagen de los implicados, que también se amplía a terceros Estados a los que les afecta, como a Argelia cuya reacción ha contaminado a las relaciones con España.

En la lógica de un discurso que minimiza o esquiva las diferencias en determinantes capítulos políticos, nudos en la bilateralidad que lastran otros, las relaciones entre España y Marruecos demandan una profunda reflexión que refuerce los retos de la seguridad y estabilidad entre vecinos y en el contexto regional, reevaluando de manera bien definida los intereses, objetivos, prioridades y medios de la acción exterior tanto de España como de Marruecos.