

**EL PROGRAMA DE REGIONALIZACIÓN  
DE MARRUECOS:  
UNA ESPERANZA PARA UN CONFLICTO ETERNO**

**por FERNANDO OLIVÁN LÓPEZ\***  
*Profesor Titular de Derecho Constitucional*  
*Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

---

\* Seguida de una nota sobre la Iniciativa de Autonomía en el Sahara de D. Ahadou Soulem, Embajador de Marruecos en España.



## RESUMEN

Marruecos ha iniciado un proceso de desarrollo territorial denominado el regionalismo avanzado. El modelo elegido está muy próximo al sistema español de autonomías. El sistema autonómico, a diferencia del federal, es un sistema abierto que permite el máximo nivel de autogobierno. Este proceso de regionalización se presenta como alternativa a las tensiones vividas en el Sahara Occidental y supone una verdadera esperanza de paz frente a un conflicto con más de treinta años.

## ABSTRACT

Morocco has initiated a process of territorial development named the advanced regionalism. The chosen model is very near the Spanish system of autonomies. The autonomous system, unlike the federal one, is an opened system that allows the maximum level of self-government. This process of regionalization appears as alternative to the tensions lived in the Western Sahara and supposes a real hope of peace opposite to a conflict with more than 30 years.

**Palabras clave:** Sahara Occidental, Regionalización avanzada, Federalismo, Nueva constitución marroquí, MINURSO.

**Key words:** Western Sahara, Advanced regionalization, Federalism, New Moroccan constitution, MINURSO.



## **SUMARIO**

- I. PRESENTACIÓN
- II. EL FORO HISPANO MARROQUÍ DE JURISTAS
- III. MARRUECOS Y LA MODERNIDAD
- IV. LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA
- V. CONCLUSIONES
- VI. DOCUMENTOS ADJUNTOS



## I. PRESENTACIÓN

De entrada quiero manifestar mi más sincero agradecimiento a los organizadores de esta Mesa Redonda. Para mí es un honor compartir mesa y trabajo con los colegas que me acompañan. El nivel de sus trabajos y la cordialidad con la que me acogen, alguien, en cierto grado extraño a la materia —de esto ya hablaremos luego— da testimonio de su calidad profesional y humana. Pero también quiero dar las gracias a esta Universidad a la que me siento especialmente vinculado. Una de esas vinculaciones que perduran pese al tiempo. Al departamento de Derecho Constitucional, a colegas como Miguel Ángel García Herrera, Javier Tajadura, Gonzalo Maestro, Javier Corcuera, por mencionar a algunos. Ya se van acumulando los años. Estudié en la «sucursal» de Deusto en Madrid, en el viejo caserón de «Areneros», y tuve por maestro en mi disciplina a Don Pablo Lucas Verdú. Así con el «don», ese don que ahora a duras penas merecen algunos de los miembros de la comunidad universitaria. Con él me examiné en Deusto para revalidar la carrera. Aquella era la única universidad del país vasco. Fueron años de transición. Justamente «La Transición» como ya empezaba a llamarse. En la sede de la calle de Marqués de Cubas, la antigua calle del Turco en tiempos de la Iª República, como bien recordarán los aficionados a la historia constitucional, nos reuníamos a discutir, artículo por artículo, la naciente Constitución. Los textos aparecían publicados en *El País*, un periódico que también echaba a andar por esas fechas, filtrados desde la Comisión Constitucional. En aquella sede del PSP aprendí de los grandes maestros: Morodo, Tierno, Pepiño Soto, etc. No recuerdo todo esto por mera nostalgia. Quisiera incorporarlo a la reflexión a la que nos invita la Mesa.

Y es que, si volver a estas aulas y en el País Vasco es para mí ya un momento de gratos recuerdos, lo es más por el nuevo verdor que parece recobrar toda esa época. Años de transición entonces y ahora. La Mesa Redonda en la que nos encontramos se ha convocado bajo una rúbrica que nos remite a las revueltas que vive el mundo mediterráneo. Afortunadamente, y digo afortunadamente para nosotros, esos aires de cambio no sólo corren en el Sur, sino que también dejan sentir su fuerza en las orillas del Norte. Las plazas de Madrid, Barcelona, Sevilla, no conozco los datos aquí, pero intuyo que los cambios son imparables. Por otro lado resulta enormemente ilusionante el proceso que se abre en este País Vasco y es más ilusionante cuando se ve, a nadie creo se le escapa este designio, que es un cambio ansiado profundamente desde todos los territorios del Estado. En estos meses hemos recibido más lecciones de derecho constitucional que en los últimos veinte años.

Por último también quiero saludar a los compañeros de la abogacía. Es curioso, también en estas nuevas revueltas en el Norte de África la abogacía ha tenido un papel destacado. El colegio de abogados de Túnez «se ha mojado». Numerosos compañeros han sufrido persecución y, algunos incluso, están muriendo en esta lucha. También ocurrió así en nuestro tránsito. Todavía recuerdo los acontecimientos de aquel día trágico en el «Despacho de Atocha», y la talla gigante que alcanzó en aquellos momentos un hombre por otro lado sumamente pequeño en estatura y en voz, hablaba muy bajito, Don Antonio Pedrol Rius. Otro «Don» con todos los merecimientos. El entierro de aquellas víctimas, donde cientos de miles de compañeros, estudiantes y gentes corrientes nos juntamos, fue también un aldabonazo en la conciencia naciente de un nuevo país. *Ultimi barbarorum*, escribió Spinoza en aquel panfleto que clavó a la puerta de su casa cuando masacraron a los hermanos Witt. Un grito que parece repetirse hoy a lo largo de esa inmensa región que hoy podemos llamar el Mediterráneo. Pero sobre todo esto vamos a volver porque no hemos hecho más que dejar cabos sueltos. ¿Mediterráneo?, ¿Transición?, ¿Hablamos todos de los mismo?

## II. EL FORO HISPANO MARROQUÍ DE JURISTAS

Tras estos agradecimientos toca presentarme. Entiendo que he recibido esta invitación como experto. Justamente por esto tengo ese privilegio, que se convierte en un deber, de hablar. La misma etimología de nuestras palabras nos invita a ello. Basta ver como el concepto «conocer», que en griego remite a *histor*, de donde vendrá, a propuesta de Herodoto, el término —y el concepto— de «historia», e «historiador», encuentra en latín su forma de *gnarus* de donde deriva la raíz latina *narus*, de donde vienen a su vez *noscere* y *narrator*, es decir, «narrar». Saber era, para los griegos y romanos, sinónimo de «contarlo», en el fondo la Historia no sería más que esto, ese narrar lo que se conoce. Pero esto entraña también un compromiso. El saber o es social o no es nada. Ésa es también la función de la Universidad: Narrar, desarrollar esas narraciones sobre las que se entremezclan los saberes. En el marco de las ciencias sociales, el saber es, por lo tanto, un relato. Narramos nuestros relatos tratando de conferirles la máxima coherencia. El Saber es justamente esto: aportar una narración capaz de incorporar todos los elementos del discurso. Lo que venimos a hacer aquí es configurar esas narraciones, esos relatos, con sus coherencias y sus lagunas, sus contradicciones y sus silencios. Desde primero de carrera explico a mis alumnos que, a lo sumo, lo único a lo que podemos aspirar es a que esa narración, al menos, sea coherente con nosotros mismos. Llevo treinta años de ejercicio profesional. Treinta años como abogado y profesor universitario donde he tenido que defender las cosas más variopintas. Mis alumnos, es cierto que sólo en primer curso, me preguntan cómo es posible defender a

alguien que se sabe que es culpable. Les explico que, en derecho, no existe ninguna posición establecida *a priori*. El concepto de culpable o inocente no es, en la positividad de la norma, una realidad al margen del debate. En definitiva, ser culpable o inocente es la consecuencia de un proceso y no de una previsión alcanzada desde la abstracción de la conciencia. En derecho la «verdad» no es ontológica sino dialéctica. Por eso, en definitiva, no resulta perjudicial incorporar algunas dosis de escepticismo cuando hablamos de Justicia. Justicia también es «lo que conviene».

Con esto ya he hecho parte de mi presentación. Además de profesor universitario, más de veinticinco años de servicio a la función pública en la Universidad, soy abogado. Trabajé para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, el ACNUR. Fui el encargado de organizar la oficina de servicios jurídicos para refugiados, lo que hicimos a través de una entidad llamada la CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado). Desde ahí conseguimos abrir una línea de interpretación jurisprudencial novedosa. Recuerdo la primera sentencia que se ganó. Fue el caso Korosh Sasani, que todavía figura en los manuales y que introduce la doctrina de los «indicios suficientes», base del actual sistema de protección a los refugiados y asilados políticos. Posteriormente y ya desde el Colegio de Abogados, constituí el Aula de Migración, instancia que todavía hoy se reconoce como la pionera en la defensa de los inmigrantes. Gracias a la labor del Aula se reconoció el derecho a la asistencia jurídica en la misma frontera y, con ello, la plenitud del estado de derecho también para los extranjeros. No quiero dejar de marcar otro factor que viene a cuento en esta ponencia: soy responsable del área de protección a refugiados y desplazados del CEDIH, centro de Cruz Roja para el estudio y difusión del Derecho Internacional Humanitario y de los Conflictos Armados. Fue de todo este entramado de actividades de donde surgió una institución de la que soy actualmente el Presidente después de años como Secretario General y que es, así lo entiendo, la razón por la que estoy hoy ante ustedes: el FORO HISPANO MARROQUÍ DE JURISTAS.

