Universitat Autònoma de Barcelona

Dipòsit digital de documents de la UAB

This is the **published version** of the bachelor thesis:

Moreno Rodriguez, Sergi; Soler i Lecha, Eduard, dir. Presidencialización en la política exterior española : el caso de las relaciones con Marruecos en contexto de crisis. 2021. (818 Grau en Ciència Política i Gestió Pública)

This version is available at https://ddd.uab.cat/record/272635

under the terms of the BY-NC-ND license



Universitat Autònoma de Barcelona

Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia

Treball final de grau

Título: Presidencialización en la política exterior española: el caso de las relaciones con Marruecos en contexto de crisis.

Autor: Sergio Moreno Rodriguez

Tutor: Eduard Soler Lecha

ÍNDICE:

1. **Introducción…….. 2-5**

   1.1 Metodología…… 5

2. **Marco Teórico……... 5-10**

   2.1 Concepto de presidencialización……. 5-6

   2.2 Análisis de la política exterior: el estudio de las crisis……..6-9

   2.3. Política exterior Española con Marruecos …….. 9-10

3. **Análisis …….. 11-14**

4. **Conclusiones ……14-15**

5. **Bibliografía ……. 16-20**

6. **Anexo …….. 21-22**

1. INTRODUCCIÓN:

Este proyecto busca entender cómo funciona el proceso institucional de la toma de decisiones en situaciones en las que existe una crisis bilateral con otro estado. Se analiza si en esas circunstancias excepcionales, se produce el fenómeno de presidencialización en la toma de las decisiones. El ejemplo seleccionado es la crisis migratoria en Ceuta con Marruecos en mayo de 2021. Con esta crisis se podrá ver el proceso de presidencialización y analizar las maneras y el proceso de toma de decisión por parte del Presidente del Gobierno.

Las relaciones bilaterales entre España y Marruecos tienden a ser complicadas ya que hay diferentes cuestiones en las que los dos estados han mantenido roces. Las relaciones bilaterales entre estos dos estados, se entienden a través de ciclos de mayor y menor armonía y cooperación. Hay que entender que en la agenda bilateral entre España y Marruecos existen temas conflictivos, como las fronteras de los territorios españoles en África o la cuestión del Sahara Occidental.

El asalto a las fronteras de Ceuta no se puede considerar como un hecho aislado ya que es una forma de presión de Marruecos hacia España a través de la inmigración, sobre todo de la inmigracion irregular, ya que es un aspecto conflictivo en las relaciones bilaterales entre Madrid y Rabat. La inmigración irregular que controla Marruecos, también existe en la zona de las Canarias con un fuerte impacto mediático, que a través de los medios de comunicación, se muestran las condiciones infrahumanas en la que llegan personas a las costas españolas y la responsabilidad de España de atenderlas.

Actualmente además de problemas migratorios, siguen existiendo roces debido a las posesiones territoriales españolas en el norte de áfrica como; Ceuta, Melilla, el Peñón de Vélez de la Gomera, el Peñón de Alhucemas, las Islas Chafarinas o la isla de Perejil la cual ya ha protagonizado otros incidentes en 2002. Actualmente Marruecos desde su ordenamiento jurídico interno no reconoce la soberanía española en ninguno de los territorios anteriormente mencionados. Rabat busca construir el "Gran Marruecos" que se propuso construir cuando consiguió su independencia en 1956, incluyendo los territorios españoles en África dentro de su proyecto. Las reclamaciones territoriales de Marruecos sobre ciudades, islas y peñones de españoles que se sitúan en la costa africana siempre han sido un factor permanente de desencuentros con crisis bilaterales periódicas que plantean a las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla una serie de problemas como inmigración, asilo y refugio para los inmigrantes que cruzan la frontera. Marruecos utiliza terminología negativa o de

ocupación para referirse a los enclaves españoles en territorio africano. Estos términos son: “enclaves”, “enclaves coloniales”, “presidios”, “territorios marroquíes bajo dominación colonial”, “ciudades marroquís”, “islas ocupadas, usurpadas o expoliadas del norte del reino”, reivindicando la existencia de un conflicto territorial con España pretendiendo la revisión del estatus de dichos territorios.

La cuestión del Sahara Occidental es un punto muy caliente en las relaciones entre España y Marruecos, en la que España es considerada por la ONU como potencia administradora y Rabat lo considera como territorio propio.

La entrada del líder del Polisario, Brahim Gali, desencadenó la última crisis bilateral entre Madrid y Rabat. España ha intentado redimensionar la crisis bilateral con Marruecos con la pertenencia de España a la Unión Europea. Al estar España dentro de la Unión, ha provocado una disminución de los problemas bilaterales y la conflictividad entre Madrid y Rabat ya que *“La Unión Europea ha actuado como dulcificador de las relaciones bilaterales” (Valle Gálvez, José Alejandro del 14-15).* Los conflictos bilaterales entre España y Marruecos han sido mediatizados en la UE ya que los dos estados participan en ella, España como miembro desde 1986 y Marruecos con un estatuto particular en el contexto de Política de Vecindad europea. La involucración de la Unión Europea en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos como en temas pesqueros, que suscita muchos problemas entre ambos estados, ha aportado una mayor estabilidad en las relaciones. Por lo tanto las relaciones Bilaterales entre Madrid y Rabat se ven condicionadas por la UE desde 1986.

