

NOTA DE PROSPECTIVA Nº 54/2018

AUTORA: BEATRIZ MESA GARCIA, Profesora en la Universidad Internacional de Rabat (UIR).

ASUNTO: LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA DE MARRUECOS: PAPELES SIN INTEGRACIÓN.

Panel: Oriente Medio y Norte de África

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/notas-prospectivas>



Opex. Director: Diego López Garrido

ISSN: 2341-1082

Maquetación: Paula Carretero

RESUMEN EJECUTIVO

Tras la decisión del Rey Mohamed VI de iniciar a partir de 2013 dos campañas de regularización masiva de migrantes como parte de su nueva estrategia migratoria, Marruecos se prepara para experimentar profundos cambios sociales. La mayoría de migrantes irregulares que buscan legalizar su situación proceden del resto del continente africano y Rabat elabora nuevas leyes que permitan su integración.

El país magrebí, aun siendo emisor de migrantes nacionales y subsaharianos, se ha convertido también en tierra de recepción y destino de flujos migratorios provenientes del África Occidental. Su nueva posición en el ámbito migratorio ha permitido a Marruecos ganar influencia en el continente africano; repositionarse como un actor influyente en la geopolítica regional del Mediterráneo y diversificar sus alianzas estratégicas hasta ahora centradas en Europa y, de manera creciente, en los países del Golfo.

Tras volver a ocupar su silla hasta ahora vacía en la Unión Africana (2017), Marruecos ha comenzado a desempeñar un papel destacado dentro del paisaje africano. Esta nueva posición en el continente conlleva una carga adicional de responsabilidad en la gestión de las migraciones, consecuencia del papel de 'jefe de filas' en este ámbito que el Estado marroquí ha adoptado frente a sus interlocutores africanos.

Este documento analiza la actual estrategia migratoria de Marruecos y los desafíos a los que se enfrenta como consecuencia de la llegada a su suelo de nuevas identidades. El Estado debe proteger en el marco de la «seguridad societal» a una ciudadanía cada vez más plural y diversa. En este sentido, se hace fundamental una mayor implicación de la Unión

Europea, y particularmente de España, en la estrategia marroquí. La península ibérica ha sido en las últimas décadas una importante receptora de población marroquí y subsahariana, y acumula una valiosa experiencia en procesos de integración y diversidad.

Toda estrategia que se disponga a proteger a migrantes en tránsito y les proporcione una migración segura y regular presenta ventajas para la visión preventiva de la Unión Europea, que hasta el momento había impulsado acciones limitadas al control de las fronteras y la colaboración en operaciones policiales conjuntas con países terceros.

Hoy, la complejidad de las migraciones obliga a una reflexión global y estructural que se aparte de la visión clásica de la seguridad hasta ahora puesta en práctica. Avalado por la UE, Rabat empieza a diseñar prácticas humanistas en ámbitos clave como la regularización de los migrantes y las políticas de integración dirigidas a estos colectivos. Al mismo tiempo, sigue ejerciendo un rol de gendarme, lo que implica vulneraciones sistemáticas a los derechos humanos de los migrantes.

España espera de su aliado marroquí no sólo una gestión ordenada y regulada de los migrantes en su suelo, sino también una mayor aceptación de las devoluciones de migrantes irregulares marroquíes de acuerdo con el convenio bilateral de 1992. Esta práctica cobra particular importancia en la actualidad, en vista de un notable incremento de llegadas de embarcaciones de nacionales marroquíes y subsaharianos a las costas españolas¹.

¹ https://elpais.com/politica/2018/10/03/actualidad/1538568850_790110.html

Las autoridades europeas y españolas pretenden que Marruecos comience a poner en marcha la misma práctica de devoluciones, a partir de su suelo, de migrantes de países terceros. Al igual que existen convenios con Bruselas respecto a nacionales marroquíes, Rabat tendría que establecer acuerdos bilaterales con la vecindad africana para que se acepten las devoluciones de sus migrantes. Un primer intento y de manera coyuntural se realizó a través de la mediación de las embajadas africanas tras las entradas masivas del pasado mes de agosto en la ciudad de Ceuta.

Finalmente, el documento destaca la contradicción a la que se enfrenta Marruecos. El país implementa, por un lado, una estrategia migratoria que regulariza a migrantes, proyecta una imagen humanista, compasiva y responsable del Estado. Por otro, reprime con violencia flujos de personas indocumentadas por vía terrestre y marítima que intentan acceder al territorio español.

Contexto global de las migraciones sur-sur y el Pacto Mundial por las Migraciones

Los problemas estructurales en origen se sitúan entre las causas de la movilidad del individuo africano. En este sentido, se necesita responder a las verdaderas inseguridades motoras de las migraciones: la alimentaria, humana o energética. También, la globalización, los efectos del cambio climático y otros factores multiplican los vectores migratorios.

El Pacto Mundial por las Migraciones (PMM), suscrito en la ciudad marroquí de Marrakech, recoge estos puntos que se presentan como prioritarios para llevar a cabo una buena gestión de las migraciones. De manera multilateral, los países firmantes del Pacto han acordado la articulación de políticas públicas para afrontar los desafíos económicos o sociales de los países emisores de migrantes. El objetivo es lograr un desarrollo sostenible para todos, en línea con la Agenda 2030.

Las migraciones más notables no sólo se producen de sur a norte, sino también de sur a sur. En la actualidad el 53% de los emigrantes africanos regulares residen en otro país del continente². La mayoría de estas personas son jóvenes, a los que les impulsa fundamentalmente la perspectiva de obtener un empleo. El crecimiento de las economías africanas no se ha

²http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Africa/Documents/20180724_ARTICULO.pdf

traducido en un estímulo del empleo, y el número de candidatos a emigrar en el seno de los canales intra-africanos se incrementa.

Hoy, África subsahariana se presenta no sólo como origen, sino como también destino y tránsito de fenómenos migratorios. La mayoría de los migrantes de África Occidental se desplaza a otro país de la región³. En el contexto de los movimientos intra-regionales, Marruecos es uno de los países de la región que más colectivos migratorios recibe. Muchos de ellos se sienten extranjeros dentro de Marruecos, país que perciben como «de paso». Otros se consideran «autóctonos» porque ven en el país árabe un lugar en el que permanecer.

Marruecos se enfrenta así a dos realidades simultáneas: la de los migrantes «de fuera» (subsaharianos) y la de «sus» migrantes (nacionales) desafectos que consideran no haber sido beneficiarios de los cambios sociales y económicos en el contexto de las llamadas 'Primaveras Árabes' y optan por la vía de la emigración clandestina para alcanzar el sur de España.

³ Ibid

Marruecos, jefe de filas de las migraciones en África

La elección de Marruecos por parte de Naciones Unidas como lugar en que jefes de Estado de todo el mundo sellaran el PMM responde tanto a su privilegiada posición geográfica en la cuenca del Mediterráneo como al rol fundamental que el país está llamado a jugar como puente entre Europa y los países vecinos del África Occidental.

La inédita medida impulsada por el rey Mohamed VI en 2013 de regularización masiva de inmigrantes es impulsada en un momento en el que el Estado pergeñaba su reingreso en la Unión Africana. Alcanzado el retorno de Marruecos a la silla africana en 2016, se abrió la esperanza a una nueva estrategia marroquí en materia migratoria. Difícilmente el Estado marroquí podía reclamar una posición de liderazgo en el continente africano sin ninguna demostración clara de fraternidad con sus vecinos africanos. Por esta razón, habría que interpretar la nueva política migratoria en ciernes de Marruecos como un instrumento más al servicio de la diplomacia africana del país.

El preámbulo de la nueva Constitución marroquí de 2011 ya recogía el nuevo espíritu de la identidad marroquí: «el Reino de Marruecos tiene la intención de preservar en su plenitud y diversidad, su identidad nacional e indivisible. Su unidad, forjada

por la convergencia de sus componentes árabe-islámico, amazigh y saharo-hassani, ha sido alimentada y enriquecida por sus afluentes africanos, andaluces, hebreos y mediterráneos...». La identidad árabo-islámica, a pesar de que es mencionada en primer lugar, no es ya la única consagrada en la Carta Magna.

Aunque la nueva acción migratoria haya acercado a Marruecos y los pueblos africanos de alrededor, la realidad es que la conexión entre el país magrebí y los de la subregión se viene produciendo desde antaño a través del campo religioso. Marruecos recibe flujos migratorios de naturaleza religiosa. Así, la corriente sufí Tijanía, cuyo fundador está enterrado en Fez - la capital espiritual del reino alauí - ha favorecido siempre las relaciones entre Marruecos y Senegal en donde la Tijanía abarca a una gran parte de la población senegalesa.

Senegal no ha sido el único país de la cornisa atlántica con el que Marruecos, a través del sufismo, ha mantenido estos lazos de fraternidad. También ha sido el caso con Níger, Mali, Mauritania o Burkina Faso. Esta convergencia de identidades en el país magrebí ha dado lugar a una redefinición social que podría explicarse desde la voluntad de las élites gobernantes de evitar el fenómeno de la «reislamización» y superar el monismo que identifica a otras sociedades en donde impera una visión rigorista del islam.

La monarquía marroquí hace en este sentido bandera de su identidad religiosa plural⁴ e insiste en la práctica de un islam moderado (popularmente expresado como «*au milieu*») a través de la promoción de corrientes espirituales como el sufismo. Por otra parte, el incremento de la presencia de colectivos procedentes de otros países de África Occidental no sólo refuerza los vínculos entre corrientes islámicas de la región, sino que contribuye a reforzar el papel de las minorías cristianas en suelo marroquí.

La necesidad de establecer una doble diplomacia interdependiente, migratoria y también religiosa—ésta última comenzó con la creación en junio de 2016 de la Fundación de Mohamed VI de ulemas africanos—marcará la actuación del régimen marroquí en los próximos años

Integración en Marruecos de los migrantes regulares

El PMM ha contribuido a la visibilidad de Marruecos y de su estrategia migratoria, y le reafirma como país no sólo de emigración y tránsito, sino también de inmigración. En este sentido, por orden de Palacio, el Consejo Nacional de Derechos

⁴ Alioua M; Ferrie JN; Reifeld H: «La nouvelle politique migratoire marocaine», Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/titre-unique/-/content/probleme-und-erfolge-der-marokkanischen-migrationspolitik>

Humanos (CHND) en 2013 puso a disposición de los ciudadanos extranjeros, a través de los ayuntamientos de las ciudades de Marruecos, los mecanismos necesarios para iniciar el correspondiente proceso de regularización. A él se acogieron miles de personas con el fin de salir de su situación irregular.

La regularización ha simbolizado una nueva orientación del Estado marroquí hacia el fenómeno migratorio que, inspirándose en el modelo europeo y en su legislación, ha desarrollado una visión menos clásica de la seguridad y se ha posicionado, aunque de momento sólo en la teoría, a favor de la preservación de los derechos de los migrantes.

La mayoría de los migrantes encuentran en Marruecos un lugar de destino, atraídos por su situación económica, cualitativa y cuantitativamente mejor que la que pueden encontrar en los países subsaharianos. Para que el país se proyecte como futuro modelo de integración, sus dirigentes necesitan sin embargo centrar su atención en varios aspectos: 1) el respeto de los derechos humanos 2) el desarrollo de un Estado de derecho, 3) la elaboración de políticas públicas adecuadas en el campo de la educación y de la sanidad, 4) el establecimiento de una legislación laboral que proporcione a los migrantes una situación formal, 5) el aumento de las políticas de protección social.

Estos cinco aspectos marcan una verdadera zona de estabilidad para los migrantes que aspiran a transitar hacia la

ciudadanía. En este desafío, Europa, y España en particular, están muy presentes a través de un proyecto denominado «*vivre ensemble*», financiado por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), mediante el que técnicos en la materia trabajan en Rabat para crear ese espacio común en suelo marroquí que una diversas identidades (arabo-africanas). Este proyecto está gestionado por España que se presenta ante el mundo como un país con experiencia en procesos de integración de migrantes, por tanto, un referente para Marruecos en la futura promoción de la diversidad cultural y de las políticas de integración.

Las autoridades marroquíes tienen ante sí el reto de promover la igualdad de oportunidades, la atracción de talento y la lucha contra la xenofobia. Más allá de la cuestión humana, los procesos de regularización iniciados por el país presentan otros retos: el inevitable incremento de flujos migratorios, cuyos integrantes aspiran a permanecer en Marruecos, y la puesta en marcha de futuras campañas de regularización masiva, así como la adquisición de la residencia y de la nacionalidad marroquí.

El derecho a adquirir la nacionalidad en Marruecos no representa por el momento una prioridad para el Estado, pero sí se perfila como un tema especialmente relevante para el futuro. De momento se desconoce, por ejemplo, en qué situación quedarán, de acuerdo con el Derecho marroquí, los hijos de parejas mixtas que nazcan en territorio marroquí. La nacionalidad

marroquí es hoy muy restrictiva, pero se verá obligada a atender en los próximos años a la situación de personas nacidas, sociabilizadas y educadas en suelo marroquí. Aquí se plantea un problema relacionado con la cuestión racial, puesto que la población marroquí sigue mostrándose racista con respecto a los africanos.

Un nuevo modelo de sociedad en el marco de la «seguridad societal»

Marruecos, tal y como adelantaba el discurso real en el 38º aniversario de la Marcha Verde, cambió de paradigma: de considerar al migrante como enemigo a aceptarle como residente. El monarca afirmó: «nuestro país se ha transformado en destino de residencia de los extranjeros». Presentaba así a su país como tierra de destino y de acogida. Desde entonces, la administración trabaja conjuntamente con agentes de la UE y de Naciones Unidas en la puesta en práctica de las políticas públicas anteriormente citadas, con el fin de favorecer la integración de los residentes extranjeros en Marruecos.

El Estado necesita ahora aprobar dos leyes previstas el pasado mes de junio, la de extranjería y la de asilo. El retraso en la aprobación de ambas normas, pendientes de superar el primer filtro parlamentario, se interpreta como un paso atrás de

Marruecos en su deber de cumplir con los objetivos de la nueva acción migratoria.

Los textos legislativos relativos a asilo político y extranjería obligarían a Marruecos a poner a disposición de los migrantes los mecanismos para que puedan acogerse a su derecho de «nuevo ciudadano», esto es, acceso a residencia legal, vivienda, entre otros. Igualmente, la posibilidad para un migrante solicitar a las autoridades marroquíes la protección de asilo político en el caso de persecución.

El bloqueo parlamentario ha tenido consecuencias para Marruecos, al que se le ha impedido acceder a las ayudas previstas desde Europa para la puesta en marcha de las nuevas leyes. No obstante, serían necesarios, además de nuevos dispositivos legales que contribuyan en la integración de los migrantes, un cambio de la percepción de la sociedad marroquí que mantiene un discurso hostil y de discriminación hacia los extranjeros del África Occidental. Para combatir la visión del migrante como fuente del miedo, el Estado marroquí debe ser responsable en la aplicación de una estrategia de regularización de migrantes que no se limite a su carácter diplomático y de influencia en la región, sino que persiga una integración, normalización y aceptación efectiva por parte de la ciudadanía marroquí.

En este sentido, la seguridad societal debe ser garantizada por los actores estatales. Esta figura debe implicar una protección del conjunto de una ciudadanía cada vez más diversa, y así reducir los riesgos de violencia social. La visión de determinados actores estatales, muy particularmente en el seno del Ministerio del Interior marroquí, en virtud de la cual consideran que la migración es un riesgo y amenaza en el contexto de la defensa de la seguridad nacional o estatal debería quedar relegada por las nuevas directrices sugeridas por Palacio, que llaman a la reivindicación de la naturaleza africana del Estado marroquí.

Marruecos ya no es sólo el vecino del sur que coopera con Europa en la vigilancia de su frontera externa, sino que desarrolla una apuesta novedosa como país receptor de migrantes.

Así, el país magrebí se enfrenta a dos importantes retos: por una parte, preservar su posición como aliado estratégico europeo en materia de seguridad, lo que implica el control de los flujos migratorios —además de la lucha contra el extremismo religioso violento— y, por otra, consolidar su estatus de tierra de acogida en un momento clave para su acción exterior en el continente africano que empezó con el retorno del país magrebí a la Unión Africana. Marruecos se prepara ahora para ingresar en la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO). La entrada del país magrebí en esta organización tendría como consecuencia la libre circulación de personas del África Occidental hacia Marruecos. Rabat se plantea este

reingreso, pero únicamente si se le permite imponer restricciones relativas a la circulación de personas.

Marruecos frente a los migrantes irregulares

Las cuotas de migrantes que buscan integrar el proceso de regularización son cada vez mayores. El Estado no ha respondido a todas las solicitudes. Muchos migrantes se han quedado bloqueados en situación irregular y han sido objeto en los últimos tres meses de expulsiones violentas y forzosas a sus países de origen o al sur de Marruecos. Esta cuestión, relacionada con el respeto de los derechos humanos de los migrantes y la mejora de la gestión de las migraciones de una manera segura, ordenada y regular, ha representado el eje central en el debate del (PMM).

Durante la cumbre, los líderes defendieron las migraciones como una oportunidad y una necesidad para los países con recursos. Marruecos se sintió aludido: aunque no es considerado país desarrollado *per se*, su emergente modelo económico atrae en cada vez mayor medida mano de obra emigrante de países menos desarrollados de su vecindad del sur.

La aceptación del Estado marroquí de incluir en su suelo estas migraciones regulares y ordenadas es percibida por Europa como una solución preventiva frente a los flujos migratorios ilegales. Marruecos, sin embargo, no puede responsabilizarse en

exclusiva de los miles de migrantes de todo el continente africano, por lo que la situación exige una acción global en origen y tránsito. En este aspecto, la UE ha apostado por la estrategia de externalizar la seguridad y el control fronterizo en países ajenos a su territorio.

La externalización de las fronteras, como solución viable al fenómeno de las migraciones para evitar la llegada de migrantes a suelo europeo a través de la creación de centros de retención en países de tránsito, despierta muchos recelos. Se vulnera un derecho fundamental de los migrantes como es la libre circulación. De momento, sólo Níger, el principal país de tránsito para los países del África Occidental, aceptó la propuesta de abrir las puertas de un centro para retener a migrantes.

Además de la externalización de las fronteras, Rabat y Bruselas están buscando fórmulas para profundizar en la cooperación conjunta. Concretamente España ha pedido reforzar el convenio bilateral que existe con Marruecos (1992) y que admite el retorno de nacionales marroquíes. El objetivo de Europa es también alcanzar un «acuerdo conjunto de movilidad» que abra las negociaciones para facilitar el retorno de migrantes de terceros Estados a sus países de origen.

En los últimos tres meses, Marruecos ha puesto en obra esta práctica, pero únicamente de manera coyuntural, como resultado de una negociación *ad hoc* a través de las embajadas africanas

en Rabat. Optar por una materialización sistemática de esta práctica se negocia entre Marruecos y la diplomacia africana, que daría un salto cualitativo en el campo de las devoluciones. Sin embargo, todas estas medidas de seguridad en frontera, y más allá de las fronteras, siguen siendo insuficientes y poco resolutivas teniendo en cuenta la dimensión global del problema.

Igualmente, resulta capital integrar en cualquier análisis las previsiones de la mutación demográfica africana, que multiplicará por dos su población en los próximos treinta años. Si no va acompañada de políticas de desarrollo en origen, esta aceleración de la movilidad humana tendrá consecuencias directas en los países de tránsito y de llegada.

Conclusiones

Tras acoger la conferencia internacional sobre el Pacto Mundial de las Migraciones en la ciudad de Marrakech, Marruecos se consolida como jefe de filas africano en materia de migraciones. Su novedosa estrategia migratoria representa un necesario instrumento de trabajo que a la UE le gustaría extrapolar a otros países del Norte África como Argelia. Con todo, la estrategia se considera un proyecto inacabado mientras no se consiga alcanzar una integración real en el país y su sociedad de los extranjeros llegados de los países del África Occidental.

La progresiva transformación del modelo de sociedad marroquí exige esfuerzos de las instituciones y de los cuerpos y fuerzas de seguridad, así como del apoyo de medios de comunicación y agentes sociales que consigan vehicular en la población mensajes contra el racismo y la xenofobia. De lo contrario, sólo se habrían puesto en marcha procesos de regularización que no han logrado por sí solos integrar a los migrantes en la sociedad.

Se hace necesaria la articulación de políticas que protejan el futuro modelo de sociedad, no caracterizado ya en exclusiva por su naturaleza arabo-musulmana, sino también por diversos componentes africanos. En este sentido, la estrategia migratoria de Marruecos bajo el reinado de Mohamed VI ha permitido una reparación de errores pasados, pues durante el régimen de Hassan II Marruecos no ejercía esa posición de liderazgo en los asuntos regionales. Con los procesos de regularización en curso y las políticas públicas del Estado planteadas, la situación ha dado un giro importante, y África entra en la agenda – tanto doméstica como exterior - del Estado marroquí.

Marruecos, como socio estratégico de la UE, ha vuelto a expresar su compromiso como garante del control de los flujos migratorios irregulares en la frontera sur de Europa. No ha dejado de ser una prioridad para la UE la aceptación por parte de Marruecos de las devoluciones de marroquíes llegados a España (las cuales han aumentado notablemente en los últimos meses).

Esta práctica de devoluciones también se empieza a aplicar entre Marruecos y países terceros. Esta forma de control, limitado a las devoluciones de los migrantes irregulares, no soluciona sin embargo a largo plazo un problema estructural.

La única forma de abordar de forma estructural las migraciones, y de luchar contra las mafias que trafican con personas, sería la creación de vías de migraciones legales. Mientras ésta no sea una prioridad política, además de invertir en democratización, mejora de gobernabilidad y construcción de un Estado estable, difícilmente se alcanzará una mejor gestión de las migraciones.

Recomendaciones

En cuanto a las migraciones irregulares:

- Las inversiones europeas en los países del África Occidental deberían ir condicionadas por políticas estatales reales de desarrollo que permitan a los potenciales migrantes superar la tentación de emigrar. Se trata de invertir menos en el control de las fronteras terrestres y marítimas y aumentar las ayudas en políticas de buena gobernanza en los países de origen y de tránsito.

- Los Estados africanos deben evitar la adopción de políticas migratorias que puedan obstruir las fórmulas regulares de migración o movimientos en la región. Esta sería una buena manera de acabar, en parte, con las mafias. En este sentido, resulta fundamental la labor de inteligencia entre agentes europeos y agentes de países de origen y tránsito para trabajar conjuntamente contra fuerzas de seguridad implicadas en las redes que trafican con personas.
- Para evitar que los cuerpos y fuerzas de seguridad se sientan tentados de colaborar con las mafias, los países de tránsito como Marruecos deben hacer rotar a las fuerzas desplegadas en puntos clave de las migraciones.

En cuanto a las migraciones regulares:

- Resulta insuficiente la regularización de los migrantes mientras no exista una política real de integración que permita al extranjero formar parte de las estructuras de la sociedad marroquí. Por ello y como primer paso, debe ser aprobada la ley de extranjería que legisle a los extranjeros en Marruecos en su proceso de integración.
- Una estrategia migratoria integral y efectiva exige la aprobación, en el caso de Marruecos, de una ley de asilo político para aquellos migrantes que huidos de conflictos

políticos puedan acogerse a una protección por parte del país de acogida.

- Evitar que los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado marroquí destinados al control de los flujos migratorios utilicen la violencia para disuadir a los migrantes que buscan llegar a suelo europeo. En este sentido, Europa debe exigirle a su socio marroquí un mayor respeto de los derechos humanos en la gestión de los migrantes irregulares.
- Marruecos debe establecer como prioridad el combate contra el racismo, para así lograr articular un proceso efectivo de integración de los migrantes regulados.



Las Notas de Prospectiva son análisis breves que alertan sobre cambios sociales, políticos o económicos, que están teniendo lugar bajo la superficie de los acontecimientos; cambios susceptibles de afectar a la acción exterior de España y/o la Unión Europea.



www.fundacionalternativas.org