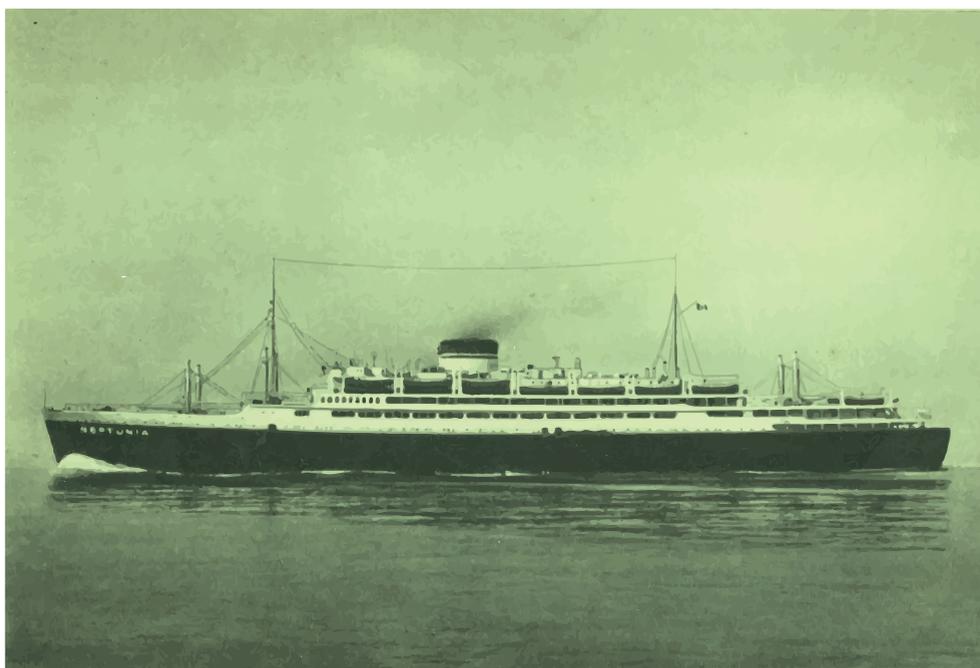


PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

03

2015



REVUE MAROCO-ESPAGNOLE
DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
(NOUVELLE SÉRIE- VERSION ÉLECTRONIQUE)



LA XI REUNIÓN DE ALTO NIVEL HISPANO-MARROQUÍ. ANÁLISIS Y REFLEXIONES SOBRE SU CONTEXTO Y SOBRE LAS MATERIAS DISCUTIDAS EN EL ÁMBITO DEL DIÁLOGO POLÍTICO

JUAN DOMINGO TORREJON RODRÍGUEZ¹

I. INTRODUCCIÓN – II. LAS REUNIONES DE ALTO NIVEL HISPANO-MARROQUÍES: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN – III. CONTEXTO EN EL QUE SE HA CELEBRADO LA XI REUNIÓN DE ALTO NIVEL HISPANO-MARROQUÍ – IV. EL DIÁLOGO POLÍTICO EN LA XI REUNIÓN DE ALTO NIVEL – V. CONSIDERACIONES FINALES

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre España y Marruecos son uno de los ejes prioritarios de la política exterior de ambos Estados, a partir de la independencia de Marruecos en 1956, independientemente de si han pasado por momentos en los que ha predominado la cooperación o el conflicto. En el plano institucional, la relación bilateral hispano-marroquí ha contado con diversos instrumentos para fomentar la comunicación mutua entre los Gobiernos de ambos Estados. Uno de ellos es el de la Reunión de Alto Nivel, instrumento previsto en el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991. En concreto, analizaremos la XI Reunión de Alto nivel hispano-marroquí, la última celebrada en el momento en el que escribimos estas líneas.

Continuamos así con nuestro seguimiento de las relaciones hispano-marroquíes, a través del análisis y la documentación de las Reuniones de Alto Nivel, al igual que hicimos en el primer número de esta nueva etapa de la Revista *Paix et Sécurité Internationales*. En aquel primer número, y precedidos por un análisis de su contenido y su contexto, publicamos los dos comunicados que se emitieron al finalizar la X

¹ Profesor Sustituto Interino del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho», DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2013-2016, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE. IP: Alejandro del Valle Gálvez.

Reunión de Alto Nivel: Declaración Conjunta «Un marco innovador para desarrollar una asociación estratégica» y la llamada «Declaración de Rabat».²

En este número 3 de la Revista *Paix et Sécurité Internationales*, la Sección de Documentación va a incluir, por un lado, dos contribuciones en las que se analizarán el papel que juegan las Reuniones de Alto Nivel en la relación bilateral hispano-marroquí y los asuntos debatidos durante la XI Reunión de Alto Nivel. La primera, cuyo contenido vamos a desarrollar en estas páginas. Y la segunda, de Siham Zebda, titulada «XI Reunión de Alto Nivel hispano-marroquí, julio de 2015: reflexiones sobre la cooperación en economía, seguridad y cultura».

En esta primera contribución, por tanto, y en primer lugar, definiremos qué son y en qué consisten las Reuniones de Alto Nivel. En segundo lugar, analizaremos las circunstancias que llevaron a la celebración de la XI Reunión de Alto Nivel, analizando también uno de sus aspectos, el Diálogo Político.

Por nuestra parte, tan sólo comentaremos brevemente otros aspectos del contenido de la XI Reunión de Alto Nivel, que serán analizados en la siguiente contribución. Finalmente, formularemos algunas consideraciones finales, relativas al estado actual de la relación bilateral, y a los posibles factores que puedan provocar cambios.

II. LAS REUNIONES DE ALTO NIVEL HISPANO-MARROQUÍES: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN

El primer paso que debemos dar, a la hora de plantear nuestro análisis del papel que juegan las Reuniones de Alto Nivel en el diálogo bilateral entre España y Marruecos, es el de esbozar los elementos para establecer una definición del concepto de Reunión de Alto Nivel.

No nos consta una definición del concepto de Reunión de Alto Nivel, ni en el ámbito jurídico, ni en el doctrinal o académico. No nos consta que exista un instrumento de Derecho Internacional, de carácter general, en el que se defina qué es una Reunión de Alto Nivel. Existen instrumentos que promueven la negociación, la cooperación y el diálogo entre los Estados, como la Carta de las Naciones Unidas, o la Resolución 2625 (XXV), de la Asamblea General de la ONU, de 24 de octubre de 1970; pero estos instrumentos no determinan, definen, ni regulan todos

² TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., ZEBDA, S., «Reunión de Alto Nivel España-Marruecos, Rabat, octubre de 2012», *Paix et Sécurité Internationales*, 2013, n° 1, pp. 177-201.

los medios que pueden y deben usarse a tal fin. Tampoco hemos encontrado una conceptualización de este término en el ámbito académico, ni entre los especialistas en Derecho Internacional, ni entre los especialistas en Relaciones Internacionales. De este modo, si queremos hacernos una idea de qué es una Reunión de Alto Nivel, tendremos que recurrir a la práctica llevada a cabo por Estados y Organizaciones Internacionales. Al hacerlo, hemos comprobado que el término de Reunión de Alto Nivel, se utiliza en circunstancias diversas.

En primer lugar, se utiliza el término de Reunión de Alto Nivel para identificar un instrumento diplomático, que es utilizado por varios países para dotar de una cierta institucionalización a una relación exterior. En estos casos, las Reuniones de Alto Nivel presentan una serie de características. Por un lado, y por regla general, se trata de una reunión de carácter bilateral, en la que participan los Jefes de Gobierno de los Estados miembros, acompañados de varios Ministros, y en las que no participan los Jefes de Estado. En todo caso, puede producirse una intervención del Jefe de Estado anfitrión, o que éste reciba al Jefe de Gobierno o a la Delegación visitante, pero no un encuentro de Jefes de Estado³. Por otro lado, con estas Reuniones se persigue el objetivo de dotar de una institucionalización a la relación bilateral entre esos países. Por este motivo, este tipo de Reuniones quedan reguladas por un Tratado bilateral, y se prevé su celebración de forma regular.⁴

En segundo lugar, las Reuniones de Alto Nivel son un instrumento utilizado por varias Organizaciones Internacionales, especialmente aquellas integradas en el sistema de Naciones Unidas. En estas reuniones participan ministros de los Estados miembros, pero también personal de las Organizaciones Internacionales, así como especialistas en la materia objeto de la reunión. En tercer lugar, también se utiliza este instrumento en otros tipos de relación previstas en tratados multilaterales.⁵

³ Si hubiese un encuentro entre Jefes de Estado, o Jefes de Estado y Gobierno, no estaríamos hablando de una Reunión de Alto Nivel, sino de una Cumbre o Reunión den la Cumbre, como las Cumbres Iberoamericanas, celebradas en el marco de la Secretaría General Iberoamericana, tal y como está previsto en el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana, celebrado en 2003, <<http://segib.org/documentos/esp/Convenio%20Santa%20Cruz%20de%20la%20Sierra.pdf>>.

⁴ Como ejemplos: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (04.04.2014): «Concluye la Reunión de alto nivel ministerial Chile-Argentina», <<http://www.minrel.gob.cl/concluye-reunion-de-alto-nivel-ministerial-chile-argentina/minrel/2014-04-04/184323.html>>; REINO DE MARRUECOS (28.05.2015): «12eme réunion de Haut niveau France-Maroc», <<http://www.maroc.ma/fr/actualites/ouverture-paris-de-la-12e-reunion-de-haut-niveau-france-maroc>>.

⁵ Por ejemplo, en el marco de Naciones Unidas: <<http://www.un.org/es/ga/68/meetings/>>.

En el caso de las Reuniones de Alto Nivel hispano-marroquíes, nos encontramos ante el primero de los tipos de reunión de alto nivel, el desarrollado en un ámbito bilateral interestatal. Sirven para dar un cauce institucional a una relación bilateral; participan los Jefes de Gobierno, algunos Ministros y otro personal adjunto; y en ellas se debaten temáticas globales relativas de la relación bilateral hispano-marroquí.⁶

Las Reuniones de Alto Nivel hispano-marroquíes fueron diseñadas para ser la pieza clave del Diálogo Político entre los Gobiernos de España y Marruecos, tal y como está Previsto en el Artículo 1.1 del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre España y Marruecos de 1991.⁷ Para desempeñar esta función las Reuniones de Alto Nivel hispano-marroquíes cumplen varias misiones. Consideramos que una de las misiones principales es la de servir como instrumento para favorecer, encauzar e incluso dotar de un carácter institucionalizado unas relaciones de cooperación y diálogo entre ambos países. También sirven para abordar los temas más relevantes en las relaciones entre ambos países. Pero no todo se queda en el debate y el diálogo bilateral, puesto que también se aprovechan estas Reuniones de Alto Nivel para impulsar iniciativas y adoptar acuerdos, tanto de índole convencional como de Acuerdos no Normativos. Y, en definitiva, gracias a las Reuniones de Alto Nivel, podemos pulsar el estado de la relación bilateral hispano-marroquí, de modo que, las Reunión de Alto Nivel se han convertido en un importante hito en la relación bilateral.

III. CONTEXTO EN EL QUE SE HA CELEBRADO LA XI REUNIÓN DE ALTO NIVEL HISPANO-MARROQUÍ

A la hora de plantear en análisis del contexto en el que se encontraba la relación bilateral hispano-marroquí en el momento en que se celebró la XI Reunión de Alto Nivel (julio de 2015), podemos hacerlo recurriendo a tres dimensiones. Una que podríamos denominar como estructural, una coyuntural, y una relativa a los acontecimientos más recientes en el plano bilateral.

En cuanto a la dimensión estructural, la constituyen los tradicionales vaivenes en la relación bilateral, esa relación con altibajos que han mantenido España y Marruecos desde 1956, alternando fases en las que predomina la cooperación o el

⁶ Para los participantes en la XI Reunión de Alto Nivel, puede verse el Comunicado Conjunto, que reproducimos en este número de la Revista *Paix et Sécurité Internationales*, pp. 239 y ss.

⁷ *Tratado de Amistad, buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*, BOE nº 49, de 26 de febrero de 2013, pp. 6311-6314.

conflicto entre ambos países.⁸

En el marco de esa estructura que alterna fases en las que predomina la cooperación o el conflicto, nos encontramos, en el momento en el que escribimos estas líneas, con una coyuntura política de las relaciones hispano-marroquíes caracterizada por la sintonía y la cooperación entre ambos Estados. Consideramos que esta fase comenzó con la Presidencia del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, y ha continuado con la Presidencia de Mariano Rajoy. Esta fase se caracteriza por una mayor europeización de la relación bilateral; y por un esfuerzo en disminuir los puntos de fricción, y por evitar que los diferentes aspectos de la relación bilateral se conviertan en fuente de controversia.

Esta fase etapa actual de la relación bilateral hispano-marroquí ha coincidido con numerosos avances, tanto en el proceso de integración europea, como en el ámbito de cooperación intergubernamental de la Acción Exterior de la Unión, y el refuerzo de la relación entre Marruecos y la UE han terminado por condicionar la relación bilateral hispano-marroquí. La principal consecuencia es doble: que algunos aspectos de la relación bilateral hispano-marroquí son ahora competencia de la UE, o están influenciados por las políticas de la Unión. Esto hace que, en temas potencialmente controvertidos, las decisiones se tomen en el plano de la Unión Europea.⁹

Otra característica de la etapa actual en la relación hispano-marroquí es que hay un esfuerzo por disminuir los puntos de fricción entre ambos Gobiernos, y por evitar que todo aspecto de la relación bilateral acabe siendo fuente de enfrentamiento y controversia. El principal ejemplo, a nuestro juicio, ha sido el cambio de posición del Gobierno español respecto al conflicto del Sáhara Occidental. En las Declaraciones durante el Gobierno Rodríguez Zapatero, como en el de Rajoy, se puede ver un

⁸ Para una visión de conjunto de las relaciones hispano-marroquíes, véanse: TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., «Las relaciones entre España y Marruecos... *cit.*»; VALLE GÁLVEZ, A. del, «España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea. Panorama con propuestas», en VALLE GÁLVEZ, A. del, VERDÚ BAEZA, J. (Dirs.); TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., (Coord.): *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras* Madrid, Dykinson, 2007, pp. 121-148; IGLESIAS, M., *Conflicto y cooperación entre España y Marruecos (1956-2008)*, Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, 2010; AMIRAH FERNÁNDEZ, H. «España-Marruecos, sintonía real y mucho por hacer», *Comentario Elcano* 51/2014.

⁹ De este modo, son competencia de la UE aspectos como las relaciones en materia de pesca, el comercio de productos agroalimentarios, en materia de inmigración y fronteras. Por otro lado, en cuestiones relativas a libertad de circulación de extranjeros, en España se aplican las normas de la UE al respecto. Véase, al respecto, VALLE GÁLVEZ, A. del, «España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo...», *loc. cit.*, pp. 121-148. Véanse también los trabajos incluidos en la obra colectiva MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C.; BROTONS, R., (Dirs.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2012.

acercamiento del gobierno Español a las tesis marroquíes, y, en concreto, a dar una solución al conflicto basada en la integración del Territorio en Marruecos con un régimen autonómico.¹⁰ Por otro lado, parece que en Marruecos se ha producido una vuelta a la posición que tuvo Hassan II, a finales de su reinado, sobre los Territorios españoles del Norte de África. De modo que Marruecos no abandona la reclamación, pero no la considera, al menos pública y oficialmente, como algo prioritario. Y así, en rueda de prensa, coincidiendo con la celebración de la XI Reunión de Alto Nivel, Abdelilah Benkirán, Primer Ministro marroquí, afirmaba que las cuestiones territoriales quedan pospuestas¹¹.

La principal manifestación del actual estado de la relación bilateral hispano-marroquí es el que la XI Reunión de Alto Nivel se haya celebrado no mucho después de la Declaración de Zona Económica Exclusiva realizada por España en torno a las Islas Canarias¹². Estamos convencidos de que, en otros tiempos, esta declaración española habría deteriorado seriamente la relación bilateral.

Esta coyuntura de mejora de la relación bilateral se da, asimismo, en un determinado contexto internacional, marcado por una serie de hechos y acontecimientos.

¹⁰ Véase, al respecto, LÓPEZ GARCÍA, B. «El Sáhara y las relaciones hispano-marroquíes», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 12, 2013, n° 2, p. 78. La nueva actitud de los Gobiernos españoles Así ha quedado reflejado en varias declaraciones de las Reuniones de Alto Nivel, a partir de 2005, en las que se incluyen referencias al conflicto en la que se apoya una «solución política justa y duradera», se apoya la propuesta marroquí como base para futuras negociaciones. Así se hace en las Declaraciones al término de la VII (20005), VIII (2007), IX (2008), VALLE GÁLVEZ, A. del, TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., *España-Marruecos: Tratados, Declaraciones... cit.* pp. 317, 321, 332-333 y 340 respectivamente. Por otro lado, durante los Gobiernos de Rodríguez Zapatero, determinadas iniciativas se pueden entender o interpretar como un acercamiento o apoyo a la postura marroquí. Por ejemplo, el papel jugado por el Ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en el nombramiento del controvertido Peter van Waldsum como Enviado Personal del Secretario General de Naciones Unidas para el Sáhara Occidental; recordemos de P. van Waldsum fue cesado por declarar públicamente su apoyo a una solución al conflicto basada en la concesión de un régimen autonómico al Sáhara Occidental en el marco de la soberanía marroquí (sobre la controvertida gestión de P. van Waldsum Vid. TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., *La Unión Europea y la cuestión del Sáhara Occidental. La posición del Parlamento Europeo*, Madrid, Ed. Reus, 2014, pp. 129-130). También se interpretó como favorable a Marruecos la actitud mantenida por el Gobierno español ante los sucesos en El Aaiún de octubre de 2010.

¹¹ «Benkirán pospone a “más adelante” la discusión con España sobre el futuro de Ceuta y Melilla», *ceutaactualidad.com*, 5 de junio de 2015 <<http://www.ceutaactualidad.com/articulo/politica/benkiran-pospone-mas-adelante-discusion-espana-futuro-ceuta-y-melilla/20150605190406008767.html>>. Para la posición de Marruecos durante la etapa final del reinado de Hassan II, véase GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., «Las pretensiones de Marruecos sobre los territorios de España en el Norte de África», 1956-2002, en en VALLE GÁLVEZ, A. del, VERDÚ BAEZA, J. (Dir.); TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., (Coord.): *op. cit.* pp. 110-114.

¹² PLANELLES, M. «España y Marruecos chocan en las aguas del Sáhara Occidental», *El País.com*, 7 de mayo de 2015 <http://politica.elpais.com/politica/2015/05/07/actualidad/1431023217_650833.html>.

Por un lado, la crisis económica mundial, que ha tenido un especial impacto en la economía española. Este país puede ver condicionada su política exterior por las necesidades presupuestarias, y por su pérdida de peso en el seno de la Unión Europea. En este caso, la crisis económica ha tenido algunos efectos, que influyen en la relación hispano-marroquí. En primer lugar, se ha producido una bajada en remesas de emigrantes marroquíes en España, por estar en paro (se calcula que el 57 % de emigrantes marroquíes en España está en paro). Aun así, España es actualmente el primer socio comercial de Marruecos, puesto que tradicionalmente había venido ocupando Francia. Ahora bien, España es el segundo inversor extranjero en Marruecos (17%), por debajo de Francia (49%). En 2013, además, Marruecos se convierte en segundo socio comercial de España, por detrás de EE.UU.¹³

Por otro lado, la relación bilateral hispano-marroquí viene determinada por Contexto regional marcado por las «Primaveras Árabes», el ascenso del islamismo –radical o no–, y las crisis en el Sahel. Se puede ver a Marruecos como un país capacitado para afrontar estas amenazas, y crear así una necesidad de cooperación con Marruecos para enfrentar los riesgos que este contexto regional origina, en materia de lucha contra las redes criminales transnacionales o contra el terrorismo yihadista. En este contexto, entre 2013 y 2014, se han desarrollado diversas operaciones conjuntas hispano-marroquíes contra el terrorismo: *Operación Cesto* (junio-septiembre de 2013), *Operación Azteca* (marzo de 2014), *Operación Gala* (junio de 2014), *Operación Kibera* (agosto de 2014 y diciembre 2014) y *Operación Farewell* (septiembre de 2014). Asimismo, se ha celebrado la Reunión de la 8ª Comisión Militar Mixta Hispano-Marroquí en Madrid, el 26 abril de 2014.¹⁴

Uno de los aspectos que, desde los años noventa, venía caracterizando la relación hispano-marroquí, tiene que ver con las migraciones. Durante los últimos años se han producido cambios en el rol que venía jugando Marruecos en lo referente a los movimientos migratorios, y, en particular, de aquellos en situación irregular; a los

¹³ Sobre los aspectos económicos de la relación bilateral, y cómo se han visto afectados por la crisis económica, véase ESCRIBANO, G., «Nuevo discurso para las relaciones económicas entre Marruecos y España», *Real Instituto Elcano*, 13.07.2015; ESCRIBANO, G. y SÁNCHEZ ARANDA, F., «Por la renovación del discurso hispano-marroquí», *Política Exterior*, 2015, Vol. 29, nº 166, pp. 74-84.

¹⁴ Véase, al respecto ECHEVERRÍA JESÚS, C. «Oriente Medio, Oriente Próximo y el Norte de África: epicentro de incertidumbres», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Panorama Estratégico 2015*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, pp.69-97; AMIRAH FERNÁNDEZ, H., «España frente a los retos en el Magreb y Oriente Medio en 2015», *ARI* 12/2015; REINARES F. y GARCÍA-CALVO, C., «Cooperación antiterrorista entre España y Marruecos», *ARI* 18/2015; REINARES F., «Evolución reciente del terrorismo en el Magreb», *ARI* 46/2015;

que hay que añadir un creciente número de demandantes de asilo y refugio. Por un lado, Marruecos ha pasado de ser un país de origen a ser un país de tránsito, e incluso de destino. Por otro lado, Marruecos ya no forma parte de una de las principales rutas, que ahora pasan por Libia, Italia y los Balcanes.¹⁵

Finalmente, debemos hablar de los cambios que se han producido en la Acción Exterior de la UE. En los últimos años, se nos aparece una UE más preocupada por lo que sucede en el Este de Europa que por lo que sucede en el Sur. En particular, debemos hacer mención a la situación de enfrentamiento civil en Ucrania y a la crisis en las relaciones UE-Rusia. La principal consecuencia de esta mayor preocupación por el Este, ha sido la paralización de la Unión para el Mediterráneo (UpM), con la que se quería dar un nuevo impulso a las relaciones entre la UE y los países terceros mediterráneos. Pero también puede haber otras consecuencias, si persiste la crisis con Rusia. Este país es el principal proveedor de gas para los países europeos. Si no hay una solución a esta crisis, los países miembros afectados y la UE tendrán que buscar un proveedor alternativo, y una de las opciones que se podría plantear es la de Argelia.¹⁶ De producirse, esto podría alterar ese papel de socio privilegiado que Marruecos ha tenido respecto de la UE.

En definitiva, este contexto bilateral, europeo, regional e internacional condicionar el desarrollo y marca los temas de la agenda bilateral hispano-marroquí, para ser objeto de debate y análisis conjunto durante las Reuniones de Alto Nivel.

IV. EL DIÁLOGO POLÍTICO EN LA XI REUNIÓN DE ALTO NIVEL

Tal y como está previsto en el artículo 1 del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre España y Marruecos, en las Reuniones de Alto Nivel, se abordan diversos aspectos:

¹⁵ La información sobre las rutas migratorias hacia Europa, puede consultarse en la página web de la Agencia Frontex, <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>>.

¹⁶ Sobre la crisis en Ucrania, y en la relación UE-Rusia, y sus efectos en materia de política energética, véase: ECHEVERRÍA JESÚS, C., «Europa y la dependencia de hidrocarburos», *Política Exterior*, 2015, Vol. 29, N° 165, pp. 114-123; ORTEGA CARCELÉN, M., «Reformas en casa, problemas en el vecindario: la Acción Exterior de la Unión Europea en 2014», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Panorama Estratégico 2015... cit.*, pp. 59-65; RUÍZ GONZÁLEZ, F. J.: «Rusia y la seguridad energética europea», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS; COMITÉ ESPAÑOL DEL CONSEJO MUNDIAL DE LA ENERGÍA; CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA, *Energía y geoestrategia 2015*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, pp. 173-214. Sobre otras consideraciones relativas a las fuentes de suministro de energía de los Estados europeos, véase ESCRIBANO FRANCÉS, G.; SAN MARTÍN GONZÁLEZ, E., «Managing Energy Interdependency in the Western Mediterranean», *Paix et Sécurité Internationales*, 2014, n° 2, pp. 81-102.

De entre todos ellos, nos interesa especialmente el denominado «Diálogo político».¹⁷ Bajo esta denominación, se pueden entender dos tipos de cuestiones. Por un lado, una serie de instrumentos para la comunicación entre los Gobiernos de ambos países, del que las propias Reuniones de Alto Nivel forman parte. Por otro lado, en las Declaraciones Conjuntas adoptadas tras las Reuniones de Alto Nivel, bajo el apartado «Diálogo político» se analiza el estado de las relaciones y se debaten los aspectos políticos de la relación bilateral hispano-marroquí; asimismo, en el marco de esta última concepción del diálogo político, se abordan diversos temas internacionales de interés común para ambos países.

Comenzaremos nuestro análisis por la primera de las dos dimensiones de «Diálogo político», la referente a los instrumentos puestos al servicio de la comunicación entre los Gobiernos de España y Marruecos. El principal de ellos, como ya hemos señalado, lo constituyen las propias Reuniones de Alto Nivel. Pero, en el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre España y Marruecos, hay previstos otros instrumentos, como las reuniones semestrales de los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, y las consultas regulares entre los Secretarios de Estado, Secretarios Generales y Directores Generales de Asuntos Consulares, Asuntos Culturales, y de Relaciones Económicas y de Cooperación.¹⁸

Además, a lo largo de los años, se han ido desarrollando otros instrumentos para favorecer el Diálogo Político. Precisamente las Reuniones de Alto Nivel han servido para poner en marcha algunos de ellos. Y así, en la II Reunión de Alto Nivel de 1996, se acordó crear un Comité Permanente de Enlace, que sirviera para una comunicación más intensa entre los Ministerios de Exteriores. A tal fin, este Comité establecía un medio de comunicación telefónica entre ambos Ministerios; además,

¹⁷ Otros aspectos debatidos en el marco de la XI Reunión de Alto Nivel han sido: en primer lugar, las cuestiones económicas y financieras, que suelen ser el tema, con temas relativos a la cooperación al desarrollo y a la cooperación económica bilateral en varios sectores; en segundo lugar, la cooperación en materia, educativa, cultural y científica; en tercer lugar, los temas relativos a trabajo y asuntos sociales; y, en cuarto lugar, la cooperación judicial y consular. Además de para debatir, sirven para alcanzar acuerdos. En la XI Reunión de Alto Nivel se han cerrado los siguientes acuerdos, todos ellos de carácter no normativo: Declaración conjunta de intenciones en relación con los recursos hídricos; Declaración conjunta de intenciones para la cooperación entre la Agencia de la cuenca del Loukkos y la Confederación Hidrográfica del Segura; Declaración conjunta de intenciones en el campo de desarrollo social; Declaración conjunta de intenciones sobre cooperación judicial; Declaración conjunta de intenciones sobre transporte; Programa Turismo 2015-2016. Para un análisis de lo que se ha debatido y acordado en cada uno de estos ámbitos, véase el trabajo de Siham Zebda, que se incluye, a continuación, en este número de la Revista *Paix et Sécurité Internationales*.

¹⁸ Arts. 1.2, 1.3 y 1.4, del *Tratado de Amistad, buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos... cit.*

el personal de este Comité Permanente se encarga de centralizar la información relativa a cualquier cuestión que pueda afectar a la relación bilateral, y de coordinar cualquier acción administrativa al respecto. En esta II Reunión de Alto Nivel de 1996 se acordó también crear el Comité «Averroes», cuyo objetivo es el de promover el entendimiento y conocimiento mutuo entre los pueblos español y marroquí, y en el que las personalidades de la sociedad civil de ambos países juegan un importante papel.¹⁹

En la X Reunión de Alto Nivel, de octubre de 2012, se había puesto en marcha un nuevo instrumento para impulsar y reforzar el Diálogo Político. Los instrumentos para ese Diálogo Político Reforzado están recogidos en la Declaración de Rabat, de 3 de octubre de 2012. En primer lugar, se prevé una mayor frecuencia en los contactos, y un incremento del alcance del diálogo bilateral. A tal fin, están previstas, dos Reuniones anuales de los Ministros Delegados y/o Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores; una reunión anual de los Ministros de Interior; consultas Semestrales entre los Directores Políticos de los ministerios de Asuntos Exteriores; y el establecimiento de consultas reforzadas de altos funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores y, si es necesario de los departamentos ministeriales competentes.²⁰ En nuestra opinión, en la XI Reunión se echa de menos que se hubiera hecho alguna referencia a estos nuevos instrumentos: que se indicaran si se han puesto en marcha, las reuniones celebradas, si se han producido avances, o si ha dado resultados²¹.

En cuanto al debate sobre temas de interés común, destacamos la relativa ausencia de los temas territoriales en la XI Reunión de Alto Nivel, como suele ser habitual. En particular, no se ha hablado de delimitación de espacios marítimos, tema sí presente en alguna de las Reunión de Alto Nivel anteriores²², y que posiblemente

¹⁹ Véase el texto de la Declaración conjunta al finalizar la II Reunión de Alto Nivel en VALLE GÁLVEZ, A. del; TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., *España-Marruecos: Tratados, Declaraciones y Documentos... cit.*, pp. 256-257.

²⁰ Véase el texto de la Declaración de Rabat en VALLE GÁLVEZ, A. del; TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., *España-Marruecos: Tratados, Declaraciones y Documentos... cit.*, pp. 359-362.

²¹ En el comunicado tras la III Reunión de Alto Nivel se hizo una valoración sobre el Comité Permanente de Enlace creado en la II Reunión de Alto Nivel (VALLE GÁLVEZ, A. del; TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., *España-Marruecos: Tratados, Declaraciones y Documentos... cit.*, p. 26), y en casi todas las Reuniones de Alto Nivel hay una valoración del papel jugado por el Comité Averroes. Este último, en cambio, sí ha sido objeto de una valoración positiva en el Comunicado de la XI Reunión de Alto Nivel (véase el texto del Comunicado en este número de la Revista *Paix et Sécurité Internationales*, p. 240).

²² La delimitación de las aguas entre España y Marruecos fue debatida en la VI y VII Reunión de Alto Nivel: VALLE GÁLVEZ, A. del; TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D., *España-Marruecos: Tratados, Declaraciones*

sea un efecto de la declaración de Plataforma Continental en Canarias realizada por el Gobierno Español.

En todo caso, sí ha estado presente el conflicto del Sáhara Occidental, en la tradición iniciada por los Gobiernos de Rodríguez Zapatero. En cuanto al contenido del discurso acerca del conflicto, si lo comparamos con el planteado en anteriores Reuniones de Alto Nivel, viene a seguir en la misma línea de acercamiento de España a la postura marroquí acerca del conflicto²³.

Y, en cuanto al debate sobre temas internacionales de interés común, como es habitual, destacan aquellos de índole regional magrebí, euromediterráneo (diálogo mediterráneo) y Oriente Próximo; y sólo ocasionalmente, nos aparecen otros temas, como la reforma de Naciones Unidas o Kosovo.

Las relaciones entre la UE y Marruecos y el Diálogo Mediterráneo son los temas de interés común a los que se suele prestar más atención en las Reuniones de Alto Nivel, con un análisis bastante detallado de la situación en la que se encuentran ambos temas: del funcionamiento de los principales instrumentos del Diálogo Mediterráneo, tales como el Diálogo 5+5, y los diferentes aspectos de la relación bilateral UE-Marruecos, tales como el Proceso de Barcelona, la Unión por el Mediterráneo, la Política Europea de Vecindad, y los diferentes acuerdos alcanzados, como los de pesca o el agroalimentario. De este modo, en el Comunicado conjunto publicado tras la XI Reunión de Alto Nivel, se apoyan el Diálogo 5+5, la profundización en la Política Europea de Vecindad, los progresos de la Iniciativa hispano-marroquí para la Mediación en el Mediterráneo, y un futuro Acuerdo de Libre Comercio entre Marruecos y la UE.

Otro tema de interés en las Reuniones del Alto Nivel lo constituye la situación en el Magreb. Como suele ser tradicional, se hace un llamamiento al proceso de integración regional magrebí, en el marco de la Unión del Magreb Árabe. Pero también hay lugar para preparar una postura conjunta sobre los conflictos abiertos en la región. Aparte del conflicto del Sáhara Occidental, en la XI Reunión de Alto Nivel se ha hecho referencia al conflicto civil en Libia, apoyando una solución basada en el diálogo entre los bandos enfrentados.

Y otros temas habituales, también debatidos en el marco de la XI Reunión de Alto Nivel quedan reflejados en el apoyo a la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones,

y *Documentos... cit.*, pp. 295 y 309 respectivamente.

²³ Véase el texto del Comunicado en este número de la Revista *Paix et Sécurité Internationales*, pp. 239 y ss.

en el llamamiento a un refuerzo de las relaciones UE-África, en los apoyos mutuos en materia de lucha contra el terrorismo.

Como principal tema novedoso, en la XI Reunión de Alto Nivel, España y Marruecos han debatido acerca del cambio climático, en el marco de la reforma del Protocolo de Kioto, subrayando España y Marruecos que se debe alcanzar un acuerdo en la cumbre sobre el Cambio climático prevista en París para diciembre de 2015.

Para finalizar nuestro análisis del Diálogo Político en la XI Reunión de Alto Nivel, una de las misiones que cumplen estas reuniones bilaterales es el de formalizar determinados acuerdos entre ambos países. En el caso de la Reunión de Alto Nivel celebrada en junio de 2015, no se ha formalizado una ampliación del marco jurídico bilateral, ya que todos los acuerdos adoptados durante la reunión tienen un carácter no normativo.

Estos acuerdos abarcan los diversos aspectos de la relación bilateral hispano-marroquí. En la Reunión de Alto Nivel de 2015, se han adoptado los siguientes:

- Declaración conjunta de intenciones en relación con los recursos hídricos.
- Declaración conjunta de intenciones para la cooperación entre la Agencia de la cuenca del Loukkos y la Confederación Hidrográfica del Segura.
- Declaración conjunta de intenciones en el campo de desarrollo social.
- Declaración conjunta de intenciones sobre cooperación judicial.
- Declaración conjunta de intenciones sobre transporte.
- Programa Turismo 2015-2016.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Tras analizar el contenido político de la XI Reunión de Alto Nivel, y teniendo en cuenta el contexto en el que se ha celebrado, se confirma la importancia de este tipo de instrumentos para dotar a la relación entre los Gobiernos, de unos cauces de comunicación institucionalizados; así como para tomar el pulso a la relación bilateral.

En canto al contenido del Diálogo Político, no hay novedades relevantes, ni en el fondo ni en la forma, y sólo cabe destacar la inclusión, en la agenda bilateral, del cambio climático y del debate acerca de la reforma del Protocolo de Kyoto.

Son más relevantes, en nuestra opinión, las conclusiones que podemos extraer en lo referente a la situación en la que actualmente se encuentra la relación bilateral

hispano-marroquí. Consideramos que la XI Reunión de Alto Nivel es una prueba de que hay una nueva continuidad en las relaciones hispano-marroquíes, que se inició en 2005, con la celebración de la VII Reunión de Alto Nivel. En la relación bilateral hispano-marroquí se han sucedido diversas etapas. La primera, desde 1956 hasta 1975, en la que hubo un predominio del enfrentamiento entre España y Marruecos. En la segunda etapa, desde 1975, hasta 1994, aunque también hubo momentos difíciles, acabó por convertirse en una etapa en la que predominó la cooperación entre ambos Estados. En la tercera, que terminó en 2005, hubo alternancia de momento de cooperación y momentos de conflicto. Por tanto, podríamos, incluso, estar ante una nueva etapa en la relación bilateral hispano-marroquí, caracterizada por la cooperación y el entendimiento.

Sin embargo, consideramos que nuestra valoración debe confirmarse por la evolución de la relación entre España y Marruecos durante los próximos años. Realizamos esta afirmación porque vemos indicios, a corto y medio plazo, de algunos signos de incertidumbre en la relación bilateral, que podrían alterar este estado de cosas. Estos signos vienen marcados por la posibilidad de cambios en el Gobierno español, así como por los contextos mediterráneo, norteafricano, europeo e internacional.

En lo que se refiere a los posibles cambios en el Gobierno español, vendrán a consecuencia de las Elecciones Generales en España previstas para el 20 de diciembre en España. La incertidumbre, en este caso, no viene de los dos partidos que se han ido sucediendo en el Gobierno español, que actualmente parecen tener una línea similar respecto a las relaciones con Marruecos. Más bien, la incertidumbre puede venir de los dos principales partidos emergentes. Uno de ellos, *Ciudadanos*, está más preocupado por la situación interior en España, y aún no ha presentado lo que serían sus líneas maestras en materia de política exterior; y, en el caso del otro partido emergente, *Podemos*, sí que podría plantear o una actuación diferente respecto a temas que pueden afectar a la relación bilateral hispano-marroquí, tales como la inmigración, el terrorismo yihadista o el conflicto del Sáhara Occidental.

En cuanto al contexto internacional, aparte de la evolución de la situación en el Magreb o en Oriente Próximo, habrá que observar el impacto que puede tener en la relación hispano-marroquí la evolución de la Acción Exterior de la UE. Por un lado, si persisten determinadas situaciones como el conflicto en Ucrania, las sanciones a Rusia, la crisis en Siria o la reciente «crisis de los refugiados», o la posible reactivación

del proceso de adhesión de Turquía. De este modo, se podría confirmar esa tendencia de la UE por prestar mayor atención al Este y al Sureste.

Con todo, lo cierto es que, actualmente, las relaciones hispano marroquíes están marcadas por su mejor momento de entendimiento. Y es que los dos países ven la necesidad de cooperar y colaborar, incrementando los medios para el diálogo bilateral, e incluyendo en su relación de cooperación un creciente número de ámbitos materiales.

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

03

2015

REVUE MAROCO-ESPAGNOLE DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
NOUVELLE SÉRIE - VERSION ÉLECTRONIQUE

SOMMAIRE / Janvier -Décembre 2015 / N° 3

ÉTUDES

Andrea DE GUTTRY

Developing Effective Partnerships in Peacekeeping Operations between the UN and Regional Organizations. A Recent Report of the UN Secretary General on the transition in Mali and in the Central African Republic

Xabier PONS RAFOLS

International Law and Global Health: An Overview

Boutaina ISMAILI IDRISSE

Moroccan-Brazilian Bilateral Cooperation: Achievements and Prospects

Inmaculada MARRERO ROCHA

Foreign Fighters and Jihadists: Challenges for International and European Security

Pierre Afouda ADIMI

Nouvelle offensive diplomatique du Maroc en Afrique subsaharienne : quel regard?

Alonso IGLESIAS VELASCO

La souhaitable inclusion des opérations de paix dans la Charte des Nations Unies

Jacqueline HELLMAN - Raquel REGUEIRO

Targeted Killings of Suspected Terrorist in the Light of the Right of Self-Defence

NOTES

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS

Risk and Threats in the Western Sahel. Radicalization and Terrorism in the Sub-Region

Sarra SEFRIQUI

L'extension du plateau continental au delà de 200 milles : Un point de vue juridique

Ana SÁNCHEZ COBALEDA

The Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Risk Mitigation Centres of Excellence of the European Union: The Case of Morocco

DOCUMENTATION

Reunión de Alto Nivel España - Marruecos, Madrid, 5 de julio de 2015

Juan Domingo TORREJÓN RODRÍGUEZ

La XI Reunión de Alto Nivel hispano-marroquí. Análisis y reflexiones sobre su contexto y sobre las materias discutidas en el ámbito del diálogo político

Siham ZEBDA

XI Reunión de Alto Nivel hispano-marroquí, Madrid, julio de 2015: reflexiones sobre la cooperación en economía, seguridad y cultura