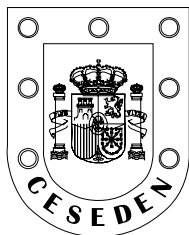


MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

82

**CONSECUENCIAS DE LA GUERRA
DE IRAK SOBRE EL
MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL**





MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

82

**CONSECUENCIAS DE LA GUERRA
DE IRAK SOBRE EL
MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL**

Noviembre, 2005

**CONSECUENCIAS DE LA GUERRA DE IRAK
EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL**

INTRODUCCIÓN

Resulta difícil, por no decir imposible, sintetizar en unas cuantas ideas la labor de investigación y los trabajos realizados por los componentes del grupo de trabajo número 3 dirigidos a analizar y estudiar la seguridad en el Mediterráneo tras la guerra de Irak.

A nuestro entender, esta confrontación está cronológicamente encuadrada en la misma página del calendario que los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) de Washington y Nueva York, pues tanto estos actos terroristas, como la consiguiente intervención en Afganistán, la propia guerra de Irak y los no menos terribles atentados que tuvieron lugar en Bali, Casablanca o Madrid pueden considerarse relacionados y determinan una época en la que el mundo ha experimentado profundos y dolorosos cambios. La consecuencia más inmediata de todo ello ha sido la puesta en marcha de una política antiterrorista en el marco mundial abarcando distintas medidas y con diferentes resultados, como todos sabemos.

El fenómeno emergente del terrorismo islamista, o terrorismo internacional, representa el gran reto al que se enfrenta la sociedad internacional, se materializa en forma de guerra asimétrica y está condicionando la seguridad mundial. Obviamente, el Mediterráneo no se ha visto al margen de esta situación. Pero, además de manifestarse esta amenaza de forma especial en esta zona, como posteriormente veremos, concurren en ella una serie de elementos particulares que contribuyen a establecer una situación general de seguridad que se caracteriza por su complejidad y por su interdependencia, de manera que el conjunto de los países ribereños pueden verse a la vez perjudicados por la carencia de medidas adecuadas o beneficiados por sus progresos.

Hemos considerado importante para este trabajo, analizar el fenómeno de la inmigración en determinados países de la Unión Europea pertenecientes a la cuenca mediterránea, pues aunque en sí este fenómeno no constituye una amenaza para la seguridad, es evidente que muchos grupos terroristas de vinculación islámica radical se han ido creando en distintos Estados a la sombra de los núcleos de población que practican esas creencias. Luego, albergar importantes núcleos de población, originados por los movimientos migratorios de esta índole, aumenta la posibilidad de que los problemas de seguridad vinculados a este tipo de terrorismo se

incrementen. Negar esto es tan peligroso como creer que en una población de un millón de personas de cierto origen nacional o religioso, la mayoría de ellas puede ser terrorista.

Pero no sólo el terrorismo se ve favorecido por el fenómeno migratorio en el Mediterráneo; existen otros riesgos para la seguridad de muy diversa índole como son los tráficos ilegales de personas y mercancías, el crimen organizado, el aumento exagerado de delincuencia, la discriminación racial, religiosa o cultural, la pobreza, etc.

El profesor Madrazo ha efectuado el análisis del fenómeno inmigratorio en Francia, Grecia e Italia reflejando la existencia de elementos comunes y, a la vez, diferenciales. Hay claras diferencias entre los tres por la antigüedad del fenómeno, por las nacionalidades de origen y por el impacto y el carácter de las medidas adoptadas por las autoridades. Por otro lado, existen ciertos aspectos comunes a los tres, como puede ser el hecho de que en los últimos tiempos, la inmigración mayoritaria en ellos está constituida por población de religión islámica (marroquíes, argelinos o albaneses) de origen geográficamente próximo. Los problemas de seguridad tienden a centrarse en estas poblaciones, al igual que en ellas se enfocan las principales manifestaciones de carácter racista o xenófobo. La concentración, además, resulta ser uno de los factores que debilitan la seguridad, aunque en este caso generan mayoritariamente delitos más relacionados con las mafias organizadas o fenómenos violentos de carácter racista o xenófobo emergentes de sustratos de rechazo.

“La emigración en España”, analizada por el coronel Valdivieso, presenta como principal factor de riesgo el alto grado de islamización, el desconocimiento del idioma y las dificultades para reproducir las pautas tradicionales de su país de origen, lo que les lleva a concentrarse en barrios que se rijan por sus propias normas, corriendo el peligro de convertirse en guetos. Esto puede dificultar la integración, llevar a la separación de facto entre ambas poblaciones y acrecentar el rechazo y la falta de entendimiento mutuo. De seguir el mismo ritmo de llegada actual, la población magrebí, (fundamentalmente marroquí), pasará de los 400.000 ciudadanos empadronados actualmente al millón de personas en el año 2010.

La implicación de ciudadanos marroquíes en los atentados del 11 de marzo de 2004 (11-M) es un hecho que no puede permanecer ajeno a las relaciones entre ambos países. El peso de los asuntos de seguridad en estas relaciones debe considerarse en su justa medida apostando por el modelo de país de referencia que cada uno desea ver en el otro. Para ello, es recomendable establecer mecanismos de consulta con carácter permanente, medidas para fomentar e intensificar la confianza mutua y cauces de cooperación estables que permitan vincular nuestra seguridad al resto de la región mediterránea.

¿Cómo ha quedado el Magreb tras el 11-S? ¿Cómo han reaccionado estos países ante el cambio estratégico producido a nivel mundial desde entonces? En una situación que analiza el profesor Hernando de Larramendi, los regímenes magrebíes han tomado conciencia de la necesidad de estrechar sus lazos con la única superpotencia mundial existente. La “guerra contra el terrorismo” lanzada por la administración Bush como eje prioritario, permitió a los regímenes magrebíes presentarse como aliados útiles y fiables de Washington aplazando la introducción de reformas de modernización en sus procesos internos. Países como Argelia y Túnez han conseguido superar el aislamiento, presentando el primero la guerra civil arrastrada desde hacía más de una década como un enfrentamiento anticipado de la guerra contra el terrorismo y logrando el segundo contrarrestar las críticas contra la violación de los derechos humanos amparándose en las tesis neoconservadoras de la Administración norteamericana que defendían la intervención en Irak para hacer avanzar la democratización de este área geográfica.

Por su parte, Marruecos ha visto como los atentados de Casablanca han terminado con el mito de presentarse como barrera frente al terrorismo islamista, a la vez que el islamismo radical ha comenzado a perfilarse como una nueva amenaza. La traumática toma de conciencia de esta realidad ha sido interpretada como un ataque directo a la legitimidad religiosa de la monarquía y ha provocado una dura respuesta hacia el islamismo marroquí no violento dificultando y recortando las medidas que habían sido puestas en práctica para mejorar la libertad de expresión y la imagen de apertura que se ha intentado proyectar desde hace más de una década.

El compromiso del régimen libio de abandonar sus programas de armas de destrucción masiva y su determinación de luchar contra el terrorismo le han

permitido retornar a la escena internacional sin realizar un compromiso explícito de mejorar la situación de los derechos humanos o de iniciar un programa de reformas, lo que puede poner en entredicho la credibilidad del programa democratizador auspiciado por la administración norteamericana.

Por último, la profesora Algora Weber en su trabajo sobre “La fractura europea tras la guerra de Irak: su repercusión en el Mediterráneo”, pone de manifiesto las grietas que esta guerra ha producido en todo el mundo y que serán difíciles de cerrar. La fuerte división entre las dos posturas generadas en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas entorno a la conveniencia o no de los “ataques preventivos” y la consiguiente guerra de Irak, rompió la fase idílica de entendimiento mundial que se había producido entre 11-S y 11-M. Con ello, no sólo quedó en duda la credibilidad de las Naciones Unidas, sino que entraron en crisis las relaciones trasatlánticas de la Unión Europea con Estados Unidos y se produjo una fractura en el interior de la Unión Europea.

De forma paralela a esta fisura y en este contexto, se desarrollaron los trabajos para la definición y el funcionamiento de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), que debía ser incluido en el futuro texto constitucional de la Unión Europea. Además, la patética demostración de fragilidad europea quedó patente en otros argumentos que afectaban a los intereses internos de los Estados y, a su vez, al peso que éstos pretendían alcanzar en la política europea. Estos acontecimientos han marcado profundamente la proyección de la Unión Europea sobre el Mediterráneo en los tres últimos años. A pesar de que la voluntad de diálogo con los países de la ribera sur se intensificaron tras los atentados del 11-S, el hecho de que el terrorismo islamista se haya convertido en el agente terrorista internacional, desde un primer momento, suscitó enormes recelos entre los países de una orilla respecto de la otra. Si bien todos han estado de acuerdo en condenar el terrorismo, caben diversas interpretaciones sobre su definición, en función de los intereses de seguridad propios de cada Estado. Ha habido que esforzarse en hacer comprender que el desarrollo de la PESD, con los instrumentos previstos, no significa una amenaza contra nadie. Más bien al contrario, acercar posiciones en la lucha antiterrorista no llevará más que a una mejora de la estabilidad y la seguridad común a todas las sociedades del Mediterráneo.

Es evidente que la Unión Europea como organización comunitaria, así como cada gobierno en particular debe esforzarse por superar las consecuencias de la guerra de Irak. España, por sus condiciones históricas, debe jugar un papel muy destacado en el diálogo cultural del Mediterráneo, aprovechando la confianza que de ello se puede generar para promover avances importantes en la seguridad y defensa común de la zona, lejos de inducir posiciones extremas y de enfrentamiento. España tiene capacidad para crear un colchón de entendimiento lo suficientemente amplio para garantizar la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo. Junto con Europa debemos ser productores de seguridad con el ánimo puesto en la idea de que solo de manera conjunta y bien intencionada pueden afrontarse retos comunes tan importantes como plantarle cara al terrorismo internacional.

