

## El “estatuto avanzado” de Marruecos: ¿Qué significado tiene?

**Kristina Kausch**

»» Un año y medio después de su aprobación, el “estatuto avanzado” de asociación entre la Unión Europea (UE) y Marruecos será objeto de su primera revisión. Dotar de mayor fundamento al estatuto constituirá el gran desafío para las relaciones UE-Marruecos a lo largo de 2010.

La forma lamentable en la que Marruecos trató el caso de la activista saharauí Aminatou Haidar a finales de 2009 ha levantado dudas en Europa sobre si el país de hecho merece tener relaciones más ventajosas con la UE. Haidar fue ilegalmente expulsada del Sahara Occidental por las autoridades marroquíes y pasó 32 días en huelga de hambre en territorio español, hasta que el Gobierno se vio obligado a ceder a las enormes presiones internacionales y permitió su regreso. Los medios de comunicación españoles y franceses, parlamentarios y diversas ONG se mostraron indignados con el falso discurso marroquí en materia de derechos humanos y con la aparente incapacidad de sus propios gobiernos de ejercer presión sobre las autoridades del reino alauí. Por lo menos, el caso Haidar ha abierto los ojos de muchos que ahora ven de otra manera el discurso del régimen marroquí sobre los derechos humanos y la reforma democrática. Sin embargo, esta nueva visión no ha tenido un impacto inmediato en las políticas europeas hacia Marruecos.

### ¿CUÁLES SON LOS BENEFICIOS?

El estatuto avanzado fue concedido a Marruecos por la UE en octubre de 2008, mediante la aprobación de una especie de hoja de ruta general, y constituye una cuestión importante para la cumbre UE-Marruecos en Granada los días 6 y 7 de marzo. A pesar de estar lejos de

### CLAVES

- En 2010, el desafío clave para las relaciones entre la UE y Marruecos será dotar de contenido al estatuto avanzado.
- Los países miembros del Sur de la UE deben dejar de mirar sólo su propio ombligo y comenzar a valorar el estatuto avanzado como un intento progresista de acercar Marruecos a Europa.
- Con el fin de desarrollar todo el potencial del estatuto avanzado, Marruecos debe comprometerse con un nivel avanzado y mensurable de reformas políticas; y los Estados miembros de la UE deben empezar a ofrecer incentivos más atractivos.

»»»»» constituir una relación que incluye “todo menos las instituciones” (según se han apresurado a declarar algunos líderes europeos), el estatuto avanzado prevé mayores relaciones diplomáticas y comerciales bilaterales entre la UE y Marruecos. Éstas incluyen un mayor diálogo político e intercambios culturales y humanos, la liberalización comercial, un acercamiento general de la economía marroquí a los estándares del mercado interno europeo, la participación de Marruecos en programas comunitarios y su alineación, en ocasiones concretas, a las declaraciones de política exterior de la UE. Quizás la característica más interesante sea la decisión de Marruecos de alinear una parte sustancial de su legislación al conjunto normativo vigente en la Unión Europea (el *acquis communautaire*), y de firmar las convenciones del Consejo de Europa abiertas a los países no miembros. Los representantes de la UE creen que si “Marruecos entra en la maquinaria europea”, el país estará irreversiblemente ligado a Europa. Se considera que esta estrategia, que es similar al proceso de conversión por el que deben pasar los candidatos a la adhesión a la UE, es más prometedora que la mera censura.

Podría decirse que las áreas de mayor cooperación incluidas en la “hoja de ruta” hacia un estatuto avanzado en realidad no suponen ninguna novedad, o que son bastante imprecisas o, de hecho, ambas cosas. Traducir esas declaraciones generales en un marco de acciones precisas, mensurables y coherentes, que permita monitorear el progreso, será la clave para el éxito del estatuto.

Para Marruecos, el estatuto supone dos beneficios: ser elegido como el socio más cercano de la UE en el Mediterráneo y potenciar su economía. Para la Unión Europea, los factores importantes incluyen la elección simbólica de Marruecos, la apertura del mercado marroquí a las exportaciones de la UE, y la cooperación del país en cuestiones clave de interés para Europa como la energía, la migración, el crimen organizado y las políticas antiterroristas. Asimismo, otra prioridad de la UE es mejorar el récord de Marruecos en el área de la gobernanza democrática y los derechos humanos. De manera más general, la

UE ve al país como una especie de “país tapón” ante las diversas amenazas a la seguridad que provienen del África subsahariana.