El Foro es un grupo de reflexión en el derecho para el acercamiento de los sistemas jurídicos español y marroquí. Nace ante la urgencia de hacer del derecho un marco de convivencia y desarrollo y no un obstáculo para las relaciones interpersonales. Llevamos cerca de diez años trabajando en esos procesos de armonización que promueven la conversión del «Estrecho» en un verdadero espacio de garantías en beneficio de todos. Hay que ser conscientes que España es residencia de cerca de un millón de marroquíes así como, fruto de la deslocalización industrial, Marruecos da cobijo a miles de empresas españolas. Las relaciones sociales, económicas y políticas entre ambos Estados son, por lo tanto, estrechísimas. Por medio hay, es cierto, una brecha económica gigantesca, sin embargo la peor brecha es la jurídica. Un espacio que es compartido y vivido de forma tan intensa no puede articularse en derechos que se den la espalda. Por ejemplo, un testamento de un ciudadano marroquí en España, po-

día ser una verdadera trampa jurídica con pleitos de más de treinta años si el causante tenía bienes en ambas partes del Estrecho. Lo mismo sucede en temas como la Seguridad Social y sus prestaciones, el derecho societario, la protección de la propiedad inmobiliaria o la propiedad intelectual. Un largo etcétera que, frente a los casos anecdóticos que pueden ocurrir con otros países o con el mismo Marruecos hace a penas treinta años, hoy se vuelven la cotidianidad en la actuación de los tribunales. He utilizado el presente pero he sido injusto. Afortunadamente estamos en un proceso de profundos cambios. La brecha económica es cada vez menor. Puede que algún día se dé el *sorpasso*, y, afortunadamente, el marco jurídico cada vez es más armónico. El año pasado (2010), en los trabajos de la Cumbre UE-Marruecos se establecieron las metas de Armonización jurídica. Un proceso iniciado hace al menos ocho años y que acumula ya importantísimas reformas legislativas, entre ellas ese código de familia que tantas dificultades acumulaba para la vida corriente de los ciudadanos y que hoy es expresión de cómo se pueden hacer bien las cosas.

El Foro es un grupo de trabajo, decimos, especializado sobre todo en el marco del Derecho privado, entendiéndolo por éste el que afecta directamente a las personas. Derecho de familia, arbitraje comercial, migraciones y trabajo, urbanismo, propiedad intelectual, asociaciones mercantiles, etc., sin embargo no hemos querido huir de incorporar nuestra reflexión a esos otros problemas que constituyen lo público. De esta manera, ya en el Plenario de Tánger (2009) se incorporaron Mesas de trabajo con temas como «Vida municipal», «Alianza de Civilizaciones» y «Organización Territorial». En concreto esta Mesa fue constituida por el Patronat Catalunya Mon y presidida por el, entonces, Director General del IEMed, y hoy Secretario General de Asuntos Exteriores de la Generalitat de Catalunya, D. Senén Florensa.

Esta Mesa resultó premonitoria. A los solo tres meses, ya en enero, el Discurso del Rey Mohamed VI, abrió la vía para promover un nuevo sistema de organización territorial, lo que se denominó la «Regionalización avanzada» y cuya gestación se encargó al entonces Embajador de Marruecos en España, Sr. Omar Azziman, por otro lado, también miembro fundador del Foro.

A parte de la alta calidad técnica y científica del Sr. Azziman, no dudo que entre los motivos del nombramiento no pudiera estar su profundo conocimiento de la realidad política española, su simpatía confesa por Cataluña, país que conocía perfectamente, pero sobre todo su conocimiento del modelo autonómico. El modelo español, sin necesariamente estar presente en el proyecto marroquí, no deja de ser un «aroma» inspirador de la reforma. El Foro dedicó la sesión inaugural de su siguiente Plenario (Barcelona 2011) al análisis de este modelo, para lo que contamos con los trabajos del propio Sr. Azziman, el Sr. Naciri, Ministro de Justicia y el Sr. Liddidi, Secretario General de Justicia. Por parte española presidió los actos el Sr. Florensa. Es decir, a la vista de los nombres, toda una decidida apuesta por el enorme desarrollo alcanzado por Cataluña.

### III. MARRUECOS Y LA MODERNIDAD

Hemos comentado lo mucho que ha cambiado Marruecos. Basta darse una vuelta por Tánger o Casablanca y recordar cómo eran esos Tánger y Casablanca de hace, a penas, veinte años. El parque automovilístico, el paisaje urbano, la industria, las universidades. En la pasada edición de la Feria de Universidades en Casablanca, abierta sólo a la oferta de universidades privadas y/o extranjeras (de España acudieron diez públicas y dos privadas), acudieron más de veinte mil estudiantes interesados en conocer la viabilidad de estudios fuera. No vamos a entrar en la vieja polémica de que debe ir antes, el desarrollo económico o la conquista de las libertades y derechos. Sin embargo, la realidad es que partíamos de una sociedad atrasada y que, hoy día, entra a grandes pasos en la Modernidad. Es cierto que aún queda el Marruecos profundo, bolsas poblacionales de difícil acceso y de las que sabemos más bien poco. Es cierto, pero ese tipo de bolsas han existido también en la transformación que sufrió España. Todavía hoy existen en España mientras aparecen nuevos retos y dificultades y, sin embargo, nadie duda de ese profundo cambio. Basta un poco de memoria histórica para recordar cómo era nuestro país hace a duras penas cuarenta años. Y si «veinte años» no son nada para el Tango, aún menos son cuarenta en la conciencia de la Historia. Ávila, una capital de provincia, introdujo el sistema de agua corriente en los años cincuenta. Hace solamente cincuenta años y pico.

Sin embargo, la Modernidad no es sólo economía. Y es aquí donde queremos llegar. En el último Plenario del Foro, Barcelona 2011, pudimos repasar la profunda transformación normativa en la que se ha embarcado Marruecos. Desde que se iniciaron las reformas, se han reformado o cambiado más de veinte leyes que pudiéramos denominar orgánicas, es decir, organizadoras de la vida, verdaderas piedras angulares del sistema. Personalmente nos ha interesado sobre todo el sistema judicial y el papel de la abogacía y el resto de operadores jurídicos y es aquí donde sí se ven, ya en una perspectiva más técnica, los grandes cambios.

No podemos seguir adelante sin reflexionar un punto sobre que supone esta transformación. Hemos dicho que en la pasada Cumbre UE-Marruecos, como también sucedía en el reconocimiento del Estatuto Avanzado y en otros instrumentos, se formulaba un llamamiento a esa urgencia de convergencia con los países europeos. La primera pregunta es ¿Por qué? La respuesta está en la mutua necesidad que tenemos unos de otros. En el fondo hablar de Europa sin incorporar al Mediterráneo en su totalidad es un contrasentido. Desde Turquía, pasando por todo el arco Sur hasta Marruecos, todo eso es lo que los clásicos llamaban Europa. Verdadero Mare Nostrum. ¿Nos hemos percatado que el proyecto Europeo entra en declive justamente cuando deja de proyectarse hacia la cuenca mediterránea?

Y es que hoy vivimos en una sociedad globalizada. Si la globalización no es todavía una realidad universal homogénea, sí alcanza una mayor intensidad

en los denominados espacios regionales. El Mediterráneo es una de esas regiones, por eso nació el Proceso de Barcelona y, desde ahí, la nueva Unión para el Mediterráneo. Pero aún más sentido regional y, con ello más globalización se ha producido en el extremo occidental de esta región. España, Francia y Marruecos, y de una forma cada vez más intensa con Portugal, Italia, constituyen un verdadero complejo económico, social, cultural y humano que se irá perfilando cada vez más en los próximos años. Hemos dicho que en España hay casi un millón de ciudadanos marroquíes, más aún si contamos irregulares y en tránsito o los muchos que ya han alcanzado la nacionalidad española pero que siguen manteniendo sus lazos sociales, culturales y políticos con Marruecos. El año pasado se constituyó la Asociación de Intelectuales Marroquíes en España, aglutinadora de un censo con miles de profesionales entre médicos, profesores universitarios, abogados, ingenieros, etc. En Francia la dinámica es mucho mayor. Y es una población joven, activa y, gracias a esa globalización fruto de la revolución de las comunicaciones, profundamente vinculada a su país de origen. Es interesante comprobar cómo se han sumado al esfuerzo modernizador que hemos mencionado altos profesionales que ya tenían una nacionalidad diferente. En la Comisión Constitucional hay, incluso, profesores de Sciences-Po que compatibilizan su ser franceses y marroquíes. Este mismo año se ha creado la Cámara de Comercio de Marruecos en España y ya han abierto sucursal en España hasta tres bancos marroquíes. El número de grandes empresas marroquíes en España crece constantemente mientras miles de empresas españolas trabajan ya allí. En mi aula en Derecho hay dos alumnas marroquíes hijas de la inmigración, pronto se juntarán con los Erasmus en el reciente convenio firmado entre mi universidad y la de Casablanca. Un tejido mixto. En lo humano, en lo profesional, en lo económico y cultural. Y también en lo político. Pero ¿Por qué digo en lo político? Aquí está la clave.