CAPÍTULO PRIMERO

APROXIMACIÓN A LA REALIDAD

DE LA INMIGRACIÓN EN DOS ESTADOS DEL SUR

DE LA UNIÓN EUROPEA

APROXIMACIÓN A LA REALIDAD DE LA INMIGRACIÓN

EN DOS ESTADOS DEL SUR DE LA UNIÓN EUROPEA

Por Enrique Madrazo Rivas

Universidad de San Pablo

Centro de Estudios Universitarios.

Introducción

Las migraciones son un fenómeno tan antiguo como la propia humanidad. De hecho, las poblaciones humanas son, en sus inicios, esencialmente trashumantes. Las condiciones climáticas, la búsqueda de alimentos, la presión de otros grupos humanos, etc., generan frecuentes desplazamientos. Los procesos de sedentarización constituyen una realidad relativamente reciente en la historia humana y parecen estar vinculados al desarrollo de las capacidades técnicas que permiten superar los niveles básicos de seguridad y subsistencia existentes con anterioridad. Incluso iniciada ya la tendencia sedentarizadora general, los movimientos migratorios a gran escala han condicionado buena parte de la aparición, desarrollo y decadencia de la mayoría de las civilizaciones y culturas.

Europa, en realidad, es un área que ha recibido, a lo largo de su historia, flujos migratorios sucesivos. En buena parte de su trayectoria histórica, Europa recibe flujos migratorios del Este y del Oriente Próximo. A partir de la Baja Edad Media, Europa se convierte en emisora de migración. Los procesos de colonización desarrollados desde el siglo XV son, en cierto sentido, procesos migratorios, sobre todo hacia el Oeste, pero también hacia el Sur y hacia el Este.

Europa es, en gran medida, el resultado de la decantación de sucesivas migraciones que generan la instalación de diversas poblaciones en su territorio. Con la Baja Edad Media, Europa pasa de ser esencialmente receptora de migración para ser emisora durante varios siglos. El siglo XX ha asistido a una nueva inversión de la tendencia,

especialmente en la segunda mitad, pasando Europa, de nuevo, a ser receptora de migración. Esta tendencia, iniciada con el proceso de descolonización del siglo pasado se acentúa con el crecimiento económico europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Con la aparición del Estado moderno y la creciente importancia de las fronteras, la migración adquiere una nueva perspectiva, sin cambiar su esencia. Las fronteras son, al menos en Europa, instrumentos para la seguridad de las colectividades que separan, medios para delimitar en el espacio las competencias estatales y filtros para la canalización y ordenación de las relaciones entre esas colectividades. Debido a esto, los desplazamientos de población dejan de ser procesos asistemáticos, relativamente espontáneos y, en muchos casos, belicosos como, en gran medida, eran antes para ser mucho más procesos sometidos a regulación y ordenación estatal y contener grandes dosis de decisión meditada.

Teniendo en cuenta todo eso, se puede considerar que la migración es todo desplazamiento de población de un Estado de origen a otro de destino que implica una intención personal de permanencia en éste durante un cierto tiempo y que, por ello, supone la fijación de residencia en tal Estado de destino. Hay, evidentemente, ciertos desplazamientos de población que no entran en la consideración de este trabajo, en especial: los desplazamientos por razones de ocio y de descanso, desplazamientos turísticos, que por su habitual corta duración no implican un cambio de residencia, a pesar de la gran importancia numérica que tienen (en especial, en los Estados que son objeto de este trabajo, entre otros); los desplazamientos forzados que el ordenamiento internacional actual trata con suficiente especificidad (concepto de refugiado y competencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de algún otro organismo).

La importancia de la regulación y ordenación estatal de este fenómeno genera una distinción de significativa importancia, sobre todo en los Estados que son receptores netos de migración. Se trata de la diferencia entre inmigración regular e irregular, es decir, entre aquella que se ajusta a los requisitos y procedimientos establecidos por los Estados para la recepción de extranjeros que quieren fijar su residencia en ellos y la que no se ajusta a los mismos. Esta distinción tiene un impacto significativo en el recuento del fenómeno migratorio, ya que la posibilidad de censar, por parte de

las administraciones, depende, en buena medida, del cumplimiento de los requisitos legales. Así, en el mejor de los supuestos se dispone de datos fiables de inmigración regular y de estimaciones relativamente aproximadas de la inmigración irregular. Hay que tener en cuenta, no obstante, que los datos de la inmigración regular pueden no ser totalmente fiables si, como sucede en muchos lugares, no se consideran los datos de salida del Estado, por lo que no llega a saberse cuantos inmigrantes regulares han abandonado el territorio nacional. Esto, al igual que la inmigración irregular, afecta tanto a las cuestiones de seguridad como a las relativas a los servicios sociales y asistenciales del Estado, así como a la evolución del mercado de trabajo.

Aunque las cuestiones relativas a la seguridad no son objeto específico de este trabajo, no se pueden obviar ya que el planteamiento general en que se inserta este trabajo tiene como objeto el impacto del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y de la guerra de Irak en la seguridad del Mediterráneo Occidental. La perspectiva con la que se aborda la inmigración en los Estados mediterráneos de la Unión Europea no puede ser, por lo tanto, la misma que la que se emplearía hace, por ejemplo, cinco años.

Otro factor a considerar, antes del estudio de los casos objeto de este trabajo, es la realidad demográfica europea. Con orígenes temporales distintos y, con diversos ritmos, la demografía de los Estados de la Unión Europea muestra la existencia, general, de una tendencia hacia la reducción de la natalidad. El conjunto europeo es la zona del planeta con menos crecimiento vegetativo. Al mismo tiempo, la esperanza de vida continúa, también en general, creciendo. Esto genera dos fenómenos importantes: en la gran mayoría de los Estados europeos no se garantiza el relevo generacional y la población continúa envejeciendo. Estos dos fenómenos tienen que ser considerados a la hora de evaluar el proceso migratorio y su impacto.

La inmigración en Francia

Francia es uno de los dos Estados cuya consideración es abordada en este trabajo. Es necesario recordar, antes del análisis de los datos, un factor importante que no está presente en otros casos, como el de Italia. Se trata del pasado colonial francés.

De hecho, y aunque pueda parecer una anticipación de conclusiones, la mayor antigüedad de la inmigración significativa en Francia, con relación a Italia, se deriva, en mi opinión, de ese pasado colonial. Los datos por origen nacional que vemos a continuación tienden a confirmarlo. La mayor antigüedad en la recepción significativa de inmigración no garantiza, necesariamente, una mejor adaptación, pero sí una mayor experiencia adaptativa.

La realidad demográfica y la inmigración en Francia

DATOS GENERALES Y DATOS POR ORIGEN NACIONAL

A efectos de 1 de enero de 2004 (los datos de estimación del año 2004 son los últimos publicados al cierre de este trabajo) ⁽¹⁾, la estimación de la población francesa ascendía a 62 millones de personas, de las cuales 60,2 eran de la población metropolitana. La estimación realizada a comienzos del año 2004 era inferior (59,9 millones), por lo que parece que ha sido necesario corregir al alza la estimación en unos 300.000 habitantes. El crecimiento demográfico ha sido sostenido entre el 1 de enero de 1999 y el 1 de enero de 2004. En este periodo, la población metropolitana ha aumentado en 1,7 millones de personas. Una de las cuestiones de interés es que este crecimiento ha sido mayor que en el periodo 1990-98.

En este crecimiento del periodo 1999-2004, tres cuartas partes corresponden al crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) y la otra cuarta parte al saldo migratorio (diferencia entre entradas y salidas de extranjeros con residencia). El crecimiento vegetativo supuso 1,13 millones, en tanto que el saldo migratorio comportó 400.000 personas, una media de 82.000 personas por año. Esto significa que hay, desde finales del siglo pasado una fecundidad relativamente fuerte. De hecho, en el periodo 1999-2004 el número de hijos por mujer fue de 1,86, en tanto que en el periodo 1990-1998 fue de 1,72, mientras que el número de defunciones prácticamente no varió.

¹ Ver: INSEE (Institut National de la Statistique et des études économiques) : « Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004 ». N° 1000. Enero de 2005.

La evolución a plazo largo de la población francesa indica que se ha duplicado en 200 años, entre 1804 y 2004, pasando de los 30 millones a los poco más de 60. Las oscilaciones en el crecimiento muestran que en la primera mitad del siglo XIX el crecimiento es sostenido, en tanto que en la segunda mitad se produce una sensible disminución del ritmo de aumento de la población. La primera mitad del siglo XX muestra un parón en el crecimiento, con dos picos de descenso vinculados a las dos grandes guerras que sufre Europa en el mismo. De hecho, si en 1893 Francia supera la barrera de los 40 millones de habitantes, sólo después del año 1950 vuelve a superar esa barrera (por tercera vez) y de forma definitiva.

La segunda mitad del siglo XX conoce el mayor crecimiento de la población francesa, en ese periodo de 200 años. Así, en 1969 se alcanzan los 50 millones y en 2004 los 60 millones ⁽²⁾. Según las previsiones, el crecimiento de la población francesa continuará hasta alcanzar los 65 millones de habitantes en el año 2040, pero a partir de ese momento puede disminuir. Hay, en realidad, tres escenarios demográficos planteados. Los datos anteriores corresponden a la hipótesis denominada central que se basa en una fecundidad fijada en 1,8 hijos por mujer. Existe una hipótesis alta, con una fecundidad de 2,1 hijos por mujer, que supone una ralentización y 70 millones de habitantes en 2050. Existe, en el otro extremo, una hipótesis baja en la que la fecundidad se estabiliza en 1,5 hijos por mujer, lo que supone alcanzar los 61 millones de habitantes (Francia metropolitana) y, a partir del año 2025, una disminución que implicaría bajar a los 58 millones en 2050.