En comparación con los acuerdos anteriores, el estatuto avanzado no tiene un valor añadido concreto considerable. Hasta ahora, es una etiqueta simbólica que distingue a Marruecos como un campeón de la reforma y aliado clave de la UE en el sur del Mediterráneo. El régimen marroquí ha estado anunciando con bombos y platillos en la región este nuevo trofeo, y la UE lo ha permitido de manera deliberada. No obstante, más allá de esa coronación simbólica, ahora la UE debe asegurar la consolidación de sus intereses clave –incluyendo un compromiso fuerte hacia una reforma política importante– en una hoja de ruta detallada y mensurable, que cumpla con las expectativas.

En Europa, de momento, los debates mediáticos casi rituales sobre si una mayor cooperación podría resultar en un aumento inapropiado de recursos financieros de la UE a Marruecos o a un flujo incontrolable de trabajadores y productos agrícolas marroquíes en detrimento de los intereses de los contribuyentes españoles o franceses son, en gran medida, infundados. Hasta ahora, no se han prometido fondos adicionales a Marruecos en virtud del estatuto avanzado, como se hizo con los países vecinos del Este bajo el paraguas de la Asociación Oriental. No obstante, es probable que en el futuro Marruecos reciba una cantidad adicional considerable de asistencia. Marruecos se integrará en el mercado interno europeo de manera progresiva, con el fin de proteger las sensibilidades de la UE. De hecho, es Marruecos el que probablemente corre más peligro en el corto plazo, debido por ejemplo a los riesgos inherentes a abrir su mercado demasiado rápido a las exportaciones europeas en áreas donde el país no es competitivo. España teme tener que soportar la mayor parte de los costes del período de adaptación necesario para la integración económica de Marruecos en los mercados europeos. No obstante, estas consideraciones pasan por alto el hecho de que España, al ser el segundo mayor socio comercial de

Marruecos después de Francia, se encuentra entre los mayores beneficiarios de esta integración en el largo plazo.

### UN LABORATORIO DE VECINDAD

Más importante aún, los Estados miembros de Europa del Sur deben dejar de mirar sólo su propio ombligo y considerar el estatuto avanzado desde una perspectiva europea más amplia. A pesar de su relativa falta de sustancia hasta el momento, el estatuto avanzado es más que una simple mejora técnica. Al ser el primer país en recibir este nuevo estatus bajo la Política Europea de Vecindad (PEV), Marruecos se ha convertido en un laboratorio de política exterior clave, en el

cual la UE espera desarrollar una fórmula nueva y más atractiva para sus relaciones con sus vecinos en el Sur, donde la adhesión no es una opción.

La ampliación ha sido la principal herramienta de política exterior de la UE y su mayor "historia de éxito". Su fórmula subyacente de asegurar la paz duradera, la prosperidad, la democracia y la seguridad a través de la integración ha sido el mejor legado de la Unión Europea. Desde luego, el premio más interesante siempre ha

sido la adhesión. El incentivo de pertenecer a un espacio tan atractivo económica y políticamente como la UE ha sido el desencadenante de profundos procesos de reforma en los países candidatos, desde Portugal hasta Polonia. ¿Pero qué se puede ofrecer a aquellos países que no reúnen los requisitos necesarios para la adhesión? La PEV ha sido el primer intento de encontrar una respuesta ade-

cuada a esta cuestión. Sin embargo, con el tiempo se ha visto que los incentivos de la PEV no han sido suficientes para inducir el tipo de reformas necesarias para una mayor integración. Los países del sur del Mediterráneo, desde Siria hasta Marruecos, en mayor o menor grado, se encuentran actualmente en una parálisis autoritaria. En este sentido, el estatuto avanzado es también un intento de rediseñar la fórmula exitosa de la UE en las partes más difíciles de su vecindad. Vincular a esos países del sur del Mediterráneo a Europa en el ámbito político y económico debería estar entre los principales intereses de cada ciudadano europeo.