Permitirme una pequeña reflexión. El derecho, y ésta es la tesis que sostengo desde hace años, va perdiendo su rigidez sistémica. Lo que hemos dado en llamar la Modernidad y que arrancarí­a con el Renacimiento o, más concreto aún, con Westfalia, fue creando un sistema jurídico-político basado en el principio de soberanía. Un principio básico, fundamental incluso, sobre todo para los sistemas democráticos. Si el poder reside en el pueblo, es fundamental definir el universo de los que lo componen. El derecho respondía a esta urgencia a través de una rígida política de fronteras. Magistralmente lo explica Pascal en uno de sus «pensamientos» —*¿Por qué me matas?* —*¿Qué pregunta!, ¿No vives al otro lado del río? Si vivieses en este lado, amigo mío, yo sería un asesino y sería injusto matarte de esta manera. Pero como vives del otro lado, soy un héroe, y ello es justo. ¡Una justicia extraña que está delimitada por el agua! Lo que es verdad en un lado de los Pirineos, es error en el otro* (Pensées. B. Pascal).

Las Fronteras marcaban así, no tanto los límites geográficos sino sobre todo los espacios de la juridicidad. El derecho sólo llega hasta donde llega el

Estado. Por eso el Derecho internacional ha tenido siempre ese carácter de «Derecho débil», un derecho establecido sobre el acuerdo voluntario, sin la potencia que entraña la *Potestas*, es decir, el principio de soberanía. Westafalia, como hemos apuntado, supuso la quiebra definitiva de un orden universal (esa pirámide bicéfala que ordenaba el mundo medieval) para convertir la geografía en un mosaico de órdenes nacionales. O mejor dicho, estatales. Un proceso que, como todo en la Historia, nace algunos siglos después y, como con las grandes olas, se mantuvo hasta bien entrado el siglo XX, y aún sobrevive en este siglo XXI. Como antecedentes, y ejemplo perfecto de lo que quiero decir, está esa hermosa frase recogida en «Las Partidas», donde el Rey Sabio proclama su voluntad de independencia: *Rex imperator in regno suo est*, ya no hay Emperador, nos viene a decir —la Guerra de las Investiduras abocó a ello—, cada territorio marca los límites del Poder. El poder se territorializa. Es cierto que el proceso de concentración aún avanzará durante siglos cuando se alcance en cada territorio, primero la unidad de conciencia ideológica con ese *cujus regio, ejus religio*, luego la unidad poblacional con el triunfo del nacionalismo, hasta alcanzar, al final, la unidad económica en ese imperialismo que cubre el tiempo que va desde finales del siglo XIX hasta bien entrado el XX. Sin embargo, a partir de aquí, el proceso entra manifiestamente en descomposición.

Las grandes unidades que construyeron el Estado moderno, las unidades territorial, ideológica, poblacional y económica han entrado definitivamente en crisis y la globalización es a la vez su causa y su efecto. Recomiendo la lectura de una ley que ha pasado muy desapercibida. Una de esas grandes leyes de la era Zapatero y que, con el tiempo, nos permitirán apreciar la profunda revolución de su legislatura. Es el denominado «Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior; la Ley 40/2006, de 14 de diciembre». Una ley que, como me ha gustado decir, supone una verdadera transformación de la Constitución española y la incorpora a una época global. Animaría a que las Comunidades Autónomas con coraje, se lanzaran a la redacción de normas paralelas. Ser capaces de crear verdaderos espacios desterritorializados. Reconocer competencias político-administrativas, fuera de la jurisdicción del Estado. Hacer del Estado un verdadero, en la terminología de Ernest Forsthoft, instrumento «prestador de asistencia vital». Es decir, romper con la idea caduca de la soberanía para crear espacios sustitutivos del viejo concepto de «estado de derecho». Y es que es ahí a donde vamos. En la inquietante expresión de Ferrajoli, «El Estado ha devenido demasiado pequeño para las grandes cosas, pero demasiado grande para las pequeñas». El mundo entra en un profundo proceso de Regionalización y lo hará en esa doble dimensión, hacia lo Macro, creando esos espacios compartidos que proporcionen soluciones a escala (la Unión Europea es el gran ejemplo), pero también hacia lo Micro, en la urgencia de acercar al ciudadano esas soluciones. En definitiva, el Estado, en esa expresión cada vez más asumida de Administración, ésta, debe estar, al servicio de los ciudadanos y el derecho.

Y éste es el gran reto que debemos asumir para los próximos años: ser capaces de crear un derecho cercano, que resuelva los problemas de todos nosotros. Hay que ser conscientes que la globalización nos estaba llevando hacia la destrucción misma de los valores sagrados conquistados con las revoluciones de la Modernidad. Las leyes de extranjería rompían con el principio de igualdad arrastrándonos, de nuevo, hacia la Edad Media. Un mismo territorio con distintas leyes: vecinos del rellano de la escalera, trabajadores en la misma cadena de montaje de la fábrica, chavales sentados en el mismo pupitre, quedan así regulados por leyes distintas, con distintos niveles de derechos, con tratamientos distintos. El derecho se nos estaba cuarteando arrastrado por un personalismo que disolvía los grandes valores proclamados por esa revolución liberal. Sin embargo afortunadamente se produjo la reacción. Frente a ese derecho parcelado y erosionado, la potencia de doctrinas como la de los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario o, en un plano más prosaico, el desarrollo de modelos como el Arbitraje o la Mediación, el interés por la vida pública que conllevan los procesos electorales y que abren la participación transnacional (lo hemos visto en las recientes elecciones peruanas o en las colombianas y ecuatorianas y se propone para las próximas marroquíes) van creando una nueva internacionalización de las normas y, con ello la urgencia de armonizarlas y de ponerlas en común. El Estatuto Avanzado reclama la cooperación parlamentaria entre los países europeos y Marruecos. Cooperación parlamentaria. Me niego a creer que los firmantes de ese texto sólo pensaban en la mera intensificación de los viajes de cortesía. Cuando hablamos de «Cooperación parlamentaria» tenemos que estar refiriéndonos a otra cosa, y eso otro no puede ser más que la cooperación en las tareas normativas, en el empeño de hacer del espacio de las dos geografías un espacio compartido también por ese poder legislativo. Todo esto va llegando. Es el programa que desarrollamos desde el Foro en los más de quince Grupos de trabajo. Acercamiento de la eficacia de las notas registrales para una mejor garantía y movilización de la propiedad inmueble; en derecho de familia, para facilitar la vida a las numerosísimas familias transnacionales; en el derecho de propiedad, en el urbanismo, en el arbitraje, etc. Nace así, lo que ya podemos denominar un «Derecho blando», líquido incluso, en la terminología que viene popularizando Zygmunt Bauman y que, frente a la rigidez del derecho nacido de la expresión de la soberanía, se «derrama» sobre realidades transnacionales. Un derecho que se construye desde marcos distintos de la soberanía. Espacios técnicos, donde los «comités de sabios» tienen la palabra.

Por eso cuando hablo de modernización estoy hablando de ese profundo proceso que nos atañe a todos. He terminado el anterior párrafo hablando de los «sabios». En una terminología más radical debía haber dicho los «clérigos», *les clerics*, lo que me hubiera permitido incorporar una olvidada metáfora, la de Julien Benda: *La trahison des clerics*. Y es que el gran riesgo que entraña ese nuevo derecho, post-soberano, forsthoffiano, si se nos permite el

término, es su indudable déficit democrático. Ya lo sufrimos en el marco de la Unión Europea donde todavía es difícil reconocer la expresión de la soberanía popular en la actividad normativa de las Comunidades, sin embargo el riesgo será aún mayor en esos nuevos espacios. El riesgo es que un nuevo «neo-despotismo ilustrado» termine por imponerse. Sin embargo mi posición no es radicalmente pesimista. Es más, creo que las sociedades terminan recreando los espacios de participación, recuperando el valor de lo público como marco del interés general. En mi interpretación constitucionalista la respuesta a este reto está en la profundización del marco territorial. El movimiento de las regiones y autonomías tiene la respuesta.

Por eso, cuando hablamos hoy de un conflicto como el del Sahara Occidental, pero en cierto grado lo mismo nos sucede con otros espacios, Palestina, Kosovo, Padamia, Walongia, Escocia, incluso, y como no, el País Vasco, etc. No tenemos más remedio que incorporar nuevas transversales y recuperar un discurso integral que sea capaz de superar las viejas dimensiones en las que, la mayoría de las veces, y por pura inercia, hemos ido encerrando nuestra interpretación de los hechos. Si es que, además, en el marco de la política se puede hablar de hechos.

Uno de los factores nuevos que se nos incorpora —la propuesta de la Mesa lo reclama desde su enunciado— es el de las transformaciones —las revoluciones— que acontecen en el sur del Mediterráneo. En este contexto me permito hablar de las transformaciones jurídicas en las que se ha introducido Marruecos. De aquí nos interesa destacar dos: el proceso de territorialización que se mueve a través del programa de «Regionalización Avanzada» y la reforma constitucional que se abre con el discurso de Rey del pasado 9 de marzo.

Marruecos inicia así a un proceso de modernidad de consecuencias absolutamente abiertas. En la previsión de las próximas elecciones legislativas para el próximo año, se introduce, como una absoluta cuña, una reforma del sistema constitucional que, como mínimo, no podemos más que saludar. Hay que reconocer, de entrada que, en Marruecos, funciona un régimen de partidos políticos y de activismo social absolutamente parangonable a los modelos europeos. Lo que todavía quedaba por abrir era el sistema político anclado en una bicefalia incompatible con las estructuras democráticas modernas. Desde un punto de vista constitucional, resulta más cercano a los regímenes liberales de mediados del siglo pasado, las denominadas monarquías constitucionales donde la soberanía quedaba compartida entre la Corona y el Parlamento, todo ello en oposición a los sistemas de Monarquía parlamentaria, únicos ya existentes en Europa, donde la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, restando a la Corona las solas funciones «simbólicas» y de representación exterior (tal y como sucede en España) Pues la reforma iniciada apunta incluso hasta ese nivel de democratización.

Esto convierte a Marruecos en un Estado verdaderamente en transición, donde una sociedad civil y política ya plenamente democrática, desarrolla su

dinámica en un marco todavía predemocrático. Y es este modelo el que entra ya definitivamente en crisis avanzando hacia su plena transformación. No dudo que los acontecimientos que vive el Mediterráneo no hayan sido coadyuvantes, pero la realidad es que era una dinámica inscrita en la misma naturaleza del sistema, en definitiva, ese último paso se iba a dar de una manera u otra, era la consecuencia de la propia transformación del estado en lo económico, lo social, lo cultural y, como ya hemos apuntado, lo jurídico. La profunda remodelación del aparato normativo emprendido por Marruecos hace a duras penas algo más de un lustro, anunciaba ya su objetivo definitivo: la plenitud de un modelo claramente constitucional y democrático.

Una Comisión de altísimo nivel, ha iniciado ya las pertinentes rondas de consultas donde partidos políticos, sociedad civil, mundo económico y sindical etc., han quedado convocados a la preparación de los primeros borradores. Si se mantienen los plazos, para esas elecciones generales que hemos mencionado, el país tendrá un sistema definitivamente parangonable con el de los países europeos. Esto, además, con un sistema civil y político ya plenamente desarrollado y una prensa suficientemente libre.

El otro proceso es el de la reforma de la organización territorial.

Este proceso es, claramente, previo a toda presión anterior. El capítulo definitivo, abierto con el proyecto de Regionalización avanzada, surge de un mandato de 3 de enero de 2010, es decir, de hace más de un año. Proceso que, además, se puede incorporar a otro incluso anterior, que se había iniciado para el Sahara ya en el 2007 y que se mantiene vivo y que, de una forma u otra, interactuará con el programa de Regionalización apuntado.

Lo que quisiera aquí es explorar la potencia que incorpora este proceso y estudiar las posibilidades que nos proporciona para resolver temas como el eterno conflicto del Sahara. Para ello, de entrada me gustaría anotar algunas líneas claves sobre las que se asienta el proceso, sus orígenes, su dinámica, en definitiva, cual es el modelo que, desde Marruecos, se ve como solución definitiva al conflicto. Pero, junto a esto, ser conscientes que los procesos abiertos, ésta es la gran maravilla de la Historia, son mucho más dinámicos que lo que se piensa. Como el viejo topo de la metáfora hegeliana, los movimientos, los cambios, muchas veces esconden bajo la tierra su capacidad transformadora. Personalmente pienso que estamos ante uno de los momentos más interesantes del siglo que comienza.

#### IV. LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA

El pasado 9 de marzo, el Rey de Marruecos anunció en discurso programático, el inicio de un proceso que, bajo la denominación de Regionalización Avanzada, proyectaba la reestructuración del país bajo un modelo de organización territorial. El mandato recogido en el discurso real abrió un proceso que

ha durado más de un año y en el que, de entrada, supuso la creación de una comisión del más alto nivel —*La Commission Consultative de la Régionalisation*— y que presentó sus conclusiones en marzo pasado, con la enunciación del programa aprobado.

¿Cuáles son las aspiraciones a las que apunta el sistema diseñado por la Comisión? Es importante tomar en consideración esta pregunta ya que —con independencia de su eficacia, y ahora no entro a discutir este extremo— diseña sin embargo el marco conceptual donde se quiere definir el proyecto. La declaración oficial, en su *Rapport sur la régionalisation avancée*, en su libro primero, nos da las claves:

1. El modelo se «quiere» —así se expresa en el texto— de esencia democrática. La utilización de este término en ese contexto específico, nos lleva a una especial lectura: el texto no se refiere a la mera existencia de una administración en un estado democrático, lo que pudiera llevarnos a la consideración de un mero sistema de desconcentración administrativa, sino que pretende ser un sistema de organización territorial expresión directa de esa voluntad general. En definitiva, estamos ante un sistema de organización territorial «descentralizado», es decir, un regionalismo o un sistema autonómico. La idea de participación ciudadana, gestión democrática, sometimiento a elecciones periódicas, democracia representativa, etc., son constantes a lo largo del texto.

2. El eje central de todo el modelo es el desarrollo. De nuevo aquí el concepto no es neutro. La idea de «desarrollo» conecta directamente con el concepto de bienestar, es decir, se propone como un sistema que apunta hacia modelos sociales de corte personalista, con una expresa consideración a la planificación económica.

3. Se pone especial énfasis en la gestión de los recursos, con atención expresa a la profesionalización de las capacidades operativas.

4. Se establece un modelo de cooperación entre el Estado y los entes locales que apunta hacia un verdadero partenariado. No hay, por lo tanto, una raíz de subordinación marcada por la tutela, sino todo lo contrario, una cierta equiparación que convierte al nuevo régimen en un verdadero contrato territorial.

5. Un nuevo concepto aparece como clave, me atrevería a decir que de raíz española por la centralidad que adquiere en nuestro sistema autonómico: el principio de «Solidaridad». En el caso español es éste, y no ningún otro, el «límite epistemológico» del concepto de autodeterminación. Un límite por lo tanto extraño al mismo Estado, un límite centrado en la idea de la persona como fin último de todo el sistema, pero también, y esto debiéramos recordarlo aquí en España, un límite de raíz voluntaria. Hablar de solidaridad, por la propia semanticidad de la palabra, entraña voluntad, autocompromiso, jamás sometimiento. La solidaridad no se impone, surge de la propia voluntad de entrega de la persona. No sería malo recordar toda la estrategia del término en las

obras de Leon Bourgeoise, Cosntantin Pecqueur o Pierre Leroux o en el mismo Fourier.

El resto de aspectos no son más que consecuencia de todo lo dicho. De entrada la voluntad de un cierto respeto a las marcas dadas por la Historia. Es decir, las regiones no pueden surgir de la nada, no se pueden construir contra una identidad deducida de factores culturales, económicos, lingüísticos e históricos. Debe atenderse también a la más perfecta consolidación —evitando la duplicidad de funciones y costes— con el resto de entes con presencia territorial: las comunidades locales y las prefecturas. Descentralización y desconcentración entran así en juego.

El modelo entraña la creación de doce regiones. Dos en el territorio del Sahara Occidental organizadas según un modelo de esencia democrática y gobernadas por un sistema de Consejos Regionales, dirigidos por un Presidente con poderes ejecutivos (y, por lo tanto, no delegados) que actuará a través de una administración específica y con la ayuda de un sistema de agencias especializadas.

En este aspecto, como venimos diciendo desde el principio, el modelo se asemeja al sistema autonómico español donde la organización territorial reproduce, en su marco competencial, el sistema general del Estado con una cámara de representación popular y un ejecutivo presidido de forma unipersonal. La clave, sin embargo, no está en esa estructura funcional sino en ese marco competencial. Es aquí donde el sistema alcanza su distinción entre el federalismo o la autonomía. Y aquí nuevamente el modelo recuerda más al sistema autonómico español que a otros modelos. Es cierto que el paquete de competencias aparece escueto, centrado en temas económicos y de desarrollo, pero la clave, como venimos insistiendo, está en su carácter dinámico. De entrada la declaración de preeminencia de las colectividades regionales en materia de desarrollo resulta sumamente ilustrativa. Este principio —que habrá que ver cómo queda articulado en el texto constitucional tras la reforma— entraña el reconocimiento de una dinámica fuertemente expansiva. No podemos olvidar que el concepto «desarrollo», como ya hemos apuntado, se identifica en el moderno constitucionalismo, con la idea de Bienestar, definidor específico de la construcción del estado post-clásico, y al que, justamente por eso, denominamos Estado del Bienestar. También tiene este carácter el principio de subsidiaridad que anima el reparto competencial. Este principio, allí donde se aplica, tiene una enorme *vis atractiva*, provocando poderosas corrientes en materia de reparto de competencias. Por último, dentro de estos principios generales, es interesante constatar como el principio de solidaridad es expresamente definido en el campo presupuestario.

La realidad es que el programa de regionalización entraña la exigencia de profundos cambios normativos y esto tanto a escala administrativa como en los órdenes legales y constitucionales. En la primera fase se orientará hacia un re-

conocimiento real de esa capacidad de autogobierno, de ahí la apuesta por la preferencia de los modelos de control *a posteriori*, limitando al máximo un control *a priori* que entrañaría la tradicional fórmula de la «autorización».