Hay que tener en cuenta, en cualquier caso, el nuevo marco censal. En enero y febrero de 2004 se realizó el primer recuento en el marco del nuevo modelo censal. Una Ley de 27 de febrero de 2002 establecía las nuevas modalidades del censo. En particular, introducía un sistema de recuentos anuales parciales, según el cual las ciudades de menos de 10.000 habitantes serían censadas cada cinco años, en tanto que las de más de esa cantidad serían objeto de recuento anual, sobre una muestra de direcciones que correspondería al 8% de la población. Al final del quinto recuento de censo, a fines del año 2008, estarían establecidos los primeros datos totales de población del nuevo modelo de censo, actualizándose, a partir de ahí, anualmente.

El cambio de método censal ha conducido a introducir un ajuste de más de 160.000 personas en el periodo 1999-2004 (ajuste al alza).

El saldo migratorio del periodo 1999-2004 supera, al igual que el crecimiento vegetativo, la media del período anterior, 1990-1998. En todo caso, hay que tener en cuenta que las fuentes administrativas o estadísticas que suministran datos acerca de los movimientos entre el extranjero y Francia son relativamente escasas. Las informaciones conciernen a las entradas de ciudadanos extranjeros. En particular, la OMI (*Office des Migrations Internationales*) cuenta las entradas de trabajadores y por motivo de reagrupamiento familiar. El Ministerio del Interior francés enumera los permisos de residencia que concede. La OFPRA (*Office français pour la protection des réfugiés et apatrides*), cuenta las peticiones de asilo satisfechas. Pero ni las salidas de extranjeros ni los movimientos de franceses son objeto de recuento sistemático. El INSEE se apoya, así, en datos parciales y los completa en función de las tendencias existentes, consideradas a partir de los censos anteriores. Por esto, la estimación del saldo migratorio no puede ser totalmente precisa, sin contar, por supuesto, con la inmigración irregular.

A comienzos del 2004, 4,5 millones de personas inmigradas, con 18 años o más, residían en Francia (metropolitana) ⁽³⁾. Esta cantidad representaba el 9,6% del total de la población francesa de la misma edad, frente al 8,9%, en 1999. En datos globales, las mujeres representaban un porcentaje un poco mayor que los hombres (un 50,3% frente a un 49,7%). También hay que considerar que el porcentaje de inmigrantes con mayoría de edad que han adquirido la nacionalidad francesa aumentó del 37%, en el periodo anterior, al 41%.

Considerado en conjunto, desde la óptica del área de origen, los inmigrantes de Estados del área de la Unión Europea (a 15), no aumentó desde 1999, en tanto que los provenientes de todos los Estados europeos aumentó muy poco en número, pero en porcentaje sobre el total de la inmigración ha disminuido del 46%, en 1999, al 41%, en 2004, debido al notable aumento de la procedente de otras áreas

² Ver: PISON, G., "60 millions d'habitants en France métropolitaine". En *Population et Sociétés*, Bulletin Mensuel d'Information de L'Institut National d'Études Démographiques, nº 399, marzo 2004.

regionales. Así, la inmigración procedente de Asia aumentó en un 14% (desde enero de 1999). La inmigración procedente de África aumentó también, pasando de representar el 39% (en 1999) de total de la inmigración al 42% (en 2004). Asimismo, aumentó la inmigración procedente de América y Oceanía, aunque en cuantía sus cifras son poco significativas.

La evolución del saldo migratorio es bastante significativa de la transformación de la demografía francesa y de los cambios en su historia colonial. Si el saldo migratorio en los años cincuenta fue relativamente bajo, 35.000 personas de media anual, en los años sesenta y setenta aumenta de manera espectacular, situándose, en los sesenta, en 140.000 personas de media anual y en 180.000 personas en los setenta, bajando en los años ochenta a 44.000 personas y subiendo moderadamente en los años noventa hasta las 80.000 personas, también de media anual. Hay una diferencia clara entre el primer lustro de los noventa y el segundo, en el que se aprecia una tendencia a la disminución. Este descenso en el segundo lustro de los noventa parece encontrar una explicación en la fuerte disminución de las entradas de familiares de franceses (muchos recientemente nacionalizados) y de familiares de refugiados ⁽⁴⁾. En este segundo aspecto, hay que recordar que el número de refugiados, según los datos del ACNUR, desciende, en general, entre comienzos y finales de los noventa, hasta reducirse a algo menos de la mitad (pasan de ser más de 25 millones de personas a poco más de 12). Esto se debe a la disminución de conflictos generadores de grandes desplazamientos forzados y a los retornos a los Estados o territorios de origen (como los casos de Camboya, Afganistán, Ruanda, Kosovo, etc.).

Hay que tener en cuenta, asimismo, la disminución en la entrada de trabajadores extranjeros, tanto en 2002 como en 2003, por lo que el peso de la inmigración en el crecimiento de la población francesa ha disminuido en los últimos años, como ya se ha comentado. Esto hace que el caso francés sea contrario al del conjunto de la Unión Europea (a 15), en la que el saldo migratorio, en promedio de los Estados, representa alrededor de las tres cuartas partes del crecimiento. En Francia, la

³ Ver: INSEE: « Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004 ». N° 1001. Enero de 2005.

⁴ Ver: INSEE: Bilan démographique”, 2003.

inmigración, en el período 1999-2004, representa una cuarta parte del incremento de la población.

En cualquier caso, en la evolución desde la Segunda Guerra Mundial, el período de los años sesenta y setenta es lo más significativo, debiéndose, en gran medida, a la entrada de población procedente de Argelia ⁽⁵⁾. Desde la Primera Guerra Mundial existía movimiento hacia la Francia metropolitana, pero era interna en el sentido de que eran desplazamientos entre departamentos franceses. Con motivo del proceso de independencia de Argelia se producirá una emigración muy importante hacia la Francia metropolitana, sobre todo en los años setenta. De hecho, en el año 1971 Francia recibía el 98% de la emigración argelina (760.000 emigrantes) y en 1972 la argelina pasó a ser la nacionalidad que más inmigrantes aportaba a Francia. Los argelinos pasaron a superar el millón en Francia. En su mayoría procedían de las regiones montañosas de Argelia (en especial, la Cabilia) y eran principalmente varones, en una proporción aproximada de seis hombres por cada mujer ⁽⁶⁾. El reagrupamiento familiar, habitual en la inmigración de varones trabajadores, ha sido relativamente escaso en la inmigración argelina en Francia. A comienzos de los años ochenta el porcentaje de varones sobrepasaba aún el 60%.

En perspectiva general, la inmigración en Francia muestra ⁽⁷⁾, en una primera aproximación, un carácter variado. Son muchos los Estados de origen y de todas las áreas regionales. En todo caso, el mayor número, con diferencia, proviene de los Estados del norte de África y de Estados europeos, en particular, de la Unión Europea (a 15). En concreto, y por orden de mayor a menor, del norte de África entran marroquíes (en el año de referencia del año 1999, 16.496, argelinos (12.103) y tunecinos (4.954), siendo los procedentes de Marruecos y Argelia los más numerosos en los últimos años, de todo el conjunto de inmigrantes. De la Unión Europea entran alemanes (7.866), británicos (7.437), portugueses (5.607), italianos

⁵ Ferrer Sánchez, M. R., "El estudio de la inmigración argelina en Francia. Aproximación bibliográfica". Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, nº 131, enero de 1999.

⁶ George, P., "L'évolution de l'immigration en France". En Elie Alfandari (direct.), Immigration et protection sociale. Paris, 1990. Ed. Sirey.

⁷ Los datos completos de mejor referencia son los de 1999, ya que es el último año de censo antes de la modificación del modelo. El censo de 2004, todavía no ofrece conclusiones consolidadas en detalle. Hay que tener en cuenta, también, que poco antes del censo de 1999 se procedió a un proceso de regularización. Ver: I. N. E. D., Statistiques del flux d'immigration en France. 1999.

(5.417), belgas (4.341) y españoles (4.260). De otros Estados europeos entran, sobre todo, yugoslavos (3.635), suizos (1.705), rusos (1.574), polacos (1.557) y rumanos (1.511). También son significativas las entradas de turcos (5.153), estadounidenses (4.515), chinos (3.717), japoneses (2.903) y de ciertos Estados africanos vinculados con Francia como senegaleses (2.678), congoleños (República Democrática del Congo) (1.623) y de Malí (2051).

En los últimos años, como se ha indicado, el crecimiento mayor, en número, ha sido el de los inmigrantes del norte de África, en especial de Marruecos. Aunque si se evalúa la procedencia europea (Unión Europea y resto), la inmigración europea sigue siendo la mayor en conjunto. Sin embargo, hay algunas diferencias significativas entre los dos grupos. Por un lado, la media de edades entre los inmigrantes de la Unión Europea y los norteafricanos es claramente mayor en aquellos que en estos. Por otro lado, los motivos de entrada difieren entre los dos grupos de Estados. En el caso de los norteafricanos, el mayor número entró: por reagrupamiento familiar (familia de francés, inmigrante ya nacionalizado, o familia de extranjero) y como menor de edad. En el caso de la inmigración proveniente de los Estados de la Unión Europea, el mayor número entró por: por trabajo, por razones de estudio y bajo el concepto de inactivo (antiguos combatientes, retirados, titulares de rentas, etc.). En el caso de los Estados norteafricanos de procedencia, hay también una significativa entrada por razones de estudio, lo que no sucede en otros Estados de destino de la Unión Europea con relación a la inmigración norteafricana. Estas consideraciones hay que enmarcarlas en el conjunto, ya que de la inmigración proveniente de Asia y América, el mayor número entra en Francia por motivos de trabajo.

LA IMPORTANCIA Y LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INMIGRACIÓN

Según los datos del crecimiento vegetativo, Francia constituye, en los últimos años, un caso atípico en el conjunto de la Unión Europea (al menos a 15 miembros). Lo es, en particular, por ser el Estado en el que el porcentaje que representa la natalidad, sobre el conjunto del crecimiento de la población, es más elevado. De hecho, como se ha indicado, alcanza el 75%, en tanto que la media europea se mueve alrededor del 25%, siendo el resto la aportación del saldo migratorio. Incluso hay que tener en cuenta que, en algunos Estados como Alemania o Italia, el número

de defunciones sobrepasa el de nacimientos (de nacionales), por lo que el crecimiento de población sólo se debe al saldo migratorio.