### AVANCES LIMITADOS

¿Qué ha sido del estatuto avanzado desde su adopción en octubre de 2008? En general, más allá de la plétora de reuniones, los avances parecen haber sido muy limitados. Los diplomáticos europeos apuntan a la señal política de la primera cumbre UE-Marruecos; al constructivo diálogo político y de seguridad en áreas de interés común como la migración, el tráfico y el combate al terrorismo; y al hecho de que Marruecos es el primer país no miembro de la UE en convertirse en miembro del Centro Norte-Sur del Consejo de Europa. Podría decirse que algunas de estas medidas, previstas en el estatuto avanzado, son muy complejas, en particular la adopción progresiva de grandes secciones del *acquis* legal europeo, que constituye una enorme tarea que requiere de mucho tiempo y esfuerzo. Sin embargo, un año y medio tras la aprobación del estatuto avanzado, las declaraciones generales y los numerosos discursos públicos cuentan con muy pocos compromisos concretos y mensurables, un calendario y puntos de referencia.

En particular, la profunda reforma necesaria de las instituciones políticas marroquíes, insinuada en diversas ocasiones por el Palacio Real, sigue limitada a las meras declaraciones. Las reformas legales, a pesar de tener un peso propio, siguen careciendo de fundamento ante la ausencia del Estado de derecho en Marruecos. Las limitadas

**Si no se llena de contenido la burbuja del discurso sobre el estatuto avanzado con compromisos ambiciosos y mensurables por parte de ambos lados, el concepto podría perder su credibilidad**

»»»»» mejoras en el área de los derechos de la mujer y del niño no son suficientes para amortiguar los recientes retrocesos en términos de la libertad de prensa, la libertad de la sociedad civil y la libertad de reunión. Asimismo, las crecientes alertas de la Comisión Europea en sus análisis sobre esta bomba de relojería estructural, que mencionan además los posibles efectos no deseados sobre intereses europeos clave, no parecen influir de manera significativa en la formulación de políticas de la UE. Irónicamente, la primera cumbre UE-Marruecos, cuyo objetivo es conmemorar el “estatuto avanzado” del país como socio de la UE en el Mediterráneo, se celebra tras el cierre hace unos meses de uno de los medios pioneros de la prensa independiente de Marruecos, la revista política *Le Journal*. Éste y otros muchos ejemplos indican que las declaraciones solemnes ya no son suficientes para un reino que desea ser visto como “avanzado”.

Sin embargo, Marruecos no es el único que no está haciendo sus deberes y que todavía necesita alinear su discurso a acciones concretas. Los Estados miembros de la UE necesitan demostrar, de manera mucho más firme y continuada, que el compromiso práctico de Marruecos para con un nivel avanzado de reforma política y la protección de los derechos humanos está en el centro de las expectativas de la UE hacia sus socios “avanzados”. Además, a pesar de las declaraciones oficiales de la UE, hasta el momento en la práctica los Estados miembros no han sido capaces de, o no han estado dispuestos a ofrecer incentivos lo suficientemente atractivos para aumentar su influencia sobre Marruecos en este sentido. Más allá de un impacto superficial sobre el carácter autoritario del régimen, hasta ahora la PEV no ha conseguido fomentar la reforma política sistémica necesaria para salvaguardar los derechos humanos y el Estado de derecho de las decisiones arbitrarias de un grupo reducido de personas del Palacio que no rinde cuentas ante sus ciudadanos. En sus esfuerzos por encontrar una fórmula eficaz para inducir reformas en el sur del Mediterráneo, los Estados miembros de la UE tienden a olvidar que son ellos mismos los reacios a pagar el precio de esa inversión en la seguridad y prosperidad futura de Europa.