El segundo factor a tener en cuenta será la mecánica de «intersectorialidad» en el desarrollo de las políticas públicas. Aquí la clave estará, como venimos diciendo, en los modelos de asunción de competencias y no tanto en su cuantía. Es en este punto donde los modelos autonómico y federal se separan. Si en este último la estructura competencial le es propia, en cuanto el estado federado nace como entidad autónoma de forma previa a la misma existencia del Estado, en el modelo autonómico el proceso es el inverso (asumiendo, incluso, la existencia de excepciones) siendo los entes autónomos verdaderos «descendientes» de un Estado que, en primera instancia, aparece como Estado centralizado. Por eso, en este tipo de organización territorial, resulta fundamental definir los mecanismos por los que esas competencias, en un principio en sede central, pasan al autogobierno territorial. Frente al sistema federal donde la clave está en el monto de competencias, recogido en el mismo texto de la Constitución (en este tipo de régimen la corriente de subsidiaridad juega a favor del Estado central), en el régimen autonómico este volumen de competencias resulta de menor importancia (podrá variar y crecer a lo largo de la historia), el punto central está en los mecanismo de transferencia. El sistema español consiguió aquí un sistema complejo pero enormemente eficaz, lo que nos ha permitido dotarnos de un sistema territorial de amplias consecuencias. El modelo elegido por Marruecos se presenta como un sistema abierto. Se habla, incluso, de un sistema de «contratos-programas» lo que entraña una específica colaboración normativa entre el Estado y la Región. Lo que me interesaría destacar aquí es la propia eficacia del concepto «contrato» que entraña un régimen de igualdad entre los actores, es decir, entre el Estado y los territorios.

Sin embargo, el sistema no duda de dotarse de una estructura constitucional. «Una necesaria revisión constitucional» nos dice la propuesta formulada por el Embajador Azziman. Esto entraña consecuencias inmediatas en el orden jurídico-político. De entrada en reconocimiento de que la transformación se hace en el marco mismo de la soberanía. Es decir, la regionalización es una decisión soberana y afecta a ese mismo ejercicio de la soberanía. Hay que ser conscientes que toda constitucionalización supone incorporar un valor jurídico nuevo, impregnando a las reformas incorporadas un carácter de permanencia especial.

Los ajustes constitucionales requeridos, respecto a la ya vieja Constitución del 96, eran los siguientes:

— Supresión de las limitaciones contenidas en el artículo 101, básico para incorporar el modelo regionalista.

— Modificación de la denominación del título XI, que debe incorporar la idea de territorialidad.

— Expresar de forma in dubitativa el carácter de sufragio universal en el marco de ese artículo 101 mencionado.

— Reformar el artículo 38 en la línea de incorporar los dos colegios electorales, local y territorial.

— Completar el artículo 12 reafirmando el tema de igualdad de género en el acceso en las funciones electivas.

Todas estas reformas ya están en camino. El texto constitucional aprobado en el referéndum del pasado 1 de julio acoge ampliamente este proceso. Todo un nuevo título, el IX, nos propone un nuevo marco de organización territorial. Junto a estas reformas, la Constitución y su paulatino desarrollo (así lo dispone expresamente el artículo 146, y se desprende del «décimo eje» del discurso real) deberán completar este esfuerzo para incorporar nuevas materias, en concreto las siguientes:

— El principio de la libre disposición de los recursos.

— El principio de equivalencia entre recursos y competencias, facilitando el acompañamiento necesario de transferencias con las fuentes de financiación correspondientes.

— El principio de la necesaria cooperación y colaboración entre las colectividades territoriales.

— Y, por último, la incorporación del principio de solidaridad.

Entiendo que la especial mención al principio de solidaridad es uno de los grandes hallazgos del nuevo sistema.

El aparato de reformas legales y reglamentarias que debe acompañar toda esta transformación pudiera constituir todo un verdadero código de las regiones y entrañará un verdadero proceso de revisión normativa de importantísimas consecuencias.

Por eso lo importante, más que los hechos vistos en una foto fija, es comprender qué es lo que realmente se está moviendo. Decía el profesor León Duguit que el concepto de Estado federal (y a estos efectos, todos los modelos democráticos de descentralización entrarían en esta categoría) contienen una *contradictio in terminis* al acumular una paradoja irresoluble: o la soberanía reside en el Estado federal o en cada uno de los estados federados. Los autores anglosajones lo suelen denominar «El dilema de Calhoun» en honor del congresista homónimo que denunció el modelo federal como abrasivo de los derechos de los Estados. Una polémica que se remonta a los mismos orígenes de la Modernidad, cuando Bodino en su obra *Los Seis Libros de la República* sostiene las características de la soberanía: «el poder absoluto y perpetuo de una República, sin límites en el ejercicio y en tiempo», que aún podemos completar con el pensamiento roussoniano que incorpora los factores de «infalible», «inalienable», «indelegable» e «indivisible». De todos estos términos nos interesa

destacar este último: «Indivisible». Este modelo, que tiene sus raíces en Hobbes, se va a confirmar con la Revolución Francesa que, a su vez, lo traslada al marco democrático. Es más, con la democracia naciente con la Revolución, el concepto soberanía alcanza su más alta cuota de sentido, incorporando un nuevo factor que Bodino sólo se atreve a proponer de forma indirecta: la indelegabilidad. La soberanía no es delegable por lo que ha de ser ejercida por el propio cuerpo del que emana. En las monarquías clásicas europeas, legitimadas por su origen divino, terminaba quebrándose esta exigencia que, sin embargo, en las democracias, donde sujeto y objeto del poder se identifican dado que el poder nace en el mismo seno de la comunidad, el círculo se cierra de una manera sumamente precisa. Así, frente a las raíces exógenas del poder (su origen divino, por ejemplo), en las democracias, el poder aparece como emanado de la misma comunidad a la que se dirige, por lo que es ejercido, no por un delegado de esa fuente soberana, sino por su mismo titular, el pueblo que lo ejerce directamente.

No quiero alargarme en un análisis que se adentra en la misma filosofía del derecho. En la misma teoría política. Sí nos interesa sin embargo anotar que, frente a esa línea «hiperdemocrática», esa misma teoría política también ha ido reconociendo otros modelos. Me permito recordar esa otra línea, menos densa pero también con sus fuertes focalidades y que si arranca en propuestas que pudiéramos denominar «débiles», como las de Althusius, conduce hasta posiciones incuestionablemente «fuertes» como las de Proudhon que incorpora el federalismo al pensamiento anarquista. Contrapongo estas líneas no tanto como expresión de una polémica sino de un tránsito cuyas raíces se pueden apreciar desde esa lejanía pese a permanecer ocultas a lo largo de estos dos últimos siglos. Será justamente esta segunda línea, la que arranca en Althusius, la que nos apunte hacia las soluciones actuales. Carré de Malberg ya reconocía la realidad que se no venía encima, como lo hicieron, en el pensamiento alemán, autores como Laband o Jellinek, todo ellos, por otra parte nada sospechosos de cripto-anarquismo: Para pensar el federalismo hay que renunciar a la definición tradicional del Estado. Es decir, salir del marco general dominado por el concepto de soberanía.

La realidad es que las propuestas «light» a lo Tocqueville sobre «soberanía compartida» no nos liberan de la trampa dialéctica, como tampoco lo hacen esas otras propuestas «alter-montesquieusianas» que, siguiendo el pensamiento de Locke, nos proponen una división del Poder en dos niveles, uno federal y otro territorial y que tanto predicamento tienen en la actualidad. Propuesta, por otro lado enormemente ilustrativa frente a la hipóstasis, casi sagrada hasta la fecha, de la división tripartita y funcional del Poder y que se ha convertido en un verdadero «mantra» entre los teóricos de la «Gobernanza» moderna. Lo que sí nos interesa comprender es que hay vida más allá de las exigencias de los modelos de definición soberanista. La pluralidad de modelos de organización territorial que están apareciendo en los últimos años resultan la expresión más

convinciente de que estamos ante un cambio de ciclo y que, a medio plazo es el mismo concepto de soberanía el que inicia su declive ontológico.

## V. CONCLUSIONES

Es cierto que los sistemas democráticos, tal y como los conocemos hasta la fecha, fruto todos ellos del modelo surgido con la Revolución Francesa (incluidos aquí los modelos británico y norteamericano), son todos ellos tributarios del concepto soberanía. Es más, en estos momentos, no es más que un futurible el hablar de sistemas democráticos post-soberanos. Pero quizá ya sea el momento de ir pensando en esas otras formas de concebir el hecho democrático. El modelo emprendido por el estado español resulta aquí sumamente ilustrativo. Los últimos acontecimientos vividos este año reflejan la larga cuerda que queda por recorrer, pero también las gigantescas posibilidades que proporciona el modelo. En el caso de Marruecos mi percepción es también optimista. El modelo que está en proceso de consolidarse puede ser enormemente abierto.

Quizá ésta sea la ventaja de los modelos regionales y autonómicos sobre los viejos sistemas federales, demasiado condicionados por su propio origen histórico (a pesar de esa paradoja que denuncia Calhoun). El regionalismo entraña un complejo equilibrio entre una descentralización puramente administrativa y una voluntad participatoria de raíz democrática. Una tensión que, por otra parte, remueve necesariamente a todos los sistemas democráticos actuales. Como en tantas otras cosas, la gran escuela iuspublicista que desarrolla Alemania en el período de entreguerras vuelve a atinar aquí en la interpretación del sistema político de la Modernidad tardía. Forsthoff aprecia un destino específico al aparato administrativo que, a la vez que por un lado se distancia del aparato político, asumiendo un alto déficit democrático, por otro recupera esa legitimación a través de su voluntad de servicio. El Estado deviene, según su fórmula magistral, *«prestador de asistencia vital»*. En definitiva, el Estado moderno sólo se justifica por su voluntad y capacidad de servicio a la ciudadanía. Ahora bien, esa competencia de servicio es la que, a la postre, se somete a las exigencias territoriales, por eso la descentralización desborda necesariamente las mecánicas de desconcentración con las que se ha querido muchas veces atajar en falso los riesgos del Estado Moderno. La solución no está en ese pavor al hambre de competencias en el que se traducen algunas de las políticas autonomistas del caso español, unos miedos que sólo se fundamentan en el cortoplacismo. A medio-largo plazo esa misma tensión nos abrirá hacia modelos nuevos definitivamente no dependientes del soberanismo, y aquí demostrarán su éxito.

Me atrevo a decir que el sistema de Estados que hemos conocido y estudiado en las viejas facultades de derecho, está definitivamente periclitado. El si-

glo XXI nos hará conocer nuevas formas de organización y convivencia política. El ciclo que se abrió con Westfalia y el Estado Moderno (en sus unidades de *Auctoritas*, Territorio, Población y «Religión» —léase ideología—), entendido como esas unidades orgánicas, casi con vida propia, verdaderos cuerpos místicos (no por nada su modelo conceptual fue la Iglesia Católica) se ha quedado definitivamente obsoleto. Reclamar hoy la independencia como fin último de un Estado es como instalar un fax en la oficina, una añoranza a duras penas justificable por la nostalgia. Hasta internet se nos vuelve viejo en medio de las redes sociales. Volviendo a Ferrajoli, el marco de competencias de las unidades estatales se fuga hacia sus extremos. Una tensión hacia lo «Macro» nos lleva hacia procesos de armonización jurídica con un realidad supranacional insoslayable, pero a la vez, una tensión hacia lo «Micro» nos impone instalar la realidad política en la cercanía del territorio. Integración en espacios superiores a los que Marruecos también está ligado, de ahí el Estatuto Avanzado, como la necesaria integración magrebí o las integraciones subregionales como las que, mediante esos procesos de armonización jurídica, se vienen alcanzando entre los Estados vecinos: España, Marruecos, Francia, etc. Todo esto hace que, frente a los viejos mapas del nacionalismo decimonónico, donde cada Estado tenía un color diferente y marcado, hoy aparezcan espacios compartidos, difuminados, en la metáfora de los colores, donde las fronteras cada vez tienen menos sentido. Extravagancias como las de Dinamarca o la crisis de Schengen de este año no son más que los estertores de un proceso inevitable.

Y aquí sí que está también empeñado Marruecos. No sólo por su necesaria proyección exterior, hoy asume la Secretaría General de la Unión para el Mediterráneo, o por sus reformas constitucional o territorial, sino por la propia dinámica de Modernidad en la que se ha instalado.

En definitiva, no podemos interpretar el proceso de Regionalización como un mero proceso interno sin mayores consecuencias para el marco político en que se mueve todo el problema del Sahara. Los primeros que así lo vieron fueron los protagonistas de la protesta del campamento de Gdeim Irziik, en El Aaium, con independencia de cuál sea la valoración que nos merezca el desenlace de aquellos acontecimientos, la realidad es que la protesta se definió como un conflicto social y no soberanista. Ese carácter fue el que llenó de perplejidad a todas las partes y lo que, desde esa fecha, acredita un cambio de paradigma en la comprensión del conflicto. La gente reclamaba esa eficacia prestacional, única que da sentido y legitimidad al Estado postmoderno y, ese es el cambio de paradigma que anunciamos, la realidad es que esa función prestacional, así lo reconocían los mismos manifestantes, corresponde principalmente al estado marroquí. Una función «prestadora de asistencia vital» en la terminología de la escuela carlshmittiana que es a donde se dirige el proceso de territorialización emprendido por Marruecos.

Las modernas estructuras territoriales —y en esta línea va el Regionalismo avanzado definitivamente consagrado con la nueva Constitución de 2011— re-

crean modelos de plena adecuación del aparato del Estado al servicio del desarrollo de la persona del ciudadano. Por eso es tan fundamental el superar la vieja doctrina de la soberanía. Ahora bien, el reto es hacerlo sin restringir la sustancia democrática que alcanza el estado revolucionario de la Era Moderna. Expresado en sus grandes líneas. Si entendemos por democracia el combinado (aquí radica gran parte de sus contradicciones) entre soberanía asentada en la voluntad popular (es decir, la subordinación de todos los poderes a su raíz popular expresado en elecciones libres, periódicas e igualitarias) y un aparato estatal-administrativo al servicio de la persona (es decir, con un respeto absoluto a los Derechos Humanos y orientado hacia la construcción de un Estado de Bienestar suficiente), el proceso de modernidad democrática tras el primer y gigantesco paso conseguido por la Revolución francesa deriva necesariamente hacia sistemas de bases territorial. El modelo centralizado termina creando paradojas insuperables, no sólo en la praxis cotidiana, sino también en su fundamentación teórica. Esa «ley de bronce» de toda burocracia que ya intuyera Michels acaba devorando la propia mecánica democrática y su eficacia administrativa (como bien se han percatado los jóvenes de «Democracia Real Ya»). La respuesta, controlada o sin controlar, se impondrá desde las fuerzas centrífugas que ambos requisitos democráticos ponen inmediatamente en funcionamiento: digo controlada o sin controlar. Sin controlar lo hemos visto en las tendencias separatistas y antisolidarias de Flandes, Padania y que recorre algunos de los Estados miembros de la UE que han terminado viendo la propia Unión como un pozo a sus intereses locales. Sin embargo, también caben las soluciones controladas y éste es el reto en el que todos estamos inmersos.

No me atrevo a poner ejemplos de casos exitosos, pero sí propongo principios. De entrada una mayor presencia de lo público. Incrementar el espacio del interés general, hacer del derecho verdadera expresión de ese interés común como un verdadero interés de todos, más allá incluso de los intereses de las mayorías. Segundo, acercar la Administración a la realidad de cada espacio. La administración —es decir, el Estado— debe asumir su función de servicio. Todo el aparato del Estado es un instrumento al servicio del ciudadano. Y cuando hablamos de todo el estado nos referimos al Estado en todas sus funciones, incluidas las clásicas instancias de legislativo, ejecutivo y judicial. Las sociedades modernas reclaman cada vez más esa respuesta inmediata —y esa justicia de proximidad— que sepa resolver los conflictos inherentes al Estado del Bienestar y hacerlo «a pie de calle». En esto resulta magistral ese experimento que se desarrolla en la jurisprudencia norteamericana denominado «Justicia local» y que, a la postre, tan perfectamente organizada tenían algunas expresiones de la justicia tradicional (pienso, por ejemplo, en el milenario «Tribunal de las Aguas» de Valencia). Barriando para casa y en mis especiales responsabilidades en el campo del arbitraje, apunto a esos medios postmodernos de resolución de conflictos que se han ido construyendo alrededor del modelo arbitral: el Arbitraje, la Mediación, la Intermediación, etc., absolutamente

imprescindibles en un Estado del Bienestar complejo. Y, por último, hacer de esos dos planteamientos descritos, es decir, de esa primatura de lo público y de esa redefinición del estado administración como Servicio público, un mecanismo específicamente democrático. La Constitución española lo resuelve magistralmente en dos artículos que, sin embargo pasan desapercibidos y que animo a reivindicar en su radicalidad: me refiero a los artículos 128 y 129.

En el primer artículo se nos recuerda que: «Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cualquiera su titularidad está subordinada al interés general». El artículo no deja lugar a dudas: TODA la riqueza está subordinada a ese interés de todos.

En el segundo se somete ese espacio público y, con él, todo el complejo burocrático que atiende a ese servicio, a las exigencias democráticas: «La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general». De nuevo conviene caer en esa radicalidad que decimos: Toda administración pública que afecte a mi calidad de vida queda subordinada a mi derecho a la participación. Y no como ciudadano, ésta es la otra clave: como «INTERESADO», magnífica superación del concepto de ciudadanía subordinada a la idea de nacionalidad. Se construye así un sistema de democracia abierta de enormes consecuencias. El factor ciudadanía queda así enviado al baúl de los recuerdos. Seamos capaces de sacar a todo esto algunas consecuencias.

Marruecos, lo creo sinceramente, está en el proceso de construcción de este Estado moderno. No hace falta ser enormemente rico para proclamar ese nivel de publicidad y esa exigencia de calidad de vida. Tampoco lo tenía España en el momento en que quiso dotarse de esos términos en su Constitución. Tampoco éramos más «libres» y dueños de nuestro propio destino que lo son hoy los marroquíes y eso no nos privaba de hacer del texto constitucional una verdadera expresión del «deseo». Los que hoy quieren «podar» ese Estado del Bienestar, haciéndolo llegar «sólo hasta donde se pueda» incurren en verdadero delito de lesa Constitución. Insisto, Marruecos, pese a todas sus contradicciones, a todas las fuerzas reaccionarias que las hay y son muy fuertes y que luchan por conservar sus privilegios, pese a todo ello ha iniciado su camino hacia la Modernidad. Así lo ve la juventud, los profesionales, las universidades. La Propuesta de Autonomía para el Sahara surge así, como se expresó en el GCSP (Geneva Centre for Security Policy) en su Seminario de 2009, como un fruto de la crisis surgida en torno a la noción de Soberanía Territorial, y esto tanto en lo que respecta a los países del norte como los del sur. El término «pueblo», como se puso de manifiesto en esta Conferencia, ha quedado obsoleto, sometido a una fuerte puesta en cuestión desde nuevas realidades difíciles de someter a sus parámetros conceptuales. Un nuevo paradigma se impone y viene a sustituir el viejo concepto de Estado nación tal y como lo hemos conocido hasta la fecha, un Estado nación cada vez más incompatible con las exi-

gencias de la moderna globalización. La denominada Enésima Revolución industrial, con su distorsión de las distancias bajo la presión de los vuelos de bajo coste y la universalización de las comunicaciones y redes sociales vía internet, viene recreando los espacios de pertenencia bajo criterios ya definitivamente no territoriales. El territorio pierde capacidad simbólica pero gana calidad al convertirse en el espacio para la gestión del Estado del Bienestar.

Por otro lado, el espacio internacional se ha complicado hasta límites incomprensibles en la vieja dinámica amparada por la ideología de la Guerra Fría. No basta ya una declaración de independencia, ni el reconocimiento de más o menos estados para que un Estado sea factible en el concierto internacional. La inexistencia de un amparo internacional concreto, como el que otra otorgaban cada uno de los bloques a los nuevos Estados que se incorporaban sus respectivas órbitas, convierte en fallidos a muchos de estos nuevos países, incapaces de cumplir con esas obligaciones, no sólo económicas, sino también sociales, políticas y de seguridad, que reclama el mundo moderno. En definitiva, la autodeterminación ya no es hoy día sinónimo de independencia. Conceptos como gobernanza democrática o gobernabilidad, deben estar por encima de la idea de autodeterminación ya que esa autodeterminación carece de contenido ontológico si no alcanza unos grados suficientes de eficacia y bienestar. Lo estamos viendo en el caso de Kosovo, donde, pese a los gigantescos costes de su mantenimiento como estructura artificial, sigue sin consolidarse como Estado capaz y suficiente. Y nunca lo conseguirá. Quizá la solución esté también aquí, tras un doloroso proceso que durará desgraciadamente algunos años, en la reconstrucción más o menos federativa de un espacio regional balcánico. La aventura kosovar, como acertadamente apreció el gobierno español, carecía de sentido.

Hay así un proceso de modernización que afecta a todo el norte de África. Además, como se puede apreciar por las consideraciones expuestas a lo largo de los últimos años tanto por Europa como por Norteamérica, la propuesta de autonomía coincide plenamente con las aspiraciones de la comunidad internacional. Así lo reflejan también los países de la Unión Africana que, aunque reconocieron en bloque a la RASD, mantiene un continuo goteo de revocaciones de este reconocimiento. Y, permítaseme decirlo, el Derecho internacional debe ser sensible a estas realidades.

Por eso me resisto a reducir el debate que se abre para el futuro de toda la región a meros datos anclados en la Historia. Me resulta defraudante reducir el problema del Sahara a los contornos de los estados surgidos del proceso de descolonización, o la fidelidad y vasallaje otorgado por las tribus, los cientos de tribus que recorrían un espacio abierto como es el desierto, a la dinastía alauita. O las anteriores dinastías con sede en las históricas ciudades marroquíes. Como también me parece reduccionista e inútil atarnos a puntales o a legalismos siempre discutibles, que tenían su fundamento en una realidad —la Guerra Fría— afortunadamente ya superada. Argelia, Mauritania, Marruecos,

los diversos pueblos que habitan la región, mejor aún, las personas que habitan la región, entendida en su sentido más amplio —olvidándonos un poco de las fronteras— todos ellos han sufrido más de treinta años de conflicto y, por eso mismo, todos ellos, de una manera u otra, están convocados a ser parte de la solución. De eso no cabe duda. Pero por eso mismo todos ellos deben comprometerse a soluciones que sean ventajosas para todos, para la comunidad internacional también, pero sobre todo para las personas que viven y aspiran a vivir y desarrollarse en la región. Las mecánicas de colaboración regional que apuntan el programa de regionalización abren la puerta a este tipo de soluciones.

## VI. DOCUMENTOS ADJUNTOS

- Carta del Embajador de Marruecos.
- Texto de la Iniciativa Marroquí para la negociación del Estatuto de Autonomía de la Región del Sahara.

Embajada del Reino de Marruecos  
Madrid



سجلية المملكة المغربية  
مدري

Madrid, a 23 de junio de 2011

**Estimados Señores,  
Universidad del País Vasco**

Mi modesta contribución en vuestra revista se centrará sobre la Iniciativa marroquí para la negociación de un estatuto de autonomía de la región del Sahara, que fue presentada al Secretario General de la ONU.

Elaborada desde una aproximación participativa a través de consultas abiertas y democráticas llevadas a cabo con partidos políticos, instituciones nacionales y poblaciones saharauis concernidas, la iniciativa se inscribe en el marco del proceso de democratización y modernización de la sociedad marroquí y se añade a las grandes reformas políticas, económicas y sociales que se están llevando a cabo en Marruecos, especialmente el nuevo proyecto de la nueva Constitución que reforzará la posición precursora de Marruecos dentro de su entorno regional, en tanto que un país que se distingue por un destacado proceso democrático unitario, y aportará un fuerte impulso para hallar una solución definitiva a la cuestión del Sahara, sobre la base de la iniciativa de autonomía.

Se trata de una iniciativa audaz e innovadora, destinada, en la fase actual, a suscitar un diálogo y a iniciar unas negociaciones para salir del callejón sin salida y elaborar una solución realista y duradera a la cuestión del Sahara.

La iniciativa es acorde tanto con las aspiraciones de las poblaciones locales y las especificidades socioculturales de la región como con los estándares y normas internacionales en materia de autonomía, y garantiza el respeto y la promoción de los derechos humanos, incluidos los de la tercera generación.

La iniciativa consiste en la atribución de prerrogativas importantes a la región autónoma, particularmente en los ámbitos político, económico, fiscal, social y cultural, dotándola de recursos financieros y de sus propios órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que permitan a sus poblaciones administrar democráticamente sus propios asuntos.

Con el objetivo de poner fin al sufrimiento de los saharauis del campamento de Tinduf (Argelia), la iniciativa establece medidas de confianza y de transición, como la amnistía, el retorno de refugiados y la creación de un consejo de transición, destinadas a preparar la celebración de las primeras elecciones autónomas de la región.

Cabe señalar que a raíz del desmantelamiento de los imperios coloniales, de la deficiencia de numerosos Estados que se han independizado en la segunda mitad del siglo xx, de la desintegración de la URSS y de la aparición de múltiples grupos étnico-culturales o lingüísticos pretendiendo una vocación de Estado, la comunidad internacional parece cada vez más preocupada por el brote de nuevos Estados, y cada vez más involucrada en la búsqueda de la forma idónea de evitar la proliferación desordenada de entidades estatales cuya viabilidad resulta incierta.

En este marco se inscribe la reflexión internacional respecto a la autonomía como medio para impedir la desintegración de los Estados y como marco favorable para el arreglo de cuantos conflictos étnicos, culturales o lingüísticos.

El éxito del concepto de autonomía aplicado satisfactoriamente en numerosos países de Europa, Norteamérica, Sudamérica y Asia, radica en su capacidad de conciliar imperativos contradictorios: el del Estado para preservar su integridad territorial y el del grupo concernido por la preservación de su cultura e identidad.

La autonomía se presenta así como una variante del derecho a la autodeterminación en la medida en que tiende a permitir al grupo en cuestión de autogobernarse en un marco democrático preestablecido sin verse abandonado a su suerte en la arriesgada tarea de construcción de una entidad estatal aleatoria.

Es en ese marco en que se inscribe la propuesta marroquí tendente al arreglo justo y definitivo de la cuestión del Sahara por la vía de la autonomía territorial.

Obrando siempre por el refuerzo del papel de la ONU en la consolidación de la paz, la seguridad y el desarrollo de las relaciones internacionales, y res-

pondiendo a los llamamientos reiterados del Consejo de Seguridad, particularmente en sus últimas resoluciones, para avanzar hacia una solución política justa y definitiva, Marruecos se ha comprometido solemnemente a presentar un plan de autonomía que permita a todos los saharauis administrar sus propios asuntos en el marco de la soberanía nacional y de la integridad territorial.

Inspirada de las experiencias de los países democráticos, esta iniciativa responde a una visión democrática de la autonomía basada sobre la concertación y la implicación de todos los actores locales, las nuevas élites y los representantes políticos, sociales, culturales y asociativos, así como sobre la participación activa de todas las fuerzas políticas de la sociedad marroquí.

Por otra parte, la propuesta de autonomía se integra perfectamente en el proyecto democrático y modernista impulsado por Su Majestad el Rey Mohammed VI, y constituye igualmente una prolongación y un ahondamiento del proceso de reformas políticas, económicas y sociales emprendido por Marruecos en los años noventa.

De esta manera, Marruecos demuestra que está determinado a proseguir con las reformas que concurren a la construcción de un Estado de derecho, al respeto de los derechos humanos y a la consolidación de la práctica democrática en el país.

Frente a los supuestos intentos de entorpecer la iniciativa marroquí de autonomía, que alegan que la propuesta de Marruecos no es conforme a la legalidad internacional, que es inaceptable por ser unilateral y por lo tanto innegociable y que además Marruecos no puede asumir una experiencia de autonomía, quisiera someter a su apreciación los elementos de reflexión siguientes:

En los años sesenta y setenta, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó resoluciones (1514, 1541 y 2625) acerca del derecho a la autodeterminación y sus diversas formas de expresión. A la vez que subrayan la incompatibilidad de cualquier tentativa que tenga por objetivo destruir parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de los Estados existentes en el marco de los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, estas resoluciones dejan claro que la autodeterminación es una elección libre que no se limita a una sola opción. De ahí que la autonomía, cuando es fruto de negociaciones, viene a ser una expresión moderna de la autodeterminación que está perfectamente conforme al espíritu, como a la letra, de la Carta y de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU.

La ONU, por otra parte, ya no se mantiene en su tratamiento de la cuestión del Sahara dentro de una lógica simplista de descolonización, sino más bien en la búsqueda de una solución política a una controversia para la cual la Organización ha desarrollado nuevos conceptos (negociación, tercera vía, solución mutuamente aceptable...).

La inaplicabilidad del plan de arreglo de 1991 ha llevado, desde el año 2000, al Consejo de Seguridad y al Secretario General de la ONU a preconizar

la búsqueda de una solución política, denominada «tercera vía», «sin vencedores ni vencidos» para sacar el conflicto del impasse en que se encontraba.

Este nuevo enfoque ha sido consagrado desde 2004 por las múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad que piden «a las partes y a los Estados de la región seguir cooperando con la ONU para poner fin al actual callejón sin salida y progresar hacia una solución política». Por lo tanto, les incumbe a las partes encontrar un acuerdo que definirá la forma que tomará la autodeterminación. Lo que deja claro que el proyecto de Marruecos se enmarca totalmente en la legalidad internacional.

Marruecos, por su parte, se ha comprometido a obrar por una solución política negociada que confiera a la región del Sahara una autonomía que permita a sus poblaciones la administración de sus asuntos regionales dentro de un marco democrático que respete la soberanía del país, su unidad nacional y su integridad territorial.

La disposición de Marruecos de promover una transferencia de amplias competencias a los habitantes del Sahara corresponde perfectamente a sus continuos esfuerzos de construcción de un Estado democrático, moderno y garante del pleno disfrute de los derechos individuales y colectivos al conjunto de los componentes de la Nación.

La participación de las poblaciones del Sahara a este proceso estaría doblemente garantizada, a través de un referéndum sobre el estatuto de autonomía y en el marco de otro referéndum sobre la revisión de la Constitución, para integrar el principio de autonomía en el texto constitucional y agregarle el estatuto de la región autónoma del Sahara. Una tercera consulta democrática de las poblaciones del territorio consistiría en la elección de los miembros del Parlamento de la Región.

Además de ser un claro reconocimiento a la identidad sahraui, la autonomía constituye igualmente una respuesta a una preocupación de preservar y consolidar la paz, la seguridad y la estabilidad de todos los Estados de la región, favoreciendo la construcción del Magreb sobre bases sólidas y duraderas.

Una solución mutuamente aceptable siempre parte de una propuesta unilateral. La propuesta marroquí es una iniciativa unilateral, voluntarista, de carácter general, y abierta a las propuestas de las otras partes implicadas para progresar hacia una solución política, negociada, consensuada y mutuamente aceptable.

La iniciativa marroquí ha creado una nueva dinámica portadora de esperanza que se inscribe perfectamente en el espíritu y la letra del artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas que, entre otros, estipula que la negociación es el medio ideal para el arreglo de las controversias. Por lo tanto, las otras partes deben asumir su responsabilidad y responder a los llamamientos reiterados del Consejo de Seguridad aprovechando esta oportunidad que se les presenta y comprometerse seriamente en la negociación para contribuir a la resolución del conflicto. Perder esta oportunidad de autonomía tendrá, seguramente, un

coste enorme para la región, que se traducirá por una amplificación de amenazas de seguridad múltiples (sobre armamento, terrorismo, migración clandestina, tráfico ilícitos de todos tipos y géneros...).

La autonomía constituye una elección plenamente asumida por Marruecos a la luz de la apertura política de los diez últimos años. Es la consagración de las opciones democráticas irreversibles y una continuación y profundización de los cambios y reformas que conoce el país a nivel político, económico y social, que emana del firme compromiso con la tercera generación de los derechos humanos (derechos políticos, económicos y socioculturales colectivos). Es un modo democrático de buen gobierno que cabe perfectamente en el proyecto de sociedad querido por el Rey y por todos los componentes de la sociedad marroquí, y del compromiso de Marruecos con el diálogo, la participación y la concertación.

La Resolución 1754 (2007), aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en su reunión celebrada el 30 de abril de 2007, representa una etapa decisiva para «poner fin a la actual situación de estancamiento y avanzar hacia una solución política».

El texto aprobado, propuesto por el Grupo de Amigos para el Sahara Occidental que conforma España más cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia, confirma el apoyo de la comunidad internacional a la Iniciativa de autonomía, y acoge «con beneplácito los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos para hacer avanzar el proceso hacia una solución», marcando así una nueva y prometedora apertura hacia la paz y la estabilidad. Igualmente, la resolución «*exhorta* a las partes a que entablen negociaciones de buena fe sin condiciones previas, teniendo presentes los acontecimientos de los últimos meses, con miras a lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental», bajo los auspicios de la ONU.

Asimismo, la resolución refleja que el Consejo de Seguridad apoya y valora la iniciativa marroquí y hace un llamamiento a los países de la región para que cooperen no sólo con la ONU, sino también «entre sí» para poner fin al exilio y a los sufrimientos, reunir a los hermanos separados, recomponer las familias reventadas y abrir horizontes de futuro a las nuevas generaciones.

Durante todas las rondas de negociaciones conducidas por el Representante Personal del Secretario General de la ONU, Marruecos ha adoptado una posición constructiva que subraya su firme voluntad de no escatimar ningún esfuerzo para lograr una solución democrática, pacífica, justa y mutuamente aceptable a la cuestión del Sahara y que expresa, al mismo tiempo, la esperanza que entretiene mi país para que las otras partes adopten una posición razonable y pragmática que permita una solución política consensuada y definitiva a la controversia.

A pesar de la rigidez y de su intransigencia, hacemos una valoración positiva de los distintos encuentros que nos ha permitido explicar a dichas partes el

alcance político del plan de autonomía propuesto por Marruecos y sus perspectivas tanto para la reconciliación de los saharauis como para el futuro de la región y la oportunidad histórica que representan estas negociaciones.

Las posiciones adoptadas por los principales países de la comunidad internacional corroboran esta valoración positiva, considerando que una autonomía significativa constituye la vía prometedora y realista para el arreglo de la cuestión del Sahara, además y la Iniciativa marroquí es flexible y prevé la organización de un referéndum, que respeta el principio de autodeterminación de la población del Sahara occidental, y saludando así los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos para hacer avanzar el proceso hacia un arreglo definitivo.

A pesar de las dificultades, de las maniobras políticas y de la provocación de las otras partes y de sus protectores, las futuras negociaciones han de inscribirse en la misma lógica y filosofía con la firme voluntad de llegar a un arreglo político definitivo y justo que fortalezca la construcción democrática y con la disposición a ir muy lejos en la determinación del contenido de la autonomía y también con la firme voluntad de hacer prevalecer los intereses superiores de la Nación en el marco de la unidad territorial y de la soberanía, en tanto como garantías para la estabilidad, el desarrollo y la construcción del Magreb Árabe.

Seguiremos defendiendo el proyecto marroquí de autonomía valorada positivamente por el Consejo de Seguridad que se enmarca en la legalidad internacional, sirve de base en las negociaciones bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que está ampliamente apoyada por la comunidad internacional, y que, además, que dio una nueva dinámica y un fuerte impulso a la solución del conflicto y que la Iniciativa sigue siendo abierta al enriquecimiento en el marco de la negociación consensuada, y mantenemos que la autonomía se ajusta a la lógica de la solución política como forma de autodeterminación conforme al texto y al espíritu de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, que pondrán fin al drama humanitario de la población saharauí de Tinduf (Argelia).

Con toda buena fe, Marruecos perseverará en esta vía de diálogo, de paz y de futuro comprometiéndose a respetar cualquier acuerdo político mutuo aceptable que tome como base este plan de autonomía.

Lo que de verdad necesitan tanto Marruecos como el Polisario de sus amigos de España, y en particular de los universitarios e intelectuales, es un apoyo para superar posiciones anticuadas y avanzar en la búsqueda de una solución política negociada que pasa por el reconocimiento de la identidad saharauí, el autogobierno y la soberanía marroquí. Toda opción que no contemple esta nueva realidad está abocada al fracaso y a la incertidumbre.

El Embajador  
Ahmadou Souilem