A pesar de la importancia de la inmigración en Francia, tradicionalmente acogedora y asimiladora, hay que considerar, como ya se ha señalado, que la tradición francesa en este terreno es más antigua que la de la mayoría de los Estados de la Unión Europea, si descartamos alguna antigua potencia colonial como el Reino Unido. El impacto del fenómeno migratorio es, por ello, menor que para otros Estados. Es, también, significativo el elevado porcentaje de personas que entran, anualmente, en Francia por motivos de estudio. En un año característico por ser año censal, 1999, el motivo del mayor número de entradas fueron los estudios (36.745, alrededor de un 25% del total de la inmigración ese año), a gran distancia de otras motivaciones (por ejemplo, la entrada por razones laborales fue de 24.547 personas). En este aspecto, no tiene comparación con otros casos de su entorno. En cierto sentido, se puede decir que en Francia se educa una parte significativa de las elites de un buen número de Estados.

Otra cuestión de especial interés es la distribución de la inmigración por regiones y departamentos. En este aspecto, la desigualdad del reparto es notoria. Después de varias décadas, la evolución demográfica difiere notablemente de una región a otra. A comienzos de esta década las principales tendencias de los años noventa aparecen reproducidas y, en algunos casos, acentuadas (⁸). La Île-de-France desempeña un papel clave en los desplazamientos entre regiones y como destino de la inmigración de origen exterior. La población de esta región representa algo menos del 20% del total de la población metropolitana. Las principales regiones por número de habitantes, en enero de 2004, eran: Île-de-France, con 11.264.000; Rhône-Alpes, con 5.893.000; Provence-Alpes-Côte d'azur, 4.666.000; Nord-Pas-de-Calais, con 4.026.000; Pays de la Loire, con 3.344.000; Aquitaine, con 3.049.000 y Bretagne, con 3.011 mil. La diferencia entre la primera región y la segunda es de dos a uno. Los datos de la inmigración, sin embargo, señalan una diferencia promedio, en los últimos años, de cuatro a uno entre Île-de-France y Rhône-Alpes, segunda región receptora de inmigración.

⁸ INSEE: "Enquêtes annuelles...", ya citado. N° 1000, enero de 2005.

Estas proporciones probablemente no cambien en mucho tiempo debido a varias razones que actúan de una manera combinada: el atractivo de la gran concentración urbana de París; la alta concentración universitaria en la región de Île-de-France; la importancia del reagrupamiento familiar (ya sea con no nacionalizados o con ya nacionalizados). En todo caso, en la evaluación de las diferencias, entre el periodo 1990-1998 y el periodo 1999-2004, en la región de Île-de-France, se muestra que el incremento de población se debe más al crecimiento vegetativo que al saldo de entradas y salidas de la región, con lo que parece ajustarse a la tendencia francesa reciente.

Una última cuestión conviene destacar, en este punto, la de la inmigración irregular, fenómeno que, como es sabido, no hemos inventado en España sino que lo padecemos más recientemente que otros. En Francia la inmigración irregular se produce desde los años sesenta, pero ha sido especialmente significativo en los años ochenta y noventa, no sólo por la evolución de los datos, sino por los procesos de movilización de los llamados “sin papeles”, en especial en los años noventa (⁹) y, más en particular, en el año 1996. Estas movilizaciones, protagonizadas en su mayoría por personas originarias de antiguas colonias (especialmente de Malí), condujeron a un proceso de estructuración y organización, con el objetivo de dotarse de la permanencia necesaria para poder ejercer una influencia mayor, lo que les permitió, al mismo tiempo, tener mayor visibilidad (los medios de comunicación contribuyeron a ello) y mayores apoyos (sobre todo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), partidos y movimientos políticos, sociales y sindicales).

En todo caso, la importancia de este fenómeno está condicionada por varios factores. Por un lado, en relación con la población que proviene del norte de África o a través del norte de África, parece claro que la proximidad de Francia al continente africano es menor, por ejemplo, que la de Italia y España y entre los tres Estados no hay limitación terrestre al paso de personas (Acuerdo Schengen). Por otro lado, hay que tener en cuenta la tendencia a nacionalizar que provoca la “desaparición” de un cierto número de extranjeros y de hijos de extranjeros de la categoría de inmigrantes, aunque recientemente se han desagregado los datos de nacionalizados

nacidos fuera de Francia a efectos de considerarlos en la cuenta de inmigrantes, no así a los pertenecientes a la segunda generación (¹⁰), nacidos franceses.

Los aspectos problemáticos y las percepciones

El carácter problemático o no de los procesos migratorios es una cuestión vinculada a varios factores, pero uno de los principales es el propio volumen del proceso. Como ya se demostró en décadas pasadas (¹¹), los inmigrantes comienzan a percibirse como un problema cuando resultan demasiado numerosos, lo que en sí es más una cuestión relativa que de cifras absolutas. También es un factor importante el rango de la diferencia cultural entre la población autóctona y la inmigrada. Es obvio que se crearán menos problemas de integración, en Francia con, por ejemplo, españoles que con argelinos. La proximidad cultural es mayor entre españoles y franceses que entre éstos y argelinos. No es, evidentemente, un problema de adaptación que se refiere sólo a la lengua sino, también, a las creencias, modos de vida, sistemas de valores, etc. Incluso se debate desde hace tiempo si la diferencia religiosa no es un obstáculo para la integración. Es significativo que se introdujese en los censos de 1954 y 1962 la categoría de los “musulmanes originarios de Argelia”, una “desviación” de la regla tradicional (de llamado carácter republicano) que ha buscado no introducir criterios de tipo religioso o cultural en las categorías básicas del recuento de población. De hecho, en una parte de los debates más actuales vinculados a las cuestiones de seguridad derivadas de los problemas del terrorismo más reciente, el eje problemático parece centrarse en ciertas líneas del islamismo más rigorista. Además, hay que tener en cuenta la cuestión más concreta

⁹ Krueger, L. (Univ. Paris III – La Sorbonne), “El movimiento de los “sin papeles” en Francia en los años noventa y sus reflejos en España”. Scripta Nova. Nº 94, agosto de 2001.

¹⁰ En el tratamiento de los datos de la inmigración internacional, en el marco del I. N. E. D., juega en los últimos años un papel destacado Michèle Tribalat (directora de los trabajos que han impulsado la reconsideración del tratamiento de los datos de la inmigración) que se ocupa de la unidad de investigación del INED en materia de migraciones internacionales. Esta investigadora ha venido considerando que las estadísticas basadas en recuentos de población de nacionalidad extranjera resultan insuficientes y poco adecuadas para los estudios de la inmigración. Ver, de la citada investigadora: “Immigrés, étrangers, français : l’imbroglio statistique », Population et Sociétés, 1989, nº 241 ; « Combien sont les français d’origine étrangère ? Économie et statistique », Population et Sociétés, 1991, nº242 ; Faire France. Une enquête sur les immigrés et leur enfants, Paris, 1995, La Découverte. En la crítica a los planteamientos introducidos por M. Tribalat se encuentra un demógrafo investigador veterano, Hervé Le Bras, que durante cierto tiempo estuvo también en el INED, a cargo del departamento de “Métodos y previsión”.

¹¹ Ver: George, P., Les migrations internationales. Paris, 1976. P. U. F.

de la coyuntura económica, afectando a aquella parte de la inmigración que se produce por motivos laborales, aunque no necesariamente a toda ella.

La consideración de las cuestiones laborales y sociales vinculadas con la inmigración debe partir del recordatorio de lo ya apuntado. Por un lado, la desigual distribución de los flujos de inmigrantes en regiones y departamentos. Por otro lado, la importancia numérica de la inmigración por motivos de estudio, reagrupamiento familiar (a pesar del descenso en los últimos años) o de la inmigración de los llamados “inactivos”. Todo esto hace que los problemas, en la medida en que existen, se presentan como diferenciales en distintas zonas de Francia. Son, en términos generales, menos problemas de carácter laboral que en otros Estados del entorno y más de tipo social, en el sentido amplio del término.

En una aproximación general, los principales problemas se plantean en relación con buena parte de la población de origen norteafricano y del resto de África que, en general, es la población de inmigrantes de menor nivel económico y profesional, descartando la que entra por razones de estudio. Las pautas de localización espacial indican que, además de concentrarse en ciertas regiones y departamentos, hay una clara tendencia a concentrarse en grandes aglomeraciones urbanas (París es un ejemplo, como Marsella y algún otro) y, dentro de estas, en las zonas más pobres de las ciudades que, de manera progresiva, tienden a convertirse en guetos vinculados a una nacionalidad de origen, operando a partir de una cierta “solidaridad de grupo” ⁽¹²⁾, que en Francia se observa de manera muy clara en buena parte de la inmigración argelina.

El tema de la vivienda es un ejemplo muy claro de las dificultades que se plantean en torno a esta población inmigrada. Dentro de los barrios pobres periféricos de las grandes ciudades, esta población ha tendido a ocupar los edificios de construcción antigua (que en la clasificación francesa son los anteriores a 1948), en una proporción muy superior a la de la población francesa. Son viviendas pequeñas,

¹² Ver, por ejemplo, el estudio acerca de guetos y bidonvilles realizado por: Dubet, F., *La peyronnie*, D. *Les quartiers d'exil*. Paris, 1992. Edit. du Seuil.

normalmente sobreocupadas, hasta el punto del hacinamiento (¹³). La problemática se acentúa por el hecho de que, durante mucho tiempo, los trabajadores nacionales han tenido prioridad con relación al acceso a viviendas sociales (sólo un porcentaje pequeño se ha reservado a inmigrantes). Además, los propietarios se han tendido a mostrar reacios, ya que parece que cuando un edificio era ocupado en su totalidad por inmigrantes, los nacionales abandonaban los edificios colindantes, haciéndoles perder valor. Existe, por otro lado, un cierto nivel de abuso con los inmigrantes, llegándose a calcular en dos tercios las familias inmigradas que habitaban en condiciones no controladas por los poderes públicos.