## **EL QUE NO ARRIESGA, NO GANA**

Hace mucho que se conocen las ambiciones de Marruecos. Entre las prioridades del Gobierno se encuentran la apertura del mercado interno europeo a los productos agrícolas marroquíes y la facilitación de visados a los trabajadores del país. Sin embargo, desde hace muchos años, éstas son precisamente las promesas que los líderes proteccionistas europeos no quieren hacer. En diciembre de 2009, tras cuatro años de negociaciones, la UE y Marruecos firmaron un acuerdo pesquero y agroalimentario que ha abierto los mercados marroquíes en estos sectores al 45 por ciento del valor de los productos europeos, y prevé una mayor apertura al 70 por ciento a lo largo de la próxima década. A su vez, el mercado europeo a las exportaciones agroalimentarias se abrirá al 55 por ciento del valor de los productos marroquíes. No obstante, se han mantenido las tarifas y los calendarios de importación para una serie de productos –en particular aquéllos en los que Marruecos sería más competitivo en el mercado de la UE– teniendo en consideración las “sensibilidades” de los agricultores europeos. En resumen, los exportadores de la UE tienen un gran acceso a los mercados marroquíes mientras que Marruecos todavía no puede vender libremente sus productos agrícolas de bajo coste en la UE porque los políticos europeos necesitan proteger los tomates españoles y los calabacines franceses. El proteccionismo agrícola europeo es una cuestión muy complicada y, desde luego, comprensible, pero, al mismo tiempo, es un factor que debilita de manera sustancial el poder de negociación de la UE en sus conversaciones con Marruecos sobre otros intereses europeos. Desde luego, la primacía de los intereses nacionales de los Estados miembros sobre los intereses europeos de largo plazo no es algo específico de la PEV, y no mejorará mientras la UE no solucione su crisis general de liderazgo.

Además de la falta de voluntad de los Estados miembros de ofrecer los incentivos más atractivos, el concepto de la UE de otorgar un “estatuto avanzado” a países vecinos supuestamente “avanzados” todavía no está completamente des-

arrollado. La idea es bastante incipiente y aparentemente se aplica por ensayo y error. Mientras que la UE “vende” el estatuto avanzado como una versión consolidada de nueva generación de la política de vecindad, basada en el principio de la diferenciación, es difícil identificar el razonamiento principal de esta “PEV 2.0”. No existen criterios oficiales sobre cuáles son los requisitos necesarios para que un país obtenga el estatuto avanzado. Países tan diversos como Jordania, Israel, Egipto y Túnez ya han expresado su interés, y es mejor que la UE defina rápidamente qué características ha de tener un país para ser considerado en este sentido. Al mismo tiempo, la mayoría de esos posibles candidatos no sabe muy bien qué querrían sacar de dicho acuerdo preferencial. Ello sugiere que no ha sido la elección explícita de Europa o el deseo de mejorar las relaciones en cuestiones específicas de cooperación lo que ha motivado a estos países, sino simplemente la etiqueta política que conlleva. Eso debería ser motivo de preocupación para la UE, y a su vez un incentivo para acelerar los esfuerzos para echar a rodar el estatuto avanzado pionero con Marruecos.

En julio de 2010 vence el Plan de Acción UE-Marruecos actual; un catálogo de reformas concretas que Marruecos ha prometido llevar a cabo, a cambio de una serie de incentivos por parte de la UE. El nuevo Plan de Acción, que está en proceso de negociación, incluirá elementos del antiguo, así como aspectos del estatuto avanzado. Ya se ha negociado una estructura común para el nuevo plan, pero ahora hace falta definir los detalles. En febrero de 2010, el representante de la Comisión Europea en Marruecos, Eneko Landaburu, ha instado al país a establecer un marco de convergencia para concretar y proveer de fundamento al estatuto avanzado antes de que éste pierda credibilidad: “Si Uds. no actúan con rapidez, el discurso sobre el estatuto avanzado se desmoronará como un suflé”. Pero este frágil “suflé” se está preparando en ambos lados del estrecho de Gibraltar. Si no se llena de contenido rápidamente la burbuja del discurso sobre el estatuto con compromisos concretos y mensurables por parte de ambos lados, el concepto corre el riesgo

de ser desacreditado. Sería una pena si ese ejemplo de política progresista acabara siendo archivado como otra política europea de meras declaraciones.

*Kristina Kausch es investigadora de FRIDE*

**e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)**