

Martin Jerch*

REFORMAS ECONÓMICAS Y LA PERSPECTIVA DE LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA EN MARRUECOS

La política de la Unión Europea se dirige a fomentar las reformas económicas, entendiendo que éstas tienen una notable influencia en la democratización de los países. Por otra parte, la política comunitaria frente a los Países Terceros Mediterráneos, a través de los diferentes marcos de cooperación existentes, tiene como objetivo la creación de una zona de paz, estabilidad y prosperidad. En este contexto, el presente artículo analiza las relaciones entre liberalización económica y política para el caso de Marruecos, llegando a la conclusión de que todavía hay que seguir avanzando en el campo de la liberalización política.

Palabras claves: liberalización económica, reforma política, acuerdo de cooperación, Marruecos, UE.
Clasificación JEL: A13, O55, P16.

1. Introducción

La promoción de la democracia es un pilar fundamental de las políticas exteriores de las naciones industrializadas. Estas políticas han variado en su significado y su intensidad con el tiempo, de acuerdo con objetivos y doctrinas cambiantes. En el caso de la Unión Europea (UE), en la Carta de Niza se hace alusión expresa a los derechos fundamentales y se indica que la UE se ha construido sobre los principios de la democracia, de la libertad y del respeto a los derechos hu-

manos. En consecuencia, puede entenderse que uno de los objetivos principales de la política exterior es la promoción de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.

Este objetivo se puede igualmente reconocer en la política de la UE frente a los Países Terceros Mediterráneos, como se puede apreciar en los diferentes marcos de cooperación: la recién establecida Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Medio, el Proceso de Barcelona y la Nueva Política de Vecindad. Por tanto, el objetivo de la política de la UE, como ha mencionado el profesor Jordán Galduf en este volumen, es también la creación de una zona de paz, estabilidad y prosperidad.

La pregunta que se plantea en el presente artículo es si la estrategia de la UE para lograr alcanzar sus

* Doctor en Estudios Internacionales Mediterráneos. Investigador contratado en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Profesor en Doctorado de Economía y Relaciones Internacionales (UAM).

objetivos es viable o no. La respuesta a esta pregunta se dará estudiando el caso de Marruecos.

La principal conclusión a la que se llega es que el supuesto vínculo entre reformas y liberalización económica, y la liberalización política y la democratización no existe en el caso de Marruecos. En el Reino Alauita, la estrategia de la UE puede tener incluso efectos contrarios al objetivo principal de Bruselas, que es la introducción de la democracia.

Por todo ello, se analiza en un primer lugar el marco institucional en el cual se sitúa esta estrategia de promover reformas y profundizar en la democracia, con especial énfasis en la Nueva Política de Vecindad, basándose ante todo en el Plan de Acción que se está desarrollando en estos momentos.

En el siguiente punto, se analiza la estrategia de la promoción de la democracia que persigue la UE. Este análisis dará paso al estudio del caso marroquí, es decir, se estudiarán las experiencias que el Reino ha obtenido de las reformas, y su impacto político y social.

Finalmente, se desarrollarán algunas pautas para el futuro de la cooperación de la UE con Marruecos y para el futuro de la democracia en el Reino Alauita.

2. El marco institucional para las reformas y el fomento de la democracia en Marruecos

En el último año se han desarrollado una multitud de propuestas para mejorar e intensificar la cooperación con los Países Terceros Mediterráneos y los Países de Oriente Medio, y para llevar a cabo cambios económicos y políticos en el Mundo Árabe (Jerch, 2004). Con ello se manifiesta cada vez más la necesidad de reformar los sistemas económicos y políticos, como reclaman los dos informes sobre Desarrollo Humano Árabe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Una de las más importantes y prometedoras políticas que provienen del seno de la UE es la Política de Nueva Vecindad, que en el caso de los vecinos del

Sur añade al Proceso de Barcelona un nuevo instrumento para profundizar las relaciones bilaterales y sobre la cual Josep M.^a Jordán Galduf hace un excelente análisis en el presente monográfico sobre Marruecos. Pero no deberíamos olvidar mencionar otras iniciativas, como la propuesta estadounidense del *Gran Oriente Medio* en la reunión del G-8 en junio de 2004, cuya versión revisada fue finalmente adoptada por el G-8 y que prevé la creación de una *Asociación para el Progreso y un Futuro común* y un plan del G-8 para apoyar reformas en los países de la región de Oriente Medio y África del Norte. También en el ámbito de los miembros de la UE hay propuestas para reformas, como la del Reino Unido, donde se lanzó a principios de este año, la *Asociación para reformas en el Mundo Árabe*.

La necesidad de reformar no sólo es una percepción de los países democráticos de fuera de la región, o de los movimientos opuestos a los regímenes políticos de la zona, sino que los propios líderes árabes reconocen que ha llegado la hora de las reformas. Así se indica, entre otras, en la propuesta de incluir el debate sobre las reformas en la agenda de la cumbre de la Liga Árabe que se celebró el pasado mes de mayo. Pero también en el contexto de las sociedades civiles hay una serie de reuniones y declaraciones que tratan sobre las reformas en el Mundo Árabe. Así, en la Declaración de Alejandría sobre temas de reformas en el Mundo Árabe, se discutió sobre la limitación del poder del Estado, y en una reunión que tuvo lugar en Beirut, se exigía la celebración de elecciones libres y la reducción de las restricciones que sufren los partidos no islamistas. También hay reuniones donde se enfatiza más sobre reformas relacionadas con el sector privado, como por ejemplo en una reunión organizado por el *Arab Business Council*.