La composición socioprofesional de la población inmigrante ha tendido a diversificarse. Pero, a pesar de esto, los inmigrados han sufrido particularmente el paro y la precariedad laboral, y los jóvenes clasificados como de “origen magrebí” las mayores dificultades de inserción laboral. Ha existido una percepción generalizada de ese “origen” como un estigma discriminatorio en la esfera sociolaboral. Evidentemente no es la misma la situación de los trabajadores inmigrantes alemanes o británicos que la de los argelinos o marroquíes. Los inmigrantes norteafricanos que entran por motivos de trabajo (que no es, en principio, la motivación principal de la inmigración norteafricana, como se ha visto) han ocupado puestos de trabajo en la construcción, los transportes, los servicios (en especial, limpieza) y en la industria (en particular, la metalúrgica). De manera curiosa, los trabajadores nacionales tienden a considerarlos como un conjunto de población extranjera que viene a usurpar sus puestos de trabajo, a pesar de que un porcentaje significativo de la población francesa, normalmente por encima del 55%, reconoce que no aceptaría jamás trabajar en los empleos que ocupan los inmigrantes (¹⁴).

En términos generales, por lo tanto, parece haber problemas con algunos grupos de inmigrantes en el terreno de la educación, el empleo y la vivienda, en especial, con

¹³ Rulleau, C. “Immigration mahgrébine en France, intégrisme, intégration ». En : montalbes, J. y otros Explosión demográfica, empleo y trabajadores emigrantes en el Mediterráneo occidental. Granada, 1993. Universidad de Granada.

¹⁴ Ya en los años ochenta se constató esta inconsistencia en la opinión. La explicación puede derivar del hecho de que el problema es menos socio-económico que cultural. Ver: Dubet, F., La galère: jeunes en survie. Paris, 1987. Edit. Fayard.

los de origen norte africano, africano y turco, lo que ha contribuido a generar la conciencia de la necesidad de políticas de integración más activas ⁽¹⁵⁾. El rechazo de ciertos sectores de la sociedad francesa hacia los inmigrantes norteafricanos es especialmente importante en lo que se refiere a la delincuencia, ya que se los considera problemáticos en este aspecto. Los delitos perpetrados por los inmigrantes son sobrevalorados con relación a los cometidos por los nacionales, por el hecho de que, además de ser delitos, parecen mostrar o ser expresión de un rechazo a la integración en la sociedad francesa. Especialmente problemática se aprecia la delincuencia juvenil (en algunos casos, explicada por el incremento general de la delincuencia). Esta percepción de problema genera hostilidad que, en los últimos tiempos, se ha traducido en un discurso xenófobo, articulado políticamente en el Front National (liderado por Le Pen). Los resultados electorales muestran un crecimiento de esta opción, especialmente en las zonas más receptoras de inmigración, en particular, norteafricana ⁽¹⁶⁾, que ha llegado a superar el 10% de los votos en algunas elecciones anteriores y tiene representación en el Parlamento Europeo.

Si, como piensan algunos, el núcleo del problema reside en las diferencias culturales, probablemente la vía más adecuada para conseguir la integración de estas poblaciones reside en la educación y se realice, sobre todo, a través de la escuela. El aprendizaje de la lengua francesa, de la historia y la cultura francesas, la obtención de un título francés que habilita para el mercado laboral francés, el aumento de relaciones con los coetáneos, sobre todo, de nacionalidad francesa, constituye a largo plazo la forma más segura de integración en la sociedad receptora. En este sentido, se entiende la importancia que el debate sobre el “velo” islámico en las escuelas públicas francesas ha adquirido, de nuevo, recientemente (en la prensa española apareció en octubre de 2004), proyectado en los medios de comunicación. Con independencia de que lo consideremos un debate del ámbito de

¹⁵ Ver el informe de: Kretzschmar, C.; Ebermeyer, S.; Dehoumon, M., *Résumé analytique de la Directive de l'égalité de traitement sans distinction de race. Etat actuel en France*. 16 de enero de 2004. Este informe es el resultado del seguimiento del proceso de transposición de las directivas comunitarias en la materia (igualdad de trato y no discriminación). En particular, de la directiva 43/2000 de la U. E.

¹⁶ Todd, E., *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*. Barcelona, 1996. Ed. Tusquets.

lo religioso (en mi opinión equivocadamente, no por el hecho de que no lo sea sino por el hecho de que considero que no debe ser presentado así) o de lo cultural y jurídico, está claro que la propia magnitud del debate, desmesurado con relación a los hechos que lo generan, ilustra la importancia del instrumento educativo en los procesos de integración y, por lo tanto, en la reducción de los problemas que se plantean en las relaciones entre los inmigrantes y los nacionales.

En cualquier caso, conviene redimensionar la información de las situaciones de beligerancia social a unos límites ajustados a la realidad. El ejemplo de los estudios realizados inmediatamente después del 11-S constituyen una muestra acerca de cómo algunos incidentes son sobre-dimensionados cuando la información que se refiere a los mismos es difundida. En un estudio realizado entre el 12 de septiembre y el 31 de diciembre de 2001 ⁽¹⁷⁾, en varias fases, se mostraba que en las primeras semanas sólo un incidente violento se había producido (siete jóvenes corsos detenidos por ataques racistas contra veinte trabajadores marroquíes), la reacción de la ciudadanía había sido moderada y, a pesar de la existencia de estereotipos contrarios, no había constancia de ataques verbales contra los musulmanes, aunque ciertos medios de comunicación aludían a tensiones en las áreas urbanas donde se concentraban los norteafricanos.

Así, algún incidente aislado, las operaciones policiales en busca de personas implicadas en redes terroristas y cierta alarma en los medios, es todo lo que se puede constatar en las primeras semanas. Entre octubre y diciembre, el suceso principal que concentró el interés fue la violencia protagonizada por jóvenes de origen no francés en el partido de fútbol Francia-Argelia (París, 6 de octubre), invadiendo el campo durante la reproducción de la *Marsellesa*. Además, se pudo constatar un reforzamiento de la discriminación racial en el ámbito laboral. Al negativo estereotipo que padecían los norteafricanos, se añadió la pertenencia a grupos terroristas internacionales de inspiración islámica. Así, lo que sería una competencia policial y judicial tendió a convertirse en una competencia de la opinión pública. Hay que añadir la posición de algunos grupos políticos, como el Movimiento Nacional de Resistencia o el Front National, que sólo acentuaron su tradicional

xenofobia. Al final, el desarrollo de una islamofobia irracional puede conducir a una reislamización entre los jóvenes de origen norteafricano, a través de la creación de un sentimiento de victimización y, por ello, de injusticia.

Las respuestas del Estado francés

El estudio de los aspectos problemáticos que plantea el fenómeno migratorio no significa la falta de reconocimiento de sus aspectos positivos (económicos, demográficos, sociales e, incluso, culturales). En cualquier caso, todo análisis que pretenda un mínimo de profundidad debe de partir de la singularidad de cada caso nacional. Esto es así desde el mismo momento en el que se plantea la cuestión previa del recuento o censo de esta realidad ⁽¹⁸⁾. En el tema del tratamiento de los aspectos problemáticos, en Francia, conviene considerar cuatro aspectos: la política de inmigración, la política de integración, la cooperación internacional y la política antidiscriminatoria.

En realidad los cuatro aspectos están relacionados entre sí y, a su vez, con el hecho de que la evolución de las Comunidades Europeas y, después, de la Unión Europea ha conducido a un proceso de debilitamiento y eliminación de las barreras fronterizas, a los efectos de la libre circulación de personas, entre un buen número de los Estados miembros (Acuerdo Schengen y sus desarrollos). La apertura de fronteras, en este aspecto, sólo se pudo hacer estableciendo nuevos sistemas de control y haciendo más rigurosos los requisitos para la entrada regular en las fronteras exteriores. En términos más concretos, la política de los Estados miembros se ha hecho, en general, más restrictiva, en lo que parecen estar de acuerdo la mayoría de los que estudian este tema ⁽¹⁹⁾.

¹⁷ Estudio realizado por el Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes, bajo el título: "Anti-Islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA". Viena, mayo de 2002.

¹⁸ Sobre este tema, en el caso francés, aparte de la propia bibliografía francesa, es interesante la lectura de: Cohen Amselem, A., "Las categorías estadísticas de la inmigración: acotaciones a un debate francés". En *La inmigración en España. Contextos y alternativas. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España*. Editadas por F. Javier García Castaño y Carolina Muriel López. Granada, 2002. En especial, volumen II, pp. 213-222.

¹⁹ Ver, entre otros: Boswell, Chr., *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, Oxford, 2003, ed. Blackwell; Geddes, A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London, 2002, Sage Publications; Guiraudon, V., *Les politiques d'immigration en Europe*, Paris, 2000, ed. L'Harmattan; Messina, A. M. (ed.), *West European Immigration and Immigrant Policies in the New Century*, Westport, 2003, ed. Praeger.

Con independencia de la concurrencia de otros factores, en parte ya mencionados, lo cierto es que en Francia se aprecia una disminución en el crecimiento del flujo migratorio, al menos en lo que se refiere a la inmigración regular, tal como se deduce de los datos existentes y considerados con anterioridad. Francia ha sido un país de inmigración desde la posguerra, con alguna característica peculiar con relación a los demás Estados de la Unión Europea como es, en especial, el hecho de ser el Estado con mayor población norteafricana. A mediados de los años setenta, Francia cerró las puertas a la inmigración. Una muestra es la evolución en la aplicación del acuerdo franco-argelino de 1962 que garantizaba la libertad de entradas y salidas de personas entre los dos Estados. En el año 1964 se limitó la entrada de ciudadanos argelinos, en función del criterio de las necesidades del mercado de trabajo. En el año 1968, se estableció un contingente anual (35.000 personas) que se redujo en años sucesivos. En 1972 se fijó como condición para regularizar las situaciones ilegales la presentación de un contrato de trabajo de validez, al menos, anual y un permiso de residencia (²⁰). Esto indica, entre otras cosas, un crecimiento de la inmigración irregular que obligó, sobre todo en los años ochenta y noventa a campañas de regularización, en especial las de 1981-1982 y, más tarde, de 1997-1998.