En la crisis que se ejemplifica en este proyecto, Marruecos ejerció mucha presión fronteriza y humanitaria a España usando su propia población como arma política contra España. Rabat provocó un asalto masivo a la verja fronteriza de Ceuta, así como también hizo pasar hacia la ciudad cientos de personas bordeando la misma verja a través del mar, saturando así a la ciudad como a las autoridades de Ceuta. El desencadenante fue la llegada de Brahim Gali, líder del Frente Polisario, de una manera secreta y con pasaporte falso a España. La llegada se efectuó el 16 de abril de 2021 a un Hospital en Logroño para tratar al líder del Polisario de COVID, ya que su estado era grave. Marruecos interpretó este gesto como una traición mientras que España alegó que fue por motivos humanitarios.

En este momento de crisis bilateral entre España y Marruecos se puede hacer la pregunta de **¿ Qué condiciones durante la crisis bilateral con Marruecos, producen un aumento de la presidencialización en la toma de decisiones?**

Esta pregunta obliga a formular una **hipótesis** en la que se parte con la idea que este proceso de presidencialización se lleva a cabo cuando existen factores internos o individuales, factores normativos y factores externos que los pueden hacer posibles. Un ejemplo de factor individual o interno, es cuando el presidente del gobierno tiene un alto interés por la política exterior, o cuando obtiene un liderazgo fuerte en el partido y en el gobierno. Un factor externo es cuando una crisis bilateral repercute en la soberanía del propio estado; repercute en la política interior del estado; o repercute en la intervención de diferentes ministerios. Por último un factor normativo es cuando la propia legislación fomenta la presidencialización en torno a la figura del presidente del gobierno. Estos factores se pueden combinar como se dió en la crisis de Ceuta, los que acabarían generando que el presidente del gobierno asumiera la gestión de la toma de decisiones durante la crisis bilateral con Marruecos.

Se realiza este proyecto para entender el proceso de presidencialización en la toma de decisiones en momentos en los que hay una gran presión diplomática y no se dispone de mucho tiempo para tomar una decisión. Observando y analizando las acciones que el gobierno y los ministerios toman en momentos de absoluta normalidad y frente a diferentes amenazas o crisis bilaterales en momentos puntuales y cómo se lleva a cabo todo el proceso desde que se informa de la crisis hasta que el presidente asume el mando para tomar las decisiones.

El proyecto se va a realizar definiendo en el marco teórico el concepto de presidencialización, analizando primero la política exterior, el impacto de las crisis y seguidamente la política exterior española con Marruecos.

Se utilizará el ejemplo de la crisis en Ceuta con Marruecos de Mayo de 2021 para analizar los factores y cómo se produjo la presidencialización. En el análisis se expone primero todo el proceso de crisis bilateral con Marruecos, a través de notas de prensa de Moncloa y fuentes primarias como diarios digitales. Seguidamente se analiza la reacción del gobierno de España y la estrategia que sigue, a través de diarios digitales, notas de prensa de Moncloa, videos oficiales y publicaciones de las distintas autoridades españolas y europeas.

1.1 Metodología

Para entender el concepto de presidencialización, a través de diferentes lecturas, se ha expuesto como un proceso que parte de un inicio. Empieza en el momento en que surge el liderazgo del presidente del gobierno, hasta el momento en que una vez en el gobierno, el presidente potencia esta presidencialización a través de diferentes métodos como por ejemplo: su interés por la política exterior, la propia normativa estatal, la elaboración de la política a seguir por los distintos ministerios.

Para analizar esa presidencialización con la crisis bilateral de Marruecos, se ha realizado un análisis de notas de prensa en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la página web de Moncloa, junto con el análisis de artículos periodísticos con declaraciones del gobierno, declaraciones publicadas desde la presidencia del gobierno y declaraciones a través de las redes sociales. Este análisis ayuda a complementar y analizar el proceso de toma de decisiones así como el efecto de la presidencialización, desde una situación anterior a la crisis, hasta el inicio de la crisis bilateral con Marruecos. Se hace una diferenciación clara entre una situación de normalidad, en que los ministerios trabajan con normalidad y las decisiones están bajo control y el momento de crisis bilateral. Una vez la diferenciación sea clara, la presidencialización de la política exterior española durante la crisis bilateral se hace evidente.

2. MARCO TEÓRICO:

2.1 Concepto de presidencialización

El concepto de presidencialización, no existe como tal sino que se enfoca a las características definitorias del concepto (*Elgie, R.A., & Passarelli, G.,2020)*. La presidencialización se inspira en el papel de un líder fuerte, que juega un papel importante en la política de las democracias modernas. El concepto de presidencialización se centra en las condiciones y las oportunidades estructurales en las que el líder trabaja (Poguntke and Webb, 2005). La no alineación de los votantes con un único partido propicia que los líderes políticos puedan apelar directamente a los votantes a través de los medios de comunicación, para poder influir en la toma de decisión del voto. En el caso que exista una presidencialización, el candidato a presidente del gobierno incrementa su participación y se vincula mucho más en la campaña electoral, ya que ésta gira en torno a la presencia del candidato así como en focalizar al líder

en los medios de comunicación para aumentar los efectos en el voto al candidato. Existe la tendencia que los líderes políticos suelen tener una importancia mayor en el ejecutivo y a la vez más independiente de su propio partido en el parlamento, influenciado por las grandes capacidades de decisión que tiene en el gobierno y la internacionalización de la toma de decisiones[1], ya que con la globalización la decisión que tome el ejecutivo de un país puede perjudicar o beneficiar a terceros.

Como resultado, surgen dos procesos políticos interrelacionados que conduciría a un modelo de presidencialismo en el que habría:

- Aumento del liderazgo del presidente, con autonomía en el ejecutivo y en el partido político.
- Procesos electorales cada vez más centrados en los liderazgos.

Por lo tanto con estos procesos el primer ministro o presidente de un gobierno puede tener la capacidad de dirigir el país o el gobierno de una forma más personalizada obteniendo una mayor autonomía en sus gabinetes o ministerios reteniendo más recursos de gobierno ,que sin esta presidencialización recae en diferentes ministerios, por lo tanto el presidente puede defender mejor sus ideales. Paralelamente también se le otorga una cierta independencia o autonomía de sus partido político ya que éste se centra en divulgar lo que el líder promulga (Poguntke and Webb, 2005).

Estos liderazgos se pueden ver limitados o ampliados según el modelo de gobierno de cada país ya que un sistema presidencial favorece un liderazgo del presidente del gobierno mucho mayor que un modelo parlamentario, en el que el líder de un partido político debe de trabajar por la confianza de su propio partido y del electorado, así como luego tener la confianza del parlamento para salir investido como presidente del gobierno.

El crecimiento excepcional de un líder con el apoyo de su partido junto con el papel que los medios de comunicación ejercen, se puede crear el efecto de presidencialización dando posteriormente una gran respuesta a ese líder en las urnas.

[1] El proceso de integración europea es un ejemplo de internacionalización de las políticas de industria, economía, política, justicia y cultura.

2.2 Análisis de la política exterior: el estudio de las crisis

La política exterior es aquel área de actividad de un gobierno que se entiende como las relaciones entre un estado y otros actores, mayoritariamente otros estados o Organizaciones Internacionales, en el sistema internacional. (Lasagna, 1995 : 389). La política exterior como otras políticas, es un conjunto de decisiones que los gobiernos ejecutan planteando objetivos y estrategias externas (Herman, 1978). La política exterior es entendida como un plan que un gobierno elabora en función de criterios contingentes y tradicionales.

Los criterios contingentes se refieren a preferencias externas que el gobierno que en ese momento gobierna tiene y a los problemas que provienen del exterior. Los criterios tradicionales son las pautas y prácticas en política exterior que los diferentes gobiernos del país han ido llevando a cabo durante muchos años. (Lasagna, 1995: 391).

Los objetivos, estrategias y acciones que lleva a cabo un estado están condicionadas por factores internos que provienen del mismo estado, es decir de su sistema político o por los factores externos que son los que provienen del sistema internacional. Actualmente en el sistema internacional se llevan a cabo estrategias políticas, culturales sociales y de interdependencia económica, hecho que ha provocado que la línea que separa los factores internos de los externos cada vez sea más difícil de reconocer (Putnam, 1988).

La creación de la política exterior de un país se formula a través de diferentes factores reales o formales que condicionan los efectos. Luciano Tomassini plantea una serie de factores que condicionan la política exterior:

1. La visión que un país tiene sobre las características del momento sobre el sistema internacional. Ésta visión planteará oportunidades y limitaciones que un estado deberá afrontar.
2. La relación con la sociedad y la historia. La estructura social, la cultura política y el gobierno heredados del pasado, es decir la formación de la sociedad de un país y su evolución a lo largo de la historia. También es importante la visión de la sociedad de un estado sobre su futuro.
3. Las principales áreas de interés de cada país, que definen los intereses de cada estado que a su vez se integrarán en su agenda internacional y se jerarquizan según la importancia que tengan.
4. El peso interno de la política exterior. La importancia que tiene en el proceso político interno de un estado y en el proyecto nacional de desarrollo.

5. El estilo a la hora de formular la política exterior es decir, los elementos culturales y organizativos que tiene el estado ya que pueden ser más abiertos o más introvertidos, o más activos en el sistema internacional o más pasivos.

Por otro lado, también existen elementos formales que se explican a través de los factores 4 y 5 mencionados anteriormente agrupándolos en tres grandes categorías:

1. Los elementos que tienen que ver con la percepción que tiene un país sobre el contexto internacional o determinadas situaciones, así como sus intereses y posibilidades que se le plantean frente a estas circunstancias.
2. Los elementos que se relacionan con el proceso de elaboración de las políticas y las etapas en las que se divide el proceso.
3. Los elementos vinculados con los mecanismos de toma de decisión que ejecutan las políticas.

Para analizar el impacto de una crisis bilateral y el proceso en que el gobierno gestiona la crisis y crea una respuesta, podemos analizar el estudio expuesto en el texto de Luciano Tomasini. El texto expone un proceso de toma de decisiones entre los funcionarios del gobierno:

- Los funcionarios de mayor rango a nivel de toma de decisiones, normalmente carecen del equipamiento cognitivo que sería necesario para poder comprender y analizar las situaciones que les afectan en una situación de crisis o para poder analizar las política exterior. Situación que afecta en la propia política exterior o reacción de un estado.
- Los conocimientos disponibles sobre la materia se canalizan hacia los responsables que formulan la política exterior o las decisiones que dicho estado vaya a tomar, es decir que los expertos ponen en disposición del responsable la información que conocen sobre la situación o la crisis en curso.
- Los responsables de la política utilizan estos conocimientos expuestos por los expertos y por lo general responden positivamente considerando la información como muy útil y proceden a la toma de la decisión.

En la Ley 50/1997[2], se plasma la composición del gobierno, la organización y los órganos de colaboración y apoyo al propio gobierno.

En el título I capítulo I artículo 2, nos indica que es el propio presidente del gobierno quien coordina y dirige la acción del gobierno. También se encarga de determinar las líneas de acción en política interior y exterior así como velar por su cumplimiento. En el artículo 4 del mismo capítulo, nos detalla las funciones del ministro. Éste se encarga de desarrollar y desplegar la acción de gobierno en el ámbito de su departamento de acuerdo a lo pactado en el consejo de ministros. Los ministerios también disponen de gabinetes, los cuales tienen la función de dar apoyo político y técnico al ministerio. Los gabinetes por su parte realizan tareas de asesoramiento especial y confianza sin llegar a adoptar resoluciones que corresponden legalmente a los órganos.

Por lo tanto a través de la ley 50/1997 del 27 de noviembre observamos cómo coincidiendo con lo expuesto en el texto de Tomasini, los gabinetes són los expertos que asesoran y ayudan al ministerio a tomar una decisión que a su vez será comunicada al presidente del gobierno que es quien coordina la acción. Este funcionamiento podría ser considerado en un momento no crítico, es decir cuando no hay una crisis bilateral con ningún estado. Leyendo la ley aquí expuesta, podemos observar como la misma crea una situación de presidencialismo ya que es el presidente del gobierno quien coordina y marca la política a seguir por el ministerio. Por lo tanto, en momentos en los que surge una crisis bilateral, la decisión que debe adoptar el gobierno recae en el Presidente que es quien debe decidir la línea que va a tomar el conjunto del gobierno y el país para solucionar la crisis. El jefe del ejecutivo, también está asesorado por gabinetes que le ayudan a poder comprender la situación y acabar tomando una decisión, tal y como explica Tomasini.

2.3 Política exterior española con Marruecos

Las relaciones hispano-marroquíes, siempre han ido acompañadas de períodos de mayor y menor colaboración y cooperación, en los que en España en ocasiones se ha presentado como una potencial amenaza, mientras que en otras ocasiones se ha destacado el papel de socio y aliado de Marruecos. Las relaciones entre estos dos países se basan en un “colchón de intereses” , lo que persigue que las escaladas de tensión en las relaciones bilaterales queden amortiguadas por los intereses cruzados que ambos estados tienen. (*Fernandez, I. & Soler, E. 2014).*

[2] Esta ley regula además normas de funcionamiento del gobierno así como de la delegación de las competencias. También regula el control al gobierno.

Rabat siempre ha condicionado las relaciones con España a la postura que Madrid tiene sobre la cuestión del Sahara Occidental. La inclusión de España dentro de CEE, la actual Unión Europea, propició que las relaciones entre los dos países se transformaran de una relación bilateral a una relación "multibilateral", ya que a la vez también se negocia con la Unión Europea (*de Larramendi, H. ; 2014).*

Los periodos de mayor colaboración podemos encontrar situaciones de cooperación en los que Marruecos coopera en materia de inmigración irregular, con la ayuda de gendarmes que entran en territorio español para volver con inmigrantes subsaharianos que han saltado la valla fronteriza de Ceuta o Melilla o permite a España la pesca en aguas conflictivas como en las del Sahara Occidental. Por su parte, España "ignora" el creciente recrudecimiento de la represión en Marruecos en materia de libertad de prensa o el derecho de manifestación *(Martín, I. ; 2014).*

Las reclamaciones territoriales de Marruecos sobre ciudades, islas y peñones de España que se sitúan en la costa Africana siempre han sido un factor permanente de desencuentros y crisis bilaterales periódicas que plantean a las dos ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, una serie de problemas de inmigración, asilo y refugio de los inmigrantes que cruzan la frontera. Marruecos utiliza una terminología negativa o de ocupación para referirse a los enclaves Españoles en territorio Africano. Estos términos son :"enclaves", "enclaves coloniales", "presidios", "territorios marroquíes bajo dominación colonial", "ciudades marroquís", "islas ocupadas, usurpadas o expoliadas del norte del reino", reivindicando la existencia de un conflicto territorial con España pretendiendo la revisión del estatus de dichos territorios.

En la actualidad el gobierno de España ha recalcado ante Rabat que Ceuta y Melilla son Españolas. Para Marruecos la no aceptación de sus fronteras de 1956 en la que territorios Españoles se incluyen en el "Gran Marruecos" han provocado la creación de un nacionalismo que busca crear las "fronteras históricas" para crear el "gran Marruecos". Se considera que los tratados firmados antes de la fundación de Marruecos son una política micro imperialista, creando en el derecho interno marroquí normas en las que no se reconoce la soberanía territorial ni marítima sobre los territorios Españoles en África. Incluso Marruecos ha llegado a plantear en foros de la ONU su reclamación sobre Ceuta, Melilla y los territorios Españoles en África, sin éxito. Marruecos ha adoptado un planteamiento de recuperar Ceuta y Melilla y lo califican como un "objetivo nacional".

3. ANÁLISIS

Para poder observar el proceso de la toma de decisiones y la estrategia del gobierno durante la crisis bilateral entre España y Marruecos, se van a analizar cronológicamente los hechos acontecidos y cómo actuó el gobierno español, desde la entrada de Braham Ghali, líder del frente Polisario en España, hasta los días posteriores al asalto masivo a la verja de Ceuta. Una vez analizados se comprobará la hipótesis, para ver si se demuestra que hubo un proceso de presidencialización en dicha crisis.

Días antes del asalto masivo a Ceuta, el Centro Nacional de Inteligencia alertó del posible intento por parte de Rabat de enviar miles de personas a saltar las vallas de Ceuta, tras la decisión del gobierno de acoger[3] al líder del Polisario en España para tratarlo de COVID, rompiendo así un criterio tradicional que caracterizaba a la política exterior española, que era la neutralidad con el tema del Sahara Occidental. El problema se destapó cuando una revista francesa, "Jeune Afrique" publicó que el paciente que había sido ingresado de urgencia en un Hospital español era Brahim Gali, líder del frente Polisario, y que a su vez, el gobierno español facilitó una identidad falsa para poder ingresar al país sin problema.

Marruecos ejecutó lo que el CNI llevaba días anunciando, provocando en Ceuta una crisis migratoria masiva, que el propio alcalde de la ciudad calificó de "invasión"[4]. La delegación del gobierno en Ceuta también notificó de la gravedad de la situación en la ciudad autónoma el mismo día del incidente.

El gobierno se negó a actuar en un primer momento a la espera de ver cómo se desarrollaba la crisis. El presidente-alcalde de la ciudad de Ceuta Juan Jesús Vives intentó llamar al presidente del gobierno para explicar la situación, el cual fue atendido directamente por Miquel Iceta, ministro de política territorial.

La mañana del martes el ministro del interior Fernando Grande Marlaska, decidió reforzar la seguridad de la ciudad enviando 150 policías nacionales y 50 guardias civiles, así como una entrevista en la televisión pública española. Ese mismo martes se celebró un consejo de ministros en los que se expuso la situación de la zona y el presidente elaboró una estrategia para poder hacer frente a la crisis que se estaba llevando a cabo en Ceuta. El ministerio de defensa, decidió junto con el presidente del gobierno, desplegar un contingente de las fuerzas

[3] La llegada se produjo el 22 de abril de 2021, para ser ingresado en la Unidad de Cuidados Intensivos de un hospital de Logroño.

[4] El asalto masivo a Ceuta se produjo el 17 de mayo de 2021.

armadas en patrullas para poder controlar la situación. En ese momento también se decidió que el presidente del gobierno haría una comparecencia en Moncloa. Para calcular la fuerza de la respuesta española al desafío marroquí, Moncloa desplegó un plan para conocer la posición de varios países de la Unión Europea así como de la Casa Real. Pedro Sanchez se puso en contacto con el presidente de Francia Emmanuel Macron y la entonces canciller alemana Angela Merkel, además de con la Comisión y el presidente del Consejo europeo.[5] Entre todos decidieron que la respuesta a Marruecos debía de ser "la más contundente posible" e ir más allá. En un tweet, Pedro Sanchez anunció que su única prioridad era la de devolver la normalidad a Ceuta.

Desde moncloa se buscó que las autoridades europeas fueran las primeras en posicionarse. Primero se posicionó Bruselas, con un mensaje de Charles Michel, presidente del consejo europeo, en un mensaje en el que expresó que las fronteras españolas eran fronteras de la Unión Europea y seguidamente Pedro Sanchez con un discurso duro pero pactado con bruselas en el que decía: "La integridad de Ceuta como parte de la nación, su seguridad y la tranquilidad de nuestros compatriotas están garantizadas por el Gobierno cualesquiera que sean las condiciones y con todos los medios". Este discurso también fue aprobado por la Casa Real.

Posteriormente el rey Felipe VI y el presidente del gobierno hablaron para coordinar las estrategias, ya que Marruecos es un asunto delicado para la Casa Real ya que el anterior rey español tenía muy buena relación con el actual rey marroquí. Para completar la estrategia que Pedro Sanchez había diseñado, Arancha Gonzalez Laya convocó[6] a la embajadora marroquí, la cual antes de reunirse con la ministra comentó : "hay actos que tienen consecuencias y se tienen que asumir". Mientras tanto el ministro del interior estaba en contacto constante con su homólogo marroquí, contacto que según moncloa no se detuvo durante toda la crisis bilateral con Marruecos, así como la colaboración entre la policía española y la marroquí.

Durante esta crisis en Ceuta, España ha usado su papel como miembro de la Unión Europea para arrastrar a los líderes y a la propia Unión Europea a condenar las acciones marroquíes en la frontera de Ceuta. Con esta acción podemos ver la Europeización de la crisis. Marruecos se quejó ante España por su actitud de involucrar a la Unión Europea para

[5] Las reacciones internacionales de Emmanuel Macron, Angela Merkel y la comisión europea fueron el 18 de mayo de 2021, un día después del asalto a Ceuta.

[6] La embajadora fue convocada un día después del asalto, el 18 de mayo de 2021.

condenar a Rabat, ya que consideraba que era una crisis únicamente entre España y Marruecos.

El fenómeno de la presidencialización en el presidente del gobierno durante ésta crisis ha sido muy destacado. Observamos como el factor interno o individual, aparece con el interés del presidente del gobierno por la política exterior, con la aparición en los diferentes medios de comunicación y en ruedas de prensa durante la gestión de la crisis bilateral, la creación de una estrategia de respuesta y la voluntad de involucrar a instituciones y presidentes europeos.

El factor normativo aparece a través de la ley 50/1997 , que obliga al presidente a definir la línea de acción del gobierno a los ministerios, tanto en un momento de normalidad como en un contexto de crisis bilateral. Durante la crisis Bilateral España-Marruecos, el presidente del gobierno asumió el mando. Tras la evaluación de la situación se asumió que los distintos ministerios, Interior, Defensa y Asuntos Exteriores, requerían de una coordinación para dar una respuesta contundente. El presidente gestionó directamente las acciones a tomar y elaboró una respuesta coordinada para que los tres ministerios involucrados actuaran de la forma más rápida posible.

Por último también vemos el factor externo, la implicación de distintos ministerios así como el impacto de la crisis en la soberanía y en la política interior española, propició la intervención inmediata del presidente y ayudó a favorecer la presidencialización sobre su figura. Este factor implica que lo que sucesos y acciones que se acontecen en el sistema internacional, debido a la globalización, también acaban impactando de forma directa o indirecta en un país y requiere de una respuesta inmediata por parte del presidente.

Por lo tanto podemos ver como nuestra hipótesis se cumple, observando que un proceso de presidencialización se da a través tres factores como es el factor interno, el factor externo y el factor normativo.

Por último responder a la pregunta que articula este proyecto ; ¿**Qué condiciones durante la crisis bilateral con Marruecos, producen un aumento de la presidencialización en la toma de decisiones?**

Podemos afirmar que el fenómeno de la presidencialización se forma inicialmente, de la forma como el presidente llega al gobierno y la autonomía que tiene en el mismo, como hemos explicado anteriormente. Al existir un contexto de crisis bilateral con otro estado, como es en el caso de la crisis con Marruecos en Ceuta en mayo de 2021, la presidencialización aumenta exponencialmente ya que se han creado las condiciones. Estas condiciones són:

La elaboración por parte del Presidente del Gobierno de la toma de las órdenes y estrategias para coordinar a los ministerios afectados y mitigar el impacto de las crisis. Los ministerios en momentos de normalidad se dedican a seguir la dirección y la política marcada por el presidente del gobierno. En momentos de crisis bilateral con otro estado y en este caso con Marruecos, la alteración de la actividad de los ministerios competentes propició que el presidente del gobierno tomase las riendas de las decisiones que se deberían llevar a cabo durante ese periodo.

El alto interés y la gran implicación del presidente del gobierno en política exterior, ya que se puede observar su alto grado de implicación durante la Crisis. La voluntad del presidente en asumir la responsabilidad y no delegarla en el Ministro de exteriores, como sí que se hizo en gobiernos anteriores.

La legislación española obliga al presidente del gobierno a elaborar las estrategias y políticas que los ministerios deben de ejecutar, además de asumir la máxima responsabilidad en materia de política exterior.

4.CONCLUSIONES

Para concluir podemos afirmar que durante periodos de crisis bilaterales, existe un aumento exponencial del presidencialismo en la toma de decisiones ya que es el propio presidente del gobierno quien junto a sus asesores dicta directamente las órdenes a seguir a los distintos ministerios o autoridades competentes, ya que el funcionamiento normal de los ministerios afectados se ve alterado por la crisis bilateral.

Una vez analizado el proceso y la estructura de toma de decisiones durante un periodo estable de relaciones bilaterales y durante un periodo de crisis bilateral , podemos concluir que la presidencialización es un proceso que se origina con la propia elección del presidente del gobierno es decir, con la fuerza con la que es apoyada en el partido y la independencia que tiene tanto en los momentos iniciales dentro del partido como posteriormente con la autonomía dentro del ejecutivo. Una vez el presidente recibe el apoyo y es investido como presidente, sus propios dotes de líder así como la presidencialización que ya se ha dado con el apoyo de su partido, propiciará un aumento de la misma, es decir que la presidencialización irá en aumento y culminará cuando se elaboren las estrategias a seguir de los distintos ministerios y la agenda política a realizar. En situaciones de crisis bilaterales, como en el caso analizado en éste proyecto, el propio Presidente es quien marca las órdenes a seguir, asumiendo las decisiones que en situaciones de normalidad corresponden al ministerio

competente, situación que aumenta exponencialmente la presidencialización del líder en el proceso de la toma de decisiones.

Con la ley 50/1997 observamos la estructura y composición de los ministerios, del propio gobierno y de las funciones de los mismos, analizando que la misma ley fabrica el fenómeno de presidencialización al dar al presidente del gobierno las facultades organizativas y ejecutivas de las políticas que tienen que llevar a cabo los diferentes ministerios.

Analizando el contexto actual, podemos observar que el actual presidente Pedro Sánchez, ya contaba con un gran apoyo de su partido y una cierta autonomía dentro del mismo, creándose así ese perfil presidencialista que acaba culminando con su investidura como presidente del gobierno español. Una vez dentro del ejecutivo construyó una serie de políticas que los distintos ministerios debían de asumir y proseguir, por lo tanto gozaba de cierta autonomía en el gobierno. Durante periodos de normalidad en las relaciones bilaterales, es el ministerio de exteriores quien gestiona y elabora la política a seguir ya consensuada con el presidente, pero en momentos de crisis bilateral el el presidente quien asume la responsabilidad directa junto con sus asesores en la toma de decisiones, ya que es el máximo responsable de la política exterior que España lleva a cabo, marcado por la propia ley 50/1997.

Este proyecto podría mejorarse con el análisis de diferentes crisis que España ha atravesado con Marruecos y analizar si existe el proceso de presidencialización que se observa en la crisis en Ceuta expuesta en este proyecto. Se podría analizar el momento en el que suceden las crisis anteriores, con que presidente del gobierno sucede y la actitud del presidente del gobierno hacia la crisis, siguiendo los factores expuestos en este proyecto. Para así observar el efecto de la presidencialización en cada momento de crisis y como el presidente que gobierna en esos momentos la potencia o delega en el ministro, potenciando la figura del mismo y por lo tanto no potenciando la presidencialización.

5. BIBLIOGRAFÍA:

- *Budge, I. (2006). The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies. Perspectives on Politics, 4(2). https://doi.org/10.1017/S1537592706550273*
- *Camilion, O. (1987). Teoría práctica de las negociaciones bilaterales. Dialnet. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5084700*
- *Diamond, J.(2019) Crisis: Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos. https://doi.org/10.35869/reined.v18i1.2630*
- *Elgie, R. & Passarelli, G. (2020). The Presidentialization of Political Executives. https://www.semanticscholar.org/paper/The-Presidentialization-of-Political-Executives-Elgie-Passarelli/a2bc4ad2ecdcd8bae0127644315aa8094ef78531*
- *Fernández I. & CIDOB. (2007). La política árabe y mediterránea de España. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 79-80, 53–71. https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwio6K_iu5H2AhXMxoUKHepODgYQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.raco.cat%2Findex.php%2FRevistaCIDOB%2Farticle%2Fdownload%2F86663%2F111677%2F&usg=AOvVaw369XyEMofcXAP2vWDwUyze*
- *Fernandez, I., & Soler, E. (2014). España-Marruecos: una continuidad inesperada. CIDOB, 1–6. https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2013/espana_marruecos_una_continuidad_inesperada/(language)/esl-ES*

- *Gobierno de España. (2019). La Moncloa. 19/11/2019. Los ejes de la política exterior española [España]. La Moncloa. https://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh18-19/pexterior/Paginas/ejespolext.aspx*

- *Hernández, M. (2022, 17 abril). Marlaska fue el único ministro que mantuvo contacto con Marruecos durante toda la crisis. el periodicodeespana. https://www.epe.es/es/politica/20220417/marlaska-ministro-contacto-marruecos-crisis-13517070*
- *Hermann, M. G. (1980). Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. International Studies Quarterly. https://www.jstor.org/stable/2600126?seq=1*
- *Juste, A. (2001). La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española. Ayer, 42, 71–96. http://www.jstor.org/stable/41325056*
- *KRAUSS, E., & NYBLADE, B. (2005). 'Presidentialization' in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan. British Journal of Political Science, 35(2), 357-368. https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/presidentialization-in-japan-the-prime-minister-media-and-elections-in-japan/31828B0154F87D9663A91D56BB972B3F*
- *de Larramendi, H. (2014). LAS RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA CON EL MUNDO ÁRABE Y MUSULMÁN DURANTE EL SIGLO XX. Awraq, 9. http://www.awraq.es/blob.aspx?idx=5&nId=105&hash=d93b0a1af383dc9e5c8fef1ec8c115cc*
- *Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. Estudios Internacionales, 387-409.*

https://www.jstor.org/stable/41391524?casa_token=llVSrJ85W44AAAAA%3Ac8rjJ2wwqq8_aPge5PnOi5UWdUV-xoC4Ylqgo75Tw44hJLKZhImsCk0qOs-C5wQPskph_RoPATn1epIJ5IRWIAAKt50jaIJJRrsP6cIbVlzCfXhbV9U&seq=1

- *Ley 50/1997 de 27 de Noviembre. (1997, 28 noviembre). BOE. de https://boe.es/buscar/pdf/1997/BOE-A-1997-25336-consolidado.pdf*
- *López , A. M. (2012). Donde el sur confluye con el norte: Movimientos migratorios, dinámica económica y seguridad en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos.*
- *López Garrido, D., & Subirats, J. (1990). El proceso de toma de decisiones legislativas: las relaciones Gobierno-Parlamento en España. Papers: revista de sociologia, (33), 035-49. https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n33/02102862n33p35.pdf*
- *López, B.L. (2007). Marruecos y España: una historia contra toda lógica. rd editores*
- *Martín, I. (2014). España-Marruecos. Más allá de las relaciones diplomáticas y económicas. Opinión. Mediterráneo y Oriente Medio.[En línea]. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/182271/254_OPINIO_MEDITERRANEO_CAST (1). pdf.*
- *Merke, F. (2007). Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones internacionales. IDICSO, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador, Argentina. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/33240193/atrrii001-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1649168445&Signature=fSvcfDgFnKxeCfSntxFwF47Fwtj895hJzJq6CSNIzc3olef7V1qGEcb37i5gMfJFcYhFJWnb4jQWTrtvR~ZmUzaIvlI7XbbsVqplXhdLTlTc4isz6CzW1XcfJ6zX4pOB8~bDSXd9UZXcrjJQ~OcimOdzRx0NbUBLjpvymXuPOVtzKVeKe7wG~~VLRctl4f12qIUQ2BsBjfySpfPCypm2TBdkTFlyfC5QWUVlgE-SIyN7muiwl~Xur*

Y1LXTa3imYf0dtWwdthqllguT2rdTmfjANS1xTKRr2Nzz91monfcKO6r2~qA5e7M5xVEhScEZDa4k6GcbVLsAlfujdnVOYpVg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

- *Mesa, R. (1988). Democracia y política exterior. Madrid: Eudema.*
- *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2021). África. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Africa/Paginas/Inicio.aspx*
- *Mishima, K. (2019). The Presidentialization of Japan's LDP Politics: Analyzing Its Causes, Limits, and Perils. World Affairs, 182(1), 97–123. https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0043820019826671*
- *Moncloa, La. (2021, 18 mayo). La Moncloa. 18/05/2021. Declaración institucional del presidente del Gobierno ante la llegada de migrantes irregulares a Ceuta [Presidente/Destacados] [Vídeo]. Pool Moncloa. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/180521-sanchez_ceuta.aspx*
- *Moncloa, La . (2021b, mayo 19). La Moncloa. 19/05/2021. Sánchez subraya que el Gobierno defenderá la integridad territorial de España y la seguridad de la ciudadanía en Ceuta y Melilla [Presidente/Destacados]. La Moncloa. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/190521-sanchezcontrol.aspx*
- *Pereira, Juan Carlos. La política exterior de España: de 1800 hasta hoy.*
- *Picarella, L. & Revista Enfoques. (2009). Presidencialización y personalización en el Sistema Político Español, 1975 - 2008 (N.º 11). https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3086356*
- *Poguntke, T., & Webb, P. (2015). Presidentialization and the politics of coalition: Lessons from germany and britain. Rivista Italania Di Scienza Politica, 45(3),*

249-275.

https://www.proquest.com/docview/1908450806/fulltextPDF/F5A54967DC664FF5PQ/1?accountid=15292

- *R.Suanzes, P. (2021, 18 mayo). La Unión Europea: «La frontera española de Ceuta es una frontera de la UE. Plena solidaridad con España». ELMUNDO. https://www.elmundo.es/internacional/2021/05/18/60a3a38721efa088558b462a.html*
- *R.Suanzes, P. (2021b, junio 11). El Parlamento Europeo condena la actuación de Marruecos por usar la migraciÃ³n como arma polÃtica. ELMUNDO. https://www.elmundo.es/espana/2021/06/10/60c22a26fc6c835c108b468b.html*
- *RTVE. (2021, 19 mayo). La UE advierte a Marruecos: 'Europa no se dejará intimidar'*

  RTVE.es.https://www.rtve.es/play/audios/las-mananas-de-rne-con-inigo-alfonso/margaritis-schinas-europa-marruecos-chantaje-migracion/5908078/
- *Sandoval, J. J. S. (2007). Relaciones España-Marruecos: nuevas perspectivas y enfoques. A. el Fathi (Ed.). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.*
- *Sanz, L. A. (2020, 22 diciembre). El Gobierno de EspaÃ±a responde a Marruecos: «No hay nada que discutir. Ceuta y Melilla son espaÃ±olas». ELMUNDO. https://www.elmundo.es/espana/2020/12/22/5fe214b6fc6c83be0a8b4591.html*
- *Tomassini, L. (1988). El análisis de la política exterior. Estudios Internacionales, 21(84), 498-559. https://www.jstor.org/stable/pdf/41391289.pdf*
- *Torreblanca, J. I. (2001). La europeización de la política exterior española. La europeización del sistema político español, Istmo, Madrid, 486-512.*
- *Valle Gálvez, J. A. (2019, junio). Política exterior española en el Área del Estrecho. Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos. (N.º 1). Universidad de Cadiz. https://rodin.uca.es/handle/10498/21357*

- *Valls, F. H. (2021, 19 mayo). Dentro del gabinete de crisis por Ceuta: Sánchez afinó con el Rey la estrategia. La Información. https://www.lainformacion.com/espana/ceuta-melilla-gobierno-marruecos-sanchez-moncloa-rey-casa-real/2838701/*

6. ANEXOS

CUADRO-RESUMEN. VI. EL PARALELISMO GIBRALTAR – CEUTA Y MELILLA, ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

	GIBRALTAR	CEUTA Y MELILLA
IDENTIFICACIÓN DE TERRITORIOS	Bajo jurisdicción RU: -Tratado de Utrecht Otros territorios en causa: istmo, aguas, cara este del Peñón	Ciudades, Vélez, Alhucemas, Chafarinas Cierta indefinición sobre Perejil y Alborán
TÍTULOS DE SOBERANÍA	Cesión (Tratado de Utrecht) + Prescripción adquisitiva	Cesión de Portugal (Ceuta) y Conquista (Melilla, Alhucemas Vélez), Terra nullíus (Chafarinas)
ESTATUTO INTERNACIONAL DE TERRITORIOS	Territorio No autónomo Pendiente de descolonización	Reino de España
ESTATUTO DE DERECHO INTERNO DE TERRITORIOS	British Overseas Territory	Ceuta y Melilla: Ciudades Autónomas- Indefinición legal s/Islas y Peñones
PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE TERRITORIOS	Con fuerte proyección internacional	Sin proyección internacional
DELIMITACIÓN TERRITORIAL Y FRONTERIZA	Fronteras contestadas No delimitación No demarcación	Ciudades: Fronteras contestadas-pero sí hay delimitación y demarcación Islas y Peñones: sin delimitar
CONTROVERSIAS/REIVINDICACIONES	Controversia en el marco ONU	Reclamación territorial de Marruecos (controversia no formalizada)
NEGOCIACIONES	En ONU, negociaciones desde 1966 Negociaciones bilaterales desde 1984	No hay negociación
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA	De hecho, informal–sujeta a políticas de España y a crisis periódicas- Foro de Dialogo 2004-2011	Sin cooperación transfronteriza formal -Programa de Coop. Transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos
ONU-DESCOLONIZACIÓN	SÍ	NO
UNIÓN EUROPEA DERECHO UE APLICABLE	Estatuto especial como territorio cuyas relaciones exteriores asume RU	Ciertas particularidades dentro del Reino de España
UNIÓN EUROPEA MEDIACIÓN	SÍ (control de aplicación del Derecho UE)	NO

Tabla 1.
Extraída del artículo “Política exterior española en el área del Estrecho. Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos.” Pág 31-32.



Imagen 1.
Extraída del artículo “ *Dentro del gabinete de crisis por Ceuta: Sánchez afinó con el Rey la estrategia.”*



Imagen 2:
Extraída del perfil de Europa Press de la red social Twitter.