No obstante, el marco institucional más desarrollado y establecido es el que presenta la Unión Europea con el llamado Proceso de Barcelona, que nació en 1995, y que en la actualidad se está reforzando con la Nueva Política de Vecindad. A continuación se determinará la

estrategia de la UE para promocionar la democracia en los Países Terceros Mediterráneos¹.

3. La estrategia de la promoción de la democracia de la UE frente al Mediterráneo

En general, se suelen distinguir dos diferentes acercamientos a la promoción de la democracia: uno tiene un enfoque económico y el otro político (Langohr, 2002). El primero, el económico, se basa en el supuesto de que la modernización y la liberalización económicas fomentan la liberalización política y la democratización. El enfoque político, a su vez, puede dividirse en directo e indirecto (Carothers, 2003). Para distinguir mejor ambos enfoques es necesario subrayar, que «liberalización política» y «democratización» no es lo mismo. Mientras que la «liberalización política» hace referencia a unos medios de comunicación más libres y a una actividad de la sociedad civil y de los partidos políticos menos limitada, la «democracia» o «democratización» se refiere a las reglas, instituciones y prácticas políticas que permiten expresar la voluntad política de los ciudadanos, eligiendo un representante que por un tiempo determinado ejerce el poder político (Brumberg, 2004). En este sentido, el enfoque indirecto incluye todos los programas que no se dirigen directamente a la estructura de poder de un país, es decir, aquéllos que llevan a la liberalización política que son, por ejemplo, programas de reformas judiciales, programas que apoyan a los medios de comunicación o a la sociedad civil. Los instrumentos directos son los que se dirigen a las estructuras del poder y se pueden definir como medidas que sirven para crear un puente entre la liberalización política y la democratización.

¹ Los Países Terceros Mediterráneos (PTM) son todos aquellos países árabes integrados en el Proceso de Barcelona, es decir, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Siria, Líbano y la Autoridad Palestina. Debido a la normalización de las relaciones con Libia, el documento sobre la «Asociación Estratégica de la UE con el Mediterráneo y el Oriente Medio» recomienda la integración de Libia en el Proceso de Barcelona, pero aún no se ha realizado.

Tanto la UE como los EE UU adoptan el enfoque económico. Y a pesar de todos los documentos elaborados recientemente, dicho enfoque sigue siendo el predominante. Si se estudia la política de la UE hacia el Mediterráneo antes de la Declaración de Barcelona (1995), no se encuentra ninguna referencia a la democracia y los derechos humanos. No obstante, en las relaciones exteriores con otras regiones como Europa del Este, África o América Latina, sí se puede identificar la dimensión democrática. En este sentido, la Declaración de Barcelona representa un cambio fundamental en los objetivos de la UE frente a la región mediterránea (Youngs, 2002). La hasta entonces singularidad del Mediterráneo se debe ante todo al aumento de las actividades del Islam político, expresadas en las elecciones argelinas de 1991, donde tras la victoria de las fuerzas del Islam político se interrumpió el proceso electoral. Pero, en comparación con la agenda económica, la agenda política y el desarrollo democrático de la Asociación Euromediterránea parecían muy limitados y vagamente definidos. Esto se explica por la naturaleza de la estrategia de promoción de la UE, que se sostiene principalmente sobre dos pilares claves: uno económico, y otro de «socialización democrática».

El pilar económico hace referencia a las políticas económicas y comerciales y a supuestos impactos en los cambios políticos. El fomento de estas políticas se justifica con la idea de que las reformas económicas y la mejora del rendimiento de la Administración pública conducirán, probablemente, a amplias reformas políticas.

La dimensión de la llamada «socialización democrática» subraya la construcción de un consenso para las reformas democráticas. Las iniciativas dirigidas a facilitar una socialización de los valores democráticos gozan de preferencia frente a otras medidas. En concreto, la idea de la socialización se traduce en la introducción del término «democracia» en las relaciones entre la UE y los países no democráticos con el fin de que la élite de estos países declare al menos su compromiso con las normas democráticas. Según la visión de Bruselas, es la forma más eficaz para avanzar en la construcción de

CUADRO 1
COMPROMISO FINANCIERO DE LA UE FRENTE A MARRUECOS
(2005-2006)

Prioridad estratégica	Millones de euros	Compromiso 2005	Compromiso 2006	% del presupuesto
<i>Área económica y comercial</i>	100			36
Modernización del comercio, contexto económico:				
— Reformar los impuestos	80		80	
— Programas de apoyo para la implantación de los Acuerdos de Asociación y Nueva Vecindad	15	15		
— Apoyo para asociaciones profesionales	5	5		
<i>Área social</i>	130			47
Mejora de las condiciones de vida de los grupos sociales desfavorecidos/lucha contra pobreza:				
— Barrios bajos	90	90		
— Proyecto Khenifra	6	6		
— Desarrollo de las provincias del Norte del país	34	34		
<i>Otras áreas</i>	45			17
Protección del medio ambiente:				15
— Apoyo del sector del agua	30	30		
— Apoyo de los intereses del BEI	10		10	
Derechos humanos:				
— Apoyo para instituciones	5	2		2
— Apoyo para ONG		3		
Total programado para 2005-2006	275	185	90	100

FUENTE: *National Indicative Programme 2005-2006 Morocco*.

identidades compartidas a través de un patrón de cooperación institucionalizada.

Y la promoción de la democracia en las relaciones con los Países Terceros Mediterráneos ha sufrido un fuerte empuje con el comunicado de la Comisión Europea, titulado *Reinvigating EU Actions on Human Rights and Democratisation with the Mediterranean Partners*. No obstante, tanto este documento como el borrador sobre «posibles elementos para un plan de acción entre la UE y Marruecos» indican la continuidad de la estrategia de promoción de la UE en el Mediterráneo con su predominio económico frente al apartado político.

Hay que destacar el incremento del compromiso hacia los derechos humanos, pero no así hacia la democratización. Si se revisan los documentos fundamentales, se puede observar que aunque los derechos humanos a menudo van de la mano de la democratización, en el momento en que las acciones se concretan, la «democracia» no se menciona.

El ejemplo más reciente que muestra lo antes expuesto para el caso de Marruecos se encuentra en el recientemente publicado *National Indicative Programme 2005- 2006 Morocco*. En el Cuadro 1, extraído de dicho documento, se indica el compromiso financiero

de la UE frente a Rabat. Se puede comprobar que, para el próximo período, un 83 por 100 del compromiso financiero con Marruecos está destinado a las áreas económico-comercial y social, mientras que la prioridad estratégica «derechos humanos» con sus categorías «apoyo a instituciones» y «apoyo a ONG» absorbe tan sólo un 2 por 100 del presupuesto total. Estas cifras subrayan la preferencia de la promoción de la democracia de la UE.

4. Reformas y Nueva Política de Vecindad

Uno de los instrumentos que ofrece en estos momentos más expectativas es la Política de Nueva Vecindad. Dicha política complementa, aunque no sustituye al Proceso de Barcelona y se llevará a cabo a lo largo de dos fases. Una primera fase inicial, en la cual nos encontramos ahora, y que se estima que durará entre tres y cinco años según el país en cuestión; y una segunda, que se iniciará a partir del año 2006.

La primera fase sirve para mejorar la coordinación entre los diversos instrumentos existentes dentro del marco legal establecido en el Proceso de Barcelona. Lo esencial de esta etapa inicial, que determina el diseño de la segunda, es el desarrollo de planes de acción con la ayuda del *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* y el informe de país (*country profile*)². Después de concluida la primera fase, la Comisión propondrá un nuevo marco legal de cooperación, en el que se reflejan los avances hechos durante la misma. Es muy probable que este nuevo marco legal lo constituyan los Acuerdos Europeos de Vecindad.

Ahora bien, en la actualidad se están elaborando los planes de acción para algunos países, entre ellos Marruecos. Para poder hacerse una idea de en qué consisten los Planes de Acción, se analizará a conti-

nuación el borrador del plan para Marruecos de finales de mayo de 2004, siempre desde el punto de vista de las reformas.

La estructura del Plan de Acción de Marruecos se divide en: una pequeña parte introductoria, en la que se fijan ante todo las prioridades de la actuación; una segunda más amplia sobre las acciones concretas; y un último apartado dedicado al control del progreso de las medidas puestas en marcha.

Las prioridades de acción en Marruecos se resumen en siete: las reformas legislativas, el respeto de los derechos humanos, el diálogo político sobre temas de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, el desarrollo de un contexto favorable para las inversiones extranjeras directas y para el comercio, la integración progresiva del mercado de electricidad marroquí al mercado europeo y la gestión eficaz de los flujos migratorios.

Así, fortalecer las instituciones que garanticen la democracia es una de las medidas concretas indicadas en el Plan de Acción con respecto al Estado de derecho. Para ello es necesario hacer más transparente el funcionamiento de los partidos políticos y de la administración, y continuar con el proceso de descentralización, así como facilitar el acceso a la justicia y al derecho y luchar contra la corrupción.

El resto del borrador propone instrumentos en el ámbito económico y social para mejorar la situación macroeconómica, el comercio, las condiciones para hacer negocios o la situación social de la población marroquí, además de otros temas de especial interés para la UE, como el control de las migraciones, la lucha contra el crimen organizado, el tráfico de drogas o la cooperación energética.

El breve análisis de dicho documento para Marruecos indica que la estrategia para promover la democracia persigue el mismo patrón la evolución de la economía y la limitación de la dimensión democrática al aspecto de la «socialización democrática».

Para llevar a cabo las acciones, se dividirán en seis dimensiones. La primera de estas seis es la que más re-

² European Neighbourhood Policy Strategic Paper, COM (2004) 373 final, 12.5.2004, y European Neighbourhood Policy Country Report Morocco COM (2004) 373 final, SEC (2004) 569.

levancia política directa tiene³. Se titula «diálogo político y reforma» y propone medidas concretas en materia de: a) principios democráticos y Estado de Derecho, b) respeto de las Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y c) derechos sociales fundamentales y normas esenciales de trabajo. En la última parte de esta primera dimensión se determinan acciones para mejorar el diálogo político regional e internacional.

5. Reformas y liberalización en Marruecos

A través del análisis de la estrategia de promoción de la democracia de la Unión Europea en el Mediterráneo, se ha identificado una supuesta relación entre la liberalización económica y la política, es decir, las reformas económicas conllevarán una liberalización política y un acercamiento a la democratización.

En el siguiente apartado se estudiará esta supuesta relación para el caso de Marruecos. Para ello, se analiza, en primer lugar, la situación actual con la ayuda de diferentes índices de libertad y su evolución durante las últimas décadas, que se contrastará con las reformas llevadas a cabo hasta hoy en día. Este estudio se ha dividido en reformas económicas y reformas políticas, teniendo en cuenta posibles correlaciones, ya que en ellas reside la clave en la que se basa la política de promoción democrática puesta en marcha por la UE en Marruecos.

La evolución de las libertades en Marruecos: ¿avance o estancamiento?

A primera vista, la respuesta se inclinaría por el avance, ya que Marruecos es uno de los países que mantiene estrechas relaciones con la UE y que además ha implantado un mayor número de reformas. En una clasifi-

cación reciente de todos los Estados Árabes, según su grado de libertad, Brumberg (2003) llegó incluso a valorar a Marruecos como el país árabe con mayor grado de libertad. El supuesto adelanto en las reformas económicas y políticas se refleja también en el hecho de que Marruecos es uno de los primeros socios mediterráneos con el que se ha empezado la negociación del plan de acción para la fase inicial de la Política de Nueva Vecindad⁴. En el informe de la Comisión sobre Marruecos, que sirve como base para el diseño de dicho plan de acción, se definen las tareas para mejorar la situación política del Reino. Estas tareas son, principalmente, el incremento de la baja eficacia de la administración pública y la reducción de la corrupción. A pesar de los avances obtenidos en materia de derechos humanos, la libertad de la prensa sigue siendo un tema muy delicado.

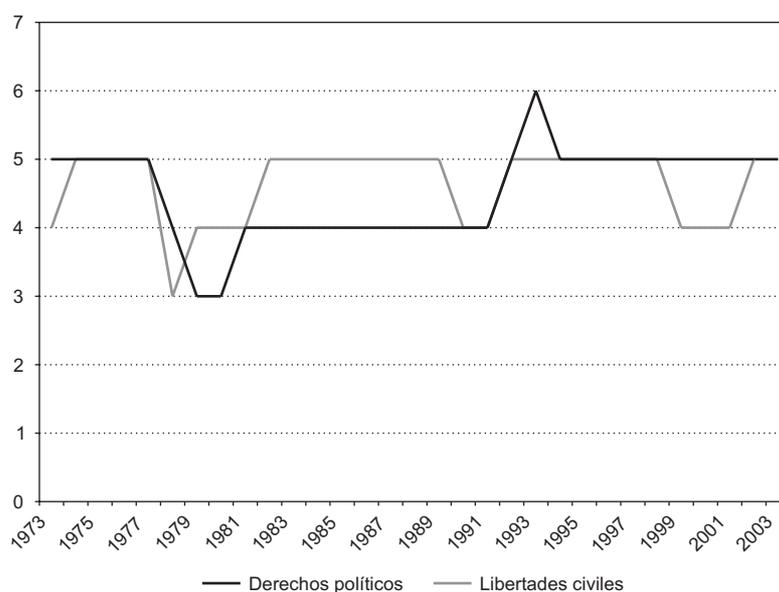
Si ahora se contrasta la situación actual con la valoración de las diferentes instituciones que miden las libertades civiles y los derechos políticos, o el grado de democracia o autocracia, la respuesta a la pregunta planteada arriba es claramente «estancamiento». En el Gráfico 1 se puede apreciar la evolución de las libertades civiles y de los derechos políticos en las tres últimas décadas, y aunque *Freedom House*, la organización estadounidense que elabora anualmente estos índices, clasifica a Marruecos como «parcialmente libre», poco ha cambiado desde la independencia del país en 1956. Éste coincide con la base de datos *Polity IV* de la Universidad de Maryland, que ofrece la clasificación de países según su grado de autocracia/democracia. Según el Informe de *El País* de 2002 sobre esta base de datos, Marruecos tiene el valor -6 en una escala de +10 a -10, en la cual el +10 significa una democracia perfecta, y el -10 una autocracia absoluta. Además, el informe indica que la duración de esta valoración es ya de 37 años.

El Gráfico 1 también indica que la situación de las libertades civiles ha mejorado durante los primeros dos

³ Las demás dimensiones son: reformas económicas y sociales y desarrollo; comercio, mercado y reformas reguladoras; cooperación en materia de justicia y asuntos internos; transporte, energía, sociedad de la información y medio ambiente; y contacto entre pueblos.

⁴ En estos momentos se negocia también con Jordania, Túnez, Israel, y las Autoridades Palestinas en el sur, y Ucrania y Moldavia en el este.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LAS LIBERTADES CIVILES EN MARRUECOS



años con el nuevo rey Mohamed VI en el poder. No obstante, en la actualidad, el valor ha empeorado y tiene ahora el mismo que durante los últimos años del reinado de Hassan II, el padre del actual rey.

Con respecto a la situación de las libertades económicas, el Reino de Marruecos está clasificado como «generalmente libre», según el índice de libertad económica de 2003 del Instituto Fraser, que elabora el informe anual sobre *Economic Freedom of the World*. En el Cuadro 2 se resume la evolución de la libertad económica de Marruecos desde 1970 hasta hoy. Se incluyen también los diferentes vectores que componen la variable global de la libertad económica.

Como se observa en el Cuadro 2, el índice de libertad circula entre un valor mínimo de 4,5 en 1980 y un valor máximo de 5,9 en 1995 y 2000. Esta dimensión de la libertad se mide en una escala de 0 a 10, donde un valor más alto expresa más libertad económica o mejor funcio-

namiento económico. A diferencia de las libertades en el ámbito político, en el económico se logró una mejora de 0,8 puntos en la década de los noventa. Analizando los vectores del índice de libertad destaca que el progreso más notable en los últimos 30 años se ha llevado a cabo con respecto a las estructuras legislativas y la protección de la propiedad. A pesar de la mejora, parece que el «tamaño del gobierno», que incluye variables que describen los impuestos, los gastos y las empresas públicas, es la tarea en la que es más necesario avanzar. Esto concuerda con la opinión de algunos analistas que expresan que uno de los desafíos más importantes de Marruecos es la lucha contra la corrupción y la mejora del funcionamiento de la administración pública (Denoeux, 2000).

Si además se tiene en cuenta, como indican muchos analistas que Marruecos se encuentra hoy en día en «una delicada situación económica con graves problemas sociales», se plantea la pregunta de si en el tipo de

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LA LIBERTAD ECONÓMICA DE MARRUECOS, 1970-2001

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Índice de Libertad Económica	5,2	5,3	4,5	5,2	5,1	5,9	5,9	5,8
Tamaño del Gobierno	4,8	5,7	4,6	4,2	4,9	5,0	5,9	5,5
Estructura legislativa y seguridad del derecho de propiedad	3,8	3,3	2,2	4,0	4,0	6,7	6,7	5,9
Acceso a <i>sound money</i>	6,9	5,9	6,1	6,7	6,3	6,6	6,7	7,0
Libertad de intercambio con extranjeros	5,3	6,1	5,2	6,1	5,7	6,2	5,2	5,6
Regulación de créditos, del trabajo y de los negocios	—	—	4,5	4,7	4,4	4,9	5,1	5,3

FUENTE: *Economic Freedom of the World: 2003 Annual Yearbook*.

reforma se puede encontrar una pauta que ayude a explicar el escaso aprovechamiento de las reformas realizadas por Rabat en los últimos años.

No cabe duda de que Marruecos representa uno de los países del conjunto árabe que más esfuerzos ha realizado para introducir la economía del mercado y el pluralismo político. Desde su independencia hasta hoy, los diferentes gobiernos llevaron a cabo reformas económicas y políticas, y la muerte del rey Hassan II y la sucesión de su hijo Mohammed VI despertaron muchas esperanzas hacia una mayor apertura política en el Reino de Marruecos. Pero, como manifiestan los índices de libertades, a pesar de todos los esfuerzos y reformas, quedan bastantes cosas por cambiar.

Si se habla de reformas en el Mediterráneo y en el Mundo Árabe, se debe arrancar de un punto de vista realista y, que es, según mi juicio, la afirmación más sencilla pero a la vez más importante para tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas de promoción de la democracia: el objetivo principal de los líderes autoritarios y de la élite en las autocracias es mantenerse en el poder y proteger sus intereses (Brumberg, 2003). Partiendo de esta simple afirmación, se deben entender todos los esfuerzos o intentos de liberalización hechos en el Mundo Árabe como un intento por sobrevivir de la élite. A continuación se analizan las reformas llevadas a cabo en Marruecos.

Reformas económicas en Marruecos

Según Richards y Waterbury (1996), reforma económica se define como el cambio en las políticas económicas del Estado para dar mayor confianza al mercado, el aumento de la importancia del sector privado, la mejora de la eficiencia del sector público y mayor apertura hacia los mercados internacionales. Y, en este sentido, las mayores reformas económicas empezaron a llevarse a cabo en Marruecos a partir de los años ochenta, aunque Abdeslam Maghraoui (2002) identifica tres diferentes períodos de liberalización y reformas económicas desde la independencia, en 1956: el período de estabilización monetaria (1965-1983), los programas de ajuste estructural (1983-1992), donde empezaron a aparecer los cambios que Richards y Waterbury mencionaban en su definición, y los programas *mise à niveau* (desde 1995).

De acuerdo con el trabajo de Maghraoui, el primer período, de 1965 a 1983, se inaugura con la suspensión del primer Plan Nacional que perseguía, como ha sido habitual en estos años por los nuevos países independientes, un modelo de desarrollo centrado en el Estado. Este nuevo modelo de desarrollo se basaba en una economía mixta donde el sector público iba a desempeñar el papel de estímulo de la actividad de las empresas privadas. Para ello, se requería la ayuda del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que con sus

programas de estabilización imponían hasta 1983 una disciplina presupuestaria a través del aumento de los impuestos y de la reducción de los subsidios y de los programas sociales (*ibidem*). La fundación de empresas públicas en los sectores económicos más ventajosos del país ayudó a la monarquía a controlar la economía. Como consecuencia, no se construyó un sector privado dinámico sino uno que era dependiente de los servicios técnicos del Estado, de favores fiscales o créditos, y que se caracterizaba más bien por su alta capacidad de buscar rentas que por su productividad.

La segunda fase identificada por Maghraoui, que coincide con la primera fase de otros estudios, como el de Richards y Waterbury (1996) o el de Mella (2000) va desde 1983 hasta 1993. Se diferencia una vertiente de estabilización macroeconómica (1983-1986) y una segunda de «reformas estructurales» (1986-1993) en la cual se llevaron a cabo reformas reguladoras y administrativas. La privatización de empresas públicas y el abandono de los subsidios y de los controles de los precios se incluyen también en los programas de ajuste estructural. Al final de esta fase, es decir, en 1993, el Director Regional del Banco Mundial describía el rendimiento de las reformas en el caso de Marruecos como ejemplo ideal de un programa de ajuste estructural exitoso.

Y el último ciclo de liberalización económica empieza en 1995 y dura hasta hoy en día. Es consecuencia del acuerdo de libre comercio previsto en el Proceso de Barcelona y empuja a las empresas marroquíes hacia una mayor transparencia y hacia el aumento de su productividad. En otras palabras, se trata de un programa de modernización industrial conocido como de *mise à niveau*.

A pesar de todos los esfuerzos y de las reacciones tan positivas frente a la voluntad marroquí de llevar a cabo las reformas económicas exigidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Unión Europea, no se han cumplido las expectativas, ante todo en lo que concierne el crecimiento per cápita, la lucha contra la pobreza y el desempleo, pero tampoco en

la eficacia de la educación. O, como se puede leer en el Programa Indicativo Nacional de Marruecos 2005-2006, «el círculo vicioso entre crecimiento económico débil-desempleo-pobreza-migración no se puede romper».

Si, por un lado, se buscan las razones que explican el no cumplimiento de dichas expectativas, y por otro lado, las supuestas relaciones entre las reformas económicas y políticas, en el trabajo de Bradford y Dillman (2002) se encuentra una interesante línea de argumentación. Este experto ha analizado el tipo de reforma de los países de África del Norte y su impacto a la democratización, llegando a la conclusión de que, con la excepción de Marruecos, las reformas económicas están asociadas al mantenimiento de un alto grado de autoritarismo político.

En el caso marroquí destaca que el rey Hassan II aumentó en los años noventa el pluralismo político y ha mejorado la protección de los Derechos Humanos. Aun así, se plantea la pregunta, ¿por qué en Marruecos no se ha inaugurado un proceso de democratización o, al menos, un proceso de liberalización más profunda? La respuesta se encuentra estudiando las particularidades de las reformas y sus efectos en los agentes económicos esenciales.

El argumento de Dillman es que la élite marroquí ha sabido acceder a los recursos de los mercados internacionales y las ayudas internacionales para llevar a cabo reformas económicas parciales, lentas y controladas. Con los recursos internacionales, la élite era capaz de mantener coaliciones distributivas. En otras palabras, con los recursos a su disposición se podía asegurar la lealtad de sectores influyentes del país, sin llevar a cabo reformas políticas profundas. Para ello, la élite estatal tenía que desempeñar el papel de intermediario entre agentes económicos internacionales y nacionales. Este papel de intermediario les permitía construir o modificar redes de patronato y de clientelismo, de tal forma que podrían reforzar y ampliar su poder político y económico. Esta capacidad del Estado de sostener y controlar grandes coaliciones durante las reformas económicas

reduce considerablemente la presión para lograr mayor libertad y democratización.

El acercamiento gradual y paulatino de la UE a las reformas en los Países Terceros Mediterráneos favorece, por tanto, la estrategia de la élite en el poder. Dillman incluso argumentaba que los programas financieros de MEDA o los créditos del Banco Europeo de Inversiones pueden tener un efecto contrario al objetivo de liberalización, ya que ayudan a las élites estatales a reconstruir sus redes de patronado y su poder económico.

Desde 1999, el sector de las telecomunicaciones se ha convertido, junto con el sector energético en uno de los sectores económicos más estratégicos para las inversiones europeas. La privatización de estas empresas, más la venta de licencias de telefonía móvil, representa unos ingresos directos para el Estado, pero el gobierno de Rabat no utiliza los ingresos generados por las licencias telefónicas para la reinversión. Estos mecanismos explican por qué las reformas no se traducen en un mejor rendimiento económico, ya que la prioridad de la élite marroquí no es bien del país sino la satisfacción de sus intereses personales (véase también Perthes, 2000).

Reformas políticas en Marruecos

Está generalmente reconocido que el éxito y la eficacia de las reformas económicas dependen también de las reformas políticas e institucionales que las acompañan. Así, en el caso marroquí, las reformas constitucionales de la década de los noventa se dirigían hacia la creación de un contexto que amortiguase los posibles efectos negativos de las reformas económicas y que ayudase a mejorar el funcionamiento de éstas. Las reformas de la Constitución de 1992 se dirigían hacia el fortalecimiento de la separación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Además, se abría camino a un sistema de gobernar más descentralizado. Estas reformas constitucionales incluían también la creación de instituciones para proteger las reglas y los procedimientos fijados en la constitución, así como para fomentar el desarrollo

económico social de la sociedad marroquí a través de un Consejo Constitucional y un Consejo Económico Social.

Las reformas del año 1996 introdujeron el sistema parlamentario con dos cámaras para mejorar la representación de los profesionales. Dos años más tarde, en 1998, el cambio del sistema electoral llevó en el mismo año al cambio del gobierno a través de las elecciones. Las reformas actuales del código del estado personal (*moudawana*) establecen nuevas reglas para la situación de la mujer y de la familia, y son percibidas como un paso importante en la mejora de la situación de la mujer en Marruecos.

Ahora bien, para entender el análisis de los posibles impactos de estas reformas y la liberalización económica sobre la democratización y la búsqueda de sus posibles vínculos, de acuerdo con Maghraoui (2002), la división de las reformas políticas se lleva a cabo en tres fases. La primera se remonta al año 1962, en el cual se adoptó la primera Constitución. Esta fase inicial duró hasta el año 1975, fecha clave para poder entender la actual situación política en el reino vecino de España. A esta primera fase le sigue la segunda, desde 1975 hasta 1992. La tercera y última fase empieza en 1992 y dura hasta nuestros días.

Esta primera fase se podría clasificar como la más política, ya que estaba determinada por la lucha por el poder entre el Rey Hassan II y la oposición nacionalista representada por dos partidos que surgieron del movimiento independentista: el Partido Nacionalista Conservador Istiqlal y el partido Unión Nacional de Fuerza Populares (UNFP), que pertenecía al espectro de la izquierda del país. Pero el Rey saldría como ganador de esta lucha, ya que sabía movilizar a las redes sociales tradicionales (jefes tribales, notables, familias influyentes) para consolidarse en el poder. Como resultado de dos intentos de golpe de Estado fracasados, se ratificó en 1972 otra Constitución, en la cual el artículo 19 define el papel del rey como representante supremo de la nación y como «comandante de los creyentes».

La segunda fase de reformas constitucionales comprende los años 1975 a 1992 y estuvo caracterizada por un consenso nacional sobre la cuestión del poder nacional. Es decir, no se cuestionaba la legitimidad del rey.

Este consenso se basaba ante todo en una obra maestra del rey: la Marcha Verde de 1975, con la cual reclamaba que la provincia del Sahara Occidental pertenecía al territorio marroquí. Con este gesto, el rey se convirtió en el defensor supremo de la integridad territorial. El rey sabía crear un consenso nacional alrededor de la cuestión del Sahara Occidental, y este consenso le iba a dar legitimidad hasta su muerte en 1999. La Marcha Verde se convirtió en la pieza clave de las reglas del juego político de Marruecos, y se puede resumir en la siguiente frase nacional marroquí «Dios, el País, el Rey» (Haddadi, 2002), una frase que define hasta hoy los límites de la libertad política del país. Es decir, la libertad de prensa, por ejemplo, encuentra su límite en esta frase, se puede criticar todo excepto a Dios, a la Nación y al Rey. De cualquier forma, la Marcha Verde terminó con todos los debates sobre el déficit presupuestario. Todas las cuestiones domésticas han sido sistemáticamente marginadas por temas relacionados con el asunto del Sahara Occidental. Los partidos de la oposición que basaban su legitimidad en el movimiento independentista, se encontraron ante el dilema de apoyar el consenso nacional frente al tema del Sahara Occidental y la incapacidad de criticar en estos momentos la política económica del rey. Para Magharoui es este proceso de despolitización sistemática intencionado el que impide cualquier germen opositor y, por tanto, es poco probable que las reformas económicas controladas por la propia élite marroquí vayan a desembocar en reformas políticas de las estructuras del poder o en una democratización verdadera.

En la actualidad, Marruecos se encuentra en la tercera fase de las reformas políticas inaugurada en 1992 por el Rey Hassan II y que ha recibido un fuerte empujón tras la sucesión de Hassan II y la subida al trono de su hijo Mohamed VI. Las reformas de la actual fase están

dirigidas hacia la mejora de la situación de los Derechos Humanos, del Estado de Derecho, y en general, en la introducción de algunos elementos generalmente considerados como democráticos.

Resumiendo, no se puede negar que Marruecos ha avanzado con la liberalización económica y política durante la última década, y ante todo, durante los primeros dos años con Mohamed VI en el poder. No obstante, como hemos visto, ninguna de las reformas ha puesto en cuestión el poder económico y político real que se centra en la figura del rey y que se apoya en el sistema del *majzén*. Y el *majzén* es «la encarnación de lo retrógrado, los obstáculos al cambio,...» (López García, 2000: 210). En este sentido, es de suma utilidad la distinción que propone Haddadi (2002) entre transición política y transición del poder. Mientras en las democracias la transición política y la transición del poder se puede entender como sinónimos, en el caso de Marruecos, en particular, y en el del Mundo Árabe, en general, lo que se encuentra es una transición política sin una transición del poder. En este sentido, cabe decir, que mientras no se produzca una transición del poder, el proceso de democratización en Marruecos y en el Mundo Árabe seguirá estando tan lejos como hace cuarenta años. En este sentido, todas las reformas y las medidas para promover la democracia tienen que empezar con el cambio de las estructuras del poder.

6. Conclusiones

Se puede decir que el caso de Marruecos podría representar «la tercera vía del Mundo Árabe». ¿Realmente es necesaria la democratización? ¿O no sería suficiente una especie de autocracia liberalizada que respete los derechos humanos y que cree una situación favorable a la actividad del sector privado, como proponen algunos expertos? Según esta línea de argumentación lo importante, en primer lugar, es el buen gobierno, ya que lo fundamental es el funcionamiento eficaz de la administración pública. Incluso algunos expertos ya están prediciendo que a corto, medio y largo plazo el Mun-

do Árabe va a estar caracterizado por la creación de estas autocracias liberalizadas. Pero, seamos concientes, ¿es posible mejorar el buen gobierno sin antes cambiar a los que han gobernado hasta ahora y que son los responsables de que haya buen gobierno?

Marruecos podría servir como un buen ejemplo para estos casos, ya que estas autocracias liberalizadas ofrecen estabilidad política en la región, donde la UE y EE UU perciben los movimientos islamistas radicales como una amenaza latente y omnipresente de sus intereses y de la estabilidad en la región. Además, si se analizan los principios de los diferentes documentos, destaca que aunque a menudo los derechos humanos y la democracia conforman «una pareja de hecho», en realidad, los derechos humanos parecen ser mucho más importantes que la democracia, aunque parezca paradójico separar el uno del otro.

El análisis de los aspectos de las reformas de la Nueva Política de Vecindad indica que la UE en la práctica persigue esta tercera vía, una vía, a mi juicio, muy peligrosa, ya que cada vez parece más evidente que el autoritarismo sea liberal o no, representa una fuente peligrosa de los extremismos y del terrorismo. Y si la UE y EE UU siguen apoyando el *statu quo* político en la región, significa desde el punto de vista de la sociedad árabe el apoyo a regímenes que les priven de derecho a elegir su propio destino. Mientras esto sea así, seguirá aumentando la posibilidad de que cada vez más gente busque el apoyo en los movimientos islamistas radicales.

Con respecto a la Nueva Política de Vecindad, no cabe duda de que es un instrumento ideal para el futuro y la mejora de la situación económica y social del país. Pero es útil en países donde se trata de consolidar y no de introducir la democracia. Es decir, y como argumenta mucha gente, la Nueva Política de Vecindad aprovecha la experiencia tan positiva de la UE que se ha hecho en Europa del Este para llevar a estos países a la adhesión a la UE. Sin duda alguna, un incentivo que valía la pena a los esfuerzos y sufrimientos que significaban las reformas. No obstante, la situación de partida ha sido muy diferen-

te, porque las antiguas estructuras de poder habían sido destruidas y todos estos países estaban ya en el camino hacia la democracia. En este contexto, los instrumentos de ofrecer un «caramelo» funcionaban bien. Pero en el Mundo Árabe, las estructuras del poder real siguen siendo las de siempre. No se ha inaugurado en ninguno de estos países un proceso real de democratización. Mientras esto no ocurra, la Nueva Política de Vecindad sirve para retrasar aún más la transición del poder en los países árabes. En este sentido, la Nueva Política de Vecindad, que en un principio fue diseñada exclusivamente como política de cooperación para los Países del Este tras la ampliación de la UE, y donde tan sólo por la insistencia de Romano Prodi se incluyeron también los socios mediterráneos del Proceso de Barcelona (Sendagorta, 2004), sigue siendo un acercamiento a los problemas del Mundo Árabe de «segunda mano».

Referencias bibliográficas

- [1] BRUMBERG, D. (2003): *Liberalization versus Democracy. Understanding Arab Political Reform*, Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper, número 37 (Middle East Serie), Washington.
- [2] BRUMBERG, D. (2004): «Beyond Liberalization?», *The Wilson Quarterly*, primavera, http://wwics.si.edu/index.cfm?fu-seaction=wq.essay&essay_id=69730.
- [3] CAROTHERS, T. (2003): *Is Gradualism Possible? Choosing a Strategy for Promoting Democracy in the Middle East*, Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper, número 39 (Middle East Serie), Washington.
- [4] DENOEU, G. (2000): «The Policies of Morocco's Fight against Terrorism», *Middle East Policy Journal*, volumen VII, número 2, febrero.
- [5] DILLMAN, B. (2002): «International Markets and Partial Economic Reforms in North Africa: What Impact on Democratization?» en GILLESPIE y YOUNGS (eds.) (2002), páginas 63-86.
- [6] EURO-MED: «Partnership National Indicative Programme 2005-2006» http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/morocco/csp/maroc_nip05_06_en.pdf 15-09-2004), Marruecos.
- [7] FREEDOM HOUSE (2003): *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*.
- [8] GILLESPIE, R. y YOUNGS, R. (eds.) (2002): *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Frank Cass, Londres.

[9] HADDADI, S. (2002): «Two Cheers for Whom? The European Union and Democratisation in Morocco», en GILLESPIE y YOUNGS (eds.) (2002), páginas 149-169.

[10] INSTITUTO ESPAÑOL DE COMERCIO EXTERIOR (2003): *Claves de la Economía Mundial 2003*, Ministerio de Economía, Madrid.

[11] INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2000): *Magreb: Percepción Española de la Estabilidad en el Mediterráneo, Prospectiva hacia el 2010*, Ministerio de Defensa (Cuadernos de Estrategia, 106), Madrid.

[12] INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2004): *El Mediterráneo en el Nuevo Entorno Estratégico*, Ministerio de Defensa (Cuadernos de Estrategia, 125), Madrid.

[13] JERCH, M. (2004): *Reforming Mediterranean and Middle Eastern Countries; Wider Europe, Greater Middle East or the Alexandria Statement? A critical Assessment?*, Universidad de Malta (en prensa).

[14] LANGOHR, V. (2002): «An exit from Arab Autocracy», en *Journal of Democracy*, volumen 13, número 3, julio, páginas 116-122.

[15] LOPÉZ GARCÍA, B. (2000): «Marruecos, Singularidad de una Relación Histórica. El Marruecos de Mohamed VI», en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, páginas 203-234.

[16] MAGHRAOUI, A. M. (2001): «Political Authority in Crisis. Mohammed VI's Morocco», en *Middle East Report*, 218, primavera. http://www.merip.org/mer/mer218/218_maghraoui.html.

[17] MAGHRAOUI, A. M. (2002): «Depoliticization in Morocco», en *Journal of Democracy*, volumen 13, número 4, octubre, páginas 24-32.

[18] MELLA MÁRQUEZ, J. M.^a (2000): «El Desarrollo Económico y Social del Magreb: Desafíos y Oportunidades», en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, páginas 69-103.

[19] PERTHES, V. (2000): *Vom Krieg zur Konkurrenz. Regionale Politik und die Suche nach einer neuen arabischen-nahöstlichen Friedensordnung*, Nomos, Baden-Baden.

[20] RICHARDS, A. y WATERBURY, J. (1996): *A Political Economy of the Middle East*, Boulder, Westview Press.

[21] SENDAGORTA, F. (2004): «La iniciativa para una nueva vecindad: la dimensión mediterránea», en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, páginas 249-279.

[22] YOUNGS, R. (2002): *The European Union and Democracy in the Arab-Muslim World*, Centre for European Policy Studies, Brusselsm Working Paper, número 2, noviembre.

[23] YOUNGS, R. (2004): *Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform*, Carnegie Endowment for International Peace. Working Paper, número 45 (Middle East Serie), Washington.

ICE

Información Comercial Española

Revista de Economía

Información Comercial Española

ICE

Revista de Economía
MINISTERIO DE ECONOMÍA

1959

1981

í n d i c e s

Más de cien años
al servicio de la
economía española

Información Comercial Española

ICE

Revista de Economía
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

1982

d i c e s

1998