Hay que tener en cuenta que, en la tradición política francesa existe una vinculación estrecha entre ciudadanía y nacionalidad. Esta tradición conduce a que los extranjeros sean seres sin ciudadanía hasta que adquieren la nacionalidad francesa. El extranjero tiende a quedar al margen de la comunidad política. Las Leyes Pasqua y Debré (²¹) limitaron más los derechos y libertades de los extranjeros, transformando a una parte en clandestinos o ilegales. Desde la Ley de 1889, con excepción del periodo del gobierno de Vichy, hasta los años noventa del siglo pasado, en que se aplican las citadas leyes, la regulación del acceso a la nacionalidad francesa tendió a facilitar la adquisición a partir del principio del *ius soli*.

²⁰ Ferrer Sánchez, M. R., "El estudio de la inmigración argelina en Francia...", ya citada. Un estudio extenso de la historia de la inmigración en Francia, hasta esos años, es la obra de: Mincés, J., *Les travailleursétrangers en France*. Paris, 1973. Editions du Seuil.

²¹ Ministros franceses en los años noventa cuyas leyes, de 24 de agosto de 1993 (Pasqua) y de 25 de abril de 1997 (Debré), reforzaban los poderes de la policía en el control sobre la identidad de los extranjeros y en su expulsión de Francia.

La Ley Pasqua, en particular, dificultó la adquisición con nuevas restricciones ⁽²²⁾ que sólo fueron parcialmente levantadas tras la victoria electoral de Jospin (1997). Si se evalúa el conjunto del siglo XX, alrededor de tres millones de personas se naturalizaron francesas ⁽²³⁾. La influencia de este dato se traduce en desacuerdos con relación a los agregados estadísticos formados por “extranjeros”, “inmigrados” y “extranjeros inmigrados”.

En el censo de 1990, los ciudadanos extranjeros ascendían a 3,6 millones de personas, pero el total de los nacidos en el extranjero (incluidos los franceses) era de 6 millones, de los que 4,2 no tenían la nacionalidad francesa al nacer. La combinación del criterio del lugar de nacimiento y del de la nacionalidad al nacer se justificaba por la verificación de la “asimilación” (o integración) de los inmigrados a la que se quiere contribuir. Excluir a los nacionalizados franceses supondría apartar del campo de análisis a muchos de los que han completado el proceso de asimilación o integración. La repercusión del cambio de variables, “inmigrados” sustituyendo a “extranjeros”, no se reduce al tamaño de los efectivos censados sino que abarca la composición de los mismos: el criterio “extranjeros” abarca menos número de individuos, pero subestima el peso de los inmigrados europeos, mayoritarios según el criterio inmigrados (en 1990), a la vez que eleva el número de efectivos africanos y, en especial, norteafricano ⁽²⁴⁾.

A mediados de los noventa, el gobierno correspondiente introdujo un plan general para intentar enderezar los problemas de las concentraciones de extranjeros en guetos urbanos, que se habían desarrollado en los grandes proyectos de alojamiento por barrios durante la década de los ochenta, pero el paquete de reformas parece haber tenido pocos resultados concretos, lo que puede ser

²² La reforma introducida por el Ministro Pasqua excluyó de la aplicación del llamado “ius soli”, en virtud del cual se consideraban franceses de origen a los nacidos en Francia de padres extranjeros si uno de los progenitores había nacido en territorio francés, a los nacidos en Francia de padres argelinos, con menos de cinco años de residencia en Francia y a todos los progenitores nacidos en las antiguas dependencias coloniales. La adquisición de la nacionalidad de manera automática por los nacidos en Francia, de padres extranjeros, una vez alcanzada la mayoría de edad legal, se sustituyó por el requisito de la expresa manifestación de voluntad. Este cambio sería revocado en 1998.

²³ Domenach, H., “Les descendants d’immigrés en France: intégration et ambiguïté statistique. IVème Colloque national de démographie, immigrés et enfants d’immigrés en France. Poitiers, 1995.

²⁴ Ver: Cohen Amselem, A., “Las categorías estadísticas de la inmigración...”, ya citado, p. 215.

parcialmente atribuido a problemas administrativos y de apoyo financiero adecuado. En general, las más recientes medidas públicas a favor de estos colectivos vinculados a la inmigración constituyen reacciones a dificultades reales que tienen su proyección en la proliferación de los discursos que inciden en señalar la crisis de la “integración a la francesa”. En realidad, se viene advirtiendo contra la deformación analítica que supondría sostener una visión idealizada del pasado. La propia expresión, “sistema republicano de integración”, conduce a la confusión en la medida en que se considere que sugiere una vigencia prolongada de un verdadero proyecto político de inserción, en ocultación de las dimensiones dolorosa y conflictiva del proceso migratorio. La visualización mediática de este carácter problemático tiene un sesgo muy claro hacia su componente norteafricano (en especial, argelino y marroquí).

Si los datos de los últimos años, la concentración en guetos de estas poblaciones y otras consideraciones parecen explicar ese sesgo, la proyección de la cooperación internacional en la materia, lo confirma. El proceso multilateral de cooperación en el terreno de la inmigración está proyectado sobre el eje mediterráneo. En particular, el Proceso de Cooperación del Mediterráneo Occidental ⁽²⁵⁾, también conocido como 5+5, lanzado por iniciativa francesa e iniciado en Roma en 1990, dentro del esfuerzo más amplio de diálogo mediterráneo acentuado desde comienzos de los años noventa, que reúne a España, Francia, Italia, Malta y Portugal, por parte europea, y a Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, por parte norteafricana. En este proceso constituye un hito o una pieza clave la Conferencia Ministerial sobre la Migración en el Mediterráneo Occidental, reunida en Túnez, los días 16 y 17 de octubre de 2002.

La reunión de Túnez terminó con la adopción de la llamada Declaración de Túnez. Los textos y reuniones que son antecedentes y sirven de base para esta declaración son bastantes e ilustran el esfuerzo con el que, en este tema, se cierra el siglo pasado y se abre el presente. En particular: la Declaración de Barcelona de 1995; las conclusiones de la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores, del Grupo 5+5, de Lisboa (reunida los días 25 y 26 de enero de 2001); las conclusiones de la reunión

ministerial euromediterránea, tenida en Valencia (los días 22 y 23 de abril de 2002); las conclusiones de la reunión del Grupo 5+5, tenida en Trípoli (los días 29 y 30 de mayo de 2002); las conclusiones del Consejo Europeo, reunido en Sevilla (los días 21 y 22 de junio de 2002); la Declaración adoptada por la reunión de los ministros de Interior del Grupo 4+5, tenida en Trípoli (los días 9 a 11 de julio de 2002). Una de las cuestiones básicas que ilustran la complejidad del fenómeno y de su tratamiento es la variedad de ministerios implicados.

La Declaración de Túnez contiene, en esencia, los siguientes objetivos: la profundización en los procesos regionales de consulta, intercambios de información y análisis de las tendencias migratorias en el área euro mediterránea; el incremento de la cooperación internacional y de su eficacia en la prevención y en el combate contra la inmigración irregular o ilegal y contra la trata de seres humanos con ella vinculada; dentro del terreno de la inmigración irregular o ilegal y temas conectados, la promoción de los acuerdos de readmisión y la adhesión de los Estados implicados a los instrumentos internacionales como puede ser el Protocolo Adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada, constituye un objetivo; la identificación y el tratamiento adecuado de las causas que generan los flujos migratorios, en especial desde la perspectiva del lugar de origen, acentuando las medidas que faciliten el crecimiento económico; el reforzamiento de los procesos de integración, incluidas las medidas que faciliten el reagrupamiento familiar, y del respeto de los derechos y la exigencia de las obligaciones de los inmigrantes; el análisis de las posibilidades de simplificación y aceleración de los procedimientos nacionales de concesión de visados y la concertación para la gestión de los flujos; el ajuste de la migración por motivos laborales a las necesidades de los Estados-Partes y el reforzamiento de la formación profesional en aquellas zonas de más fuerte potencial migratorio; el fortalecimiento de los medios para la mejora de la salud de los inmigrantes y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres dentro de los grupos de inmigrantes.

La propia Declaración de Túnez, en su último apartado (el número 30), asociaba a los trabajos del Grupo 5+5 a la OIM y preveía una actividad de seguimiento con

²⁵ La información sobre el proceso y los contenidos se puede obtener a través de los enlaces (links)

relación a los contenidos contemplados en la propia Declaración. En la II Conferencia Ministerial sobre la Migración en el Mediterráneo Occidental, que se celebró en la ciudad de Rabat, los días 22 y 23 de octubre de 2003, se realizó un esfuerzo de consolidación del proceso, tal como se había concretado en la Declaración de Túnez analizada, que se plasmó en las conclusiones de la Presidencia, señalando el progreso que ha supuesto la adopción, por parte de los ministros de Asuntos Exteriores (reunidos en Saint-Maxime, el 10 de abril de 2003), de un documento acerca de las migraciones destinado a promover una aproximación de carácter global y equilibrada con relación a esta cuestión en el área del Mediterráneo Occidental. En la reunión celebrada en Rabat se señaló al Estado argelino como sede de la III Conferencia (2004). Un seminario, reunido en el marco del grupo 5+5, se celebró en Trípoli, los días 8 y 9 de junio de 2004, concentrándose específicamente en el tema de la inmigración irregular, ilegal o clandestina (depende del Estado, el calificativo), bajo el título “Migration Irrégulière en Méditerranée Occidentale: Défis et Réponses”, probablemente el aspecto apreciado como más delicado de la cuestión migratoria.

En lo relativo a la política antidiscriminatoria ⁽²⁶⁾ es necesario recordar, en primer lugar, que Francia es Estado parte en diversos convenios internacionales y, en el ámbito regional europeo, en el Convenio de Roma de 1950 (Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales), que le obligan a considerar el principio de la no discriminación y de la igualdad de trato como ejes del ordenamiento jurídico nacional. El ordenamiento jurídico francés se ajusta, en términos generales, a esos compromisos internacionales ⁽²⁷⁾. Así, la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, al igual que la Constitución del año 1946, establece la igualdad entre los hombres, tanto en sus derechos como en sus obligaciones, en línea con la tradición francesa, iniciada con el conocido texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de

contenidos en la página web de la Organización Internacional para las Migraciones.

²⁶ Kretschmar, C.; Ebermeyer, S.; Dehoumon, H., *Résumé analytique de la Directive de l'égalité de traitement sans distinction de race*, ya citado.

²⁷ Para un análisis de la situación anterior al año 2000, se puede consultar *European Commission against Racism and Intolerance (E. C. R. I.): Second Report on France*. Adoptado el día 10 de diciembre de 1999. La ECRI fue creada y actúa en el marco del Consejo de Europa.

1789. Los comportamientos que entran en contradicción con el principio de igualdad, tanto realizados por funcionarios como por ciudadanos particulares, están sancionados en los artículos 187,1 y 432,7 del Código Penal francés. La prohibición de discriminación se extiende, en virtud del artículo 225,1 del mismo, a las relaciones entre los empresarios y los trabajadores. El hecho de que tales discriminaciones se produjesen es el motivo por el que la Ley 2001/1066, de 16 de noviembre de 2001, estableció la igualdad de oportunidades y de derechos, en el terreno laboral, modificando algunas disposiciones anteriores y protegiendo a los asalariados a lo largo de toda su carrera: en el reclutamiento, la formación, la remuneración, la cualificación, la promoción y el progreso profesional, etc. Esta ley introduce en el ordenamiento francés el concepto de discriminación indirecta, tal como es definido por las directivas 43/2000 y 78/2000 de la Unión Europea (*Diario Oficial*, serie L, 180, de 19 de julio de 2000 y 303, de 2 de diciembre de 2000, respectivamente).

Otro texto legal de interés es la Ley 73/2002, de 17 de enero de 2002, de modernización social que, recogiendo el principio de la igualdad de trato, define el acoso en dos variantes, la del llamado acoso sexual y la del llamado acoso moral, dentro del ámbito laboral. La victimización no está, sin embargo, definida legalmente. Asimismo, es de interés la conocida Ley Lellouche, de 3 de febrero de 2003, que incrementa las penas establecidas para las infracciones con carácter racista, antisemita o xenófobo. Constituye agravante de las sanciones en casos de crímenes o delitos cuando estos se basan en la pertenencia de la víctima a una etnia, una nación, una raza o una religión determinada, en modificación del artículo 132 del Código Penal.

En el proceso de transposición de las directivas 43 y 78 de la Unión Europea, ya mencionadas, Francia ha creado un órgano encargado de las cuestiones de discriminación, bajo el nombre de Haute Autorité de Lutte Contre les Discriminations et pour L'égalité. Después del Dictamen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de 17 de junio de 2004, el proyecto fue adoptado y entró en vigor en agosto de 2004. Se trata de un órgano creado como independiente, en ajuste al artículo 13 de la Directiva 43/2000, cuya composición incluye un Consejo de Administración con miembros designados por el presidente de la República, el primer ministro, el Senado, la Asamblea Nacional, el Consejo de Estado, el Tribunal

de Casación y el Consejo Económico y Social. El presidente será elegido por el colegio (los miembros del Consejo de Administración) y se contará con un conjunto de personalidades conocidas que, integradas en la alta autoridad, desempeñarán un papel consultivo. Es un órgano creado con capacidad de atención directa a las víctimas de discriminación, por lo que se facilita el acceso directo de éstas a la alta autoridad. El recurso a ésta no excluye la posibilidad de recurso ante las jurisdicciones administrativa, civil y penal, pudiendo llegar hasta el Consejo de Estado, en casación administrativa, o al Tribunal de Casación, por la vía civil y la penal.

La inmigración en Italia

Un dato histórico importante en el inicio de un estudio como el que me ocupa y que, como se ha dicho ya, me permite realizar una primera diferencia con Francia, el otro caso analizado, es el relativo al escaso pasado colonial italiano. Cuando Roma y la península Italiana eran el centro de un gran Imperio, las tierras francesas constituían provincias romanas. Cuando, muchos siglos después, Francia constituía un Estado nacional que condicionaba la evolución europea, los territorios de la península Italiana conocían la lucha por la consecución de la unificación nacional italiana. Recordar estas evidencias sirve para hacer ver los vaivenes diferenciales de la historia y, en último extremo, el hecho de que todos tenemos antecedentes inmigrantes. La cuestión reside en cuan atrás en el tiempo estemos dispuestos a mirar, pero el ignorar la historia no elimina su existencia, sólo nos hace más ignorantes.

En el caso de la Italia moderna, no existe un pasado colonial comparable con el de otros Estados europeos que se unifican antes (como Francia, España o el Reino Unido). Salvo la proyección en Libia, en Eritrea y en la Somalia oriental, Italia no ha tenido propiamente un imperio colonial. Esto elimina, prácticamente, una de las fuentes básicas de inmigración de una parte de los Estados europeos: la población de los Estados que en el pasado fueron dependencias coloniales de aquellos. Hay que añadir, en consecuencia, que Italia comienza a ser Estado de inmigración más tarde que Francia. De hecho, en una evolución similar a la española, con alguna diferencia temporal, Italia es, después de la Segunda Guerra Mundial, una sociedad de emisión de migración hacia América y hacia otros Estados europeos del entorno

y sólo se comienza a invertir la tendencia en los años ochenta, a pesar de lo cual aún hoy sigue habiendo más italianos de origen fuera de Italia (cerca de cuatro millones) que extranjeros en Italia.

La realidad demográfica y la inmigración en Italia

DATOS GENERALES Y DATOS POR ORIGEN NACIONAL

La evolución, a larga duración, de la población italiana muestra evidentes diferencias con la evolución de la población en Francia. La referencia italiana más antigua se remonta al primer censo, con un alcance geográfico bastante aproximado al actual, de 31 de diciembre de 1861 (antes no existía realidad nacional italiana en forma estatal). En él, la población era de 22.182 mil habitantes ⁽²⁸⁾. En el quinto censo, 50 años más tarde (el 10 de junio de 1911), la población había pasado a 35.845 mil habitantes, un incremento de alrededor del 60%. En el décimo censo, otros 50 años más tarde (el 15 de octubre de 1961), la población había pasado a 50.624 mil habitantes, algo menos de 15 millones de personas más, lo que representa por debajo del 40% de incremento. Es de señalar que se nota el periodo del régimen de Mussolini: entre el sexto censo (realizado en diciembre de 1921) y el octavo (realizado en abril de 1936, cerca de 15 años después) el incremento es de alrededor de 3 millones de personas; en tanto que entre el octavo y el noveno censos (abril de 1936 y noviembre de 1951, poco más de 15 años después) el incremento es de alrededor de 4.500 mil habitantes. En el décimocuarto censo, 40 años más tarde (realizado el 21 de octubre de 2001) la población se sitúa en los 56.996.000 habitantes, un crecimiento de algo más de 6.300.000 habitantes, un incremento de alrededor de un 12,5%, por lo que es evidente que se produce crecimiento decreciente de la población desde el primer censo, en el año 1861.

A diferencia de Francia, en Italia no se produce un significativo crecimiento de la población en la segunda mitad del siglo XX, sino una acentuación de la tendencia al incremento decreciente de la población. En una marcada diferencia con Francia, Italia es una sociedad de emigración durante una buena parte de su historia

²⁸ La fuente de todos estos datos es el ISTAT, el instituto estadístico italiano, en concreto: 14^o Censimento Generale della Popolazione, 2001. El censo se realizó el 21 de octubre de 2001.

moderna. De hecho, en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial la salida de población italiana hacia América y otros Estados europeos es bastante notable. Sólo a partir de finales de los setenta se aprecia con claridad la inversión de la tendencia. La evolución de la población extranjera residente en Italia parece confirmarlo. En el año 1992, los extranjeros residentes (es decir, los que se encontraban en situación regular) eran 371.679 personas, en tanto que según el censo de 2001, el número de inmigrantes regulares ascendía a 1.334.000 personas, más de tres veces la cantidad de 1992, aunque los datos provisionales señalaban un total de 1.175.000 personas, una corrección al alza de más de 150.000 personas.

Esto demuestra que, de manera parecida a la española, la sociedad italiana pasa de ser netamente emisora de migración a netamente receptora de migración, en un tránsito que se desarrolla entre comienzos de los setenta y finales de los ochenta, siendo los últimos doce años el período de “explosión inmigratoria”, incluyendo la de carácter irregular. En todo caso, existe una cierta diferencia dentro de esta sintonía, en Italia el crecimiento hasta el año 2000, es mayor que a partir de 2001, en lo que a inmigración regular se refiere (en cuanto a la irregular parece haber indicaciones de que podría ser al contrario). De hecho, si en 2000 entraron regularmente 104.378 personas, en 2001 lo hicieron 80.742 (aunque hay que conservar la precaución de recordar que el censo es de 21 de octubre, la extrapolación a periodo anual mantiene, no obstante, la cifra de 2001 por debajo de la de 2000).

El crecimiento de la población inmigrada ha podido ser mayor que el de las simples entradas de extranjeros en el territorio italiano debido, en particular a la regularización realizada en el año 2002 ⁽²⁹⁾. Las peticiones de regularización relativas al trabajo doméstico superaron las 340.000, de las que la mayoría eran de ciudadanos de Estados europeos que no son miembros de la Unión Europea o que, en aquel momento no lo eran (como el caso de Polonia). El número de éstas superaba las 230.000, en tanto que las peticiones de regularización de ciudadanos

²⁹ I. N. P. S. (Istituto Nacional de Política Social italiano): Monitoraggio Flussi Migratori. Diciembre de 2004. Datos de “regolarizzazioni nel settore della collaborazione familiare” (una de las dos partes en que se agrupan los procesos de regularización, trabajo dependiente y trabajo doméstico). Los datos de las peticiones de regularización, en general, sobrepasan las 700.000 a 11 de diciembre de 2002, de las cuales algo más de la mitad estaban vinculadas al trabajo dependiente y algo menos al trabajo doméstico.

provenientes de África apenas superaba las 30.000, igual que las provenientes de ciudadanos asiáticos y las provenientes de ciudadanos americanos (del centro y del sur) se situaban alrededor de las 50.000. Siguiendo un criterio por nacionalidad de origen, el mayor número de peticiones de regularización provenía de personas originarias de Ucrania (poco más de 90.000 personas), de Rumania (algo más de 65.000), de Polonia (poco más de 26.000), y de Ecuador (algo más de 25.000). Las peticiones de regularización de personas vinculadas al trabajo dependiente no doméstico era un poco superior a las 360.000, lo que suma un total algo superior a las 700.000 personas. Este tipo de datos no sólo da una idea más ajustada de lo que puede ser el alcance o la dimensión de la inmigración real sino, también, de cual es el origen de los principales problemas de inmigración irregular y otras cuestiones conectadas con éstos.

En todo caso, y salvando la importancia que hay que darle a un censo general como el del año 2001, hay un cierto grado de discrepancias entre los datos que se consultan. El dato de 1.175.829 personas nacidas en el extranjero, residentes en Italia (según el censo de octubre de 2001) contrasta un poco con el dato de 1.492.869 extranjeros residentes recogidos en el balance demográfico al 31 de diciembre de 2000 ⁽³⁰⁾. La única explicación es que en este dato no se aplica el criterio “nacidos en el extranjero”, lo que significa que habría más de 300.000 extranjeros nacidos en Italia. Si se considera el dato que acompaña éste, el relativo al número de menores, dentro de aquella cantidad, que asciende a 83.730, hay que concluir que existen cerca de 300.000 extranjeros de segunda generación con más de 18 años, es decir, cuyos padres se encontraban ya en Italia antes de 1985. Si recordamos los algo más de 370.000 extranjeros residentes nacidos en el extranjero en 1992 se puede concluir que las posibles 175.000 parejas de inmigrantes consiguieron tener cerca de dos hijos de promedio por pareja, hipótesis poco verosímil a la vista de la normal fragmentación de origen de la inmigración y de las pautas clásicas de la inmigración que hacían bastante más abundante la inmigración masculina que la femenina. Hay otros datos que generan dudas. Así, los 1.512.324

³⁰ Datos del CISIS (Gruppo di lavoro Politiche Sociali): Il sociale in cifre. Febrero de 2004. Tal dato se basa en el balance demográfico del año 2000 elaborado por el propio ISTAT.

permisos de residencia a 31 de diciembre de 2002 ⁽³¹⁾ parece poco incremento (no llega a 20.000 personas) si se compara con el 1.492.869 personas, a misma fecha de 2000, no concordante con el 1.334.889 de los datos definitivos de octubre de 2001.

Todo esto demuestra que la precisión, en general, de los datos en este tema y en cualquier Estado, no es absoluta. En términos amplios, se puede decir que los datos de recuentos y censos son menores que los reales y que, en último extremo, es más útil evaluar tendencias que pretender extraer conclusiones determinantes de datos sólo relativamente ajustados a la realidad. No siempre la inmigración irregular es responsable de la falibilidad de los datos.

En cuanto a la cuestión del origen nacional y por áreas de los inmigrados, lo primero que hay que destacar y, en esto, no hay diferencia con Francia es que, considerada como conjunto, la inmigración proveniente de Estados europeos, en general, es la más alta, superando las 530.000 personas. Sin embargo, cuando se desglosan o se desagregan los datos de la inmigración europea, en este caso en cuatro grupos: Unión Europea (a 15), los nuevos adherentes (los diez incorporados en mayo de 2004), los de la Europa central y oriental y otros (Suiza y San Marino), se aprecia una diferencia esencial con Francia. En Italia, la gran mayoría de europeos son de la Europa centro-oriental (más de 355.000 personas), seguidos por los de la Unión Europea (más de 124.000) y por los de nueva adhesión (más de 38.000). En Francia se trataba de europeos de la Unión Europea, en su mayor número. Además, en Italia la gran mayoría de los europeos centro-orientales entraron después de 1992.

La segunda área regional que más aporta es la africana, en esto se parece a Francia (con matices). De África, según el censo de 2001, provienen 322.477 personas, siendo el África del Norte la subregión que más aporta con 220.332, el África occidental, con 75.443 personas, y a distancia en número de personas el África Oriental y el África Centromeridional. Antes de entrar en detalles, llama mucho la atención la escasísima aportación de las antiguas dependencias coloniales (Libia,

³¹ CISIS: Il sociale in cifre, ya citado. El dato de los permisos de residencia está tomado de Caritas, Anticipazione Dossier Immigrazione 2003, 13 de mayo de 2003.

Somalia y Eritrea). En general, las entradas son menos recientes que en el grupo de los ciudadanos de origen europeo centro-oriental, aunque la mayoría se siga situando después de 1992 (dos tercios de los norteafricanos frente a seis séptimo de los europeos centro-orientales).

La tercera área regional por número de entradas en Italia es la asiática, con 187.677. Con diferencia es el Asia Oriental la que más nutre ese número ya que supone más de 95.000 personas, algo más del 50%, de los que dos tercios, aproximadamente, entraron después de 1992. En segundo lugar, el Asia Centromeridional aporta algo más de 74.000 personas, de los cuales algo menos de cuatro quintos partes entraron después de 1992. El resto lo aportan los Estados del Asia Occidental, en unas cifras poco significativas.

La cuarta área en aportación de inmigrantes es América, con 133.892, de los cuales más de 115.000 provienen del centro y el sur de América, habiendo entrado algo menos de dos tercios después de 1992. Los datos de Oceanía y el área de los Estados insulares de la Polinesia no son significativos. Llama la atención, en el caso de América, que los dos primeros Estados en aportación de inmigrantes en Italia sean Perú y Brasil y no aquellos hacia los que la emigración italiana se dirigió, en especial, en el pasado (Estados Unidos y Argentina).

Entrando en detalle en la inmigración por origen nacional y no por área, siguiendo los datos del mencionado censo de octubre de 2001, en orden de mayor a menor se encuentran los siguientes Estados de origen: Albania (con más de 153 mil personas), Marruecos (con más de 149.000), Rumania (con más de 70.000), Filipinas (con más de 45.000), la actual Yugoslavia (con más de 41.000), China (con más de 38.000): Túnez (con más de 37.000) y Alemania (con más de 32.000). Este conjunto de datos muestra varias cosas. Por un lado, la notable fragmentación en cuanto a la variedad de Estados y áreas de los estados que más inmigrantes aportan. Por otro lado, la significativa importancia de la inmigración albanesa y marroquí que es, en su mayoría, bastante reciente. Si se consideran, además, los datos de peticiones de regularización se puede, también, concluir que la composición por origen nacional podría cambiar, pero no se apreciaría un cambio sustantivo en cuanto al área de proveniencia ya que la Europa central y oriental sigue siendo y seguirá siendo el área que más aporta a la inmigración italiana.

LA IMPORTANCIA Y LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INMIGRACIÓN

Una recapitulación de lo anterior nos obliga a recordar unas cuantas consideraciones básicas:

1. La inmigración italiana es, en su mayor volumen, bastante reciente, lo que la diferencia de la inmigración francesa.
2. La inmigración en Italia no está condicionada por antiguos vínculos coloniales por lo que está más condicionada por factores coyunturales que la inmigración en Francia.
3. Algunos de los motivos de la inmigración que en Francia han sido importantes, como el reagrupamiento familiar o las razones de estudio, son menos importantes en la inmigración en Italia.
4. El tipo de problemas que el fenómeno migratorio plantea presenta claros matices diferenciales con los que se plantean en Francia, tanto por el carácter más reciente como por las diferencias de origen nacional.

La importancia de la inmigración en Italia es menor, en general, que en Francia. Es necesario tener en cuenta que el volumen, en ambos casos, varía en una ratio de, al menos, dos a uno, con una población total bastante próxima, Italia se acerca a los 60 millones y Francia los acaba de sobrepasar. Hay que considerar, también, que la natalidad italiana, en los últimos años, es más baja que la francesa, lo que significa que el aporte de la inmigración al crecimiento de la población en Italia es significativamente mayor que en Francia, como ya se ha indicado. Si a esto se añade la diferencia de volumen de la inmigración entre los dos Estados, se puede plantear la posibilidad de que la inmigración italiana sea, durante cierto tiempo, necesaria o más necesaria que la francesa, al menos en términos laborales y vegetativos.

La distribución de la inmigración, al igual que en todos los Estados de inmigración neta, no es regular, es decir no está igualmente repartida, sino, más bien, al revés. En esto no hay diferencias sustantivas entre los dos Estados estudiados, las diferencias son más de grado. En Italia, la distribución genérica de la inmigración por regiones muestra que aquellas en las que hay más extranjeros residentes son,

según los datos definitivos del censo de 2001: la Lombardía, con 319.564 personas; el Veneto, con 153.074; el Lazio, 151.567; Emilia Romagna, con 135.453; Piemonte, con 110.402 y Toscana, con 108.702. Estas seis regiones abarcan cerca del millón de inmigrantes, alrededor del 70% de toda la inmigración. Son, en esencia las provincias del norte italiano y del centro, en especial Roma y su entorno. La conclusión, evidentemente, es que la orientación de la inmigración se dirige hacia las áreas urbanas de las regiones más industrializadas y hacia Roma.

Es llamativo que después de esas regiones, el séptimo lugar lo ocupe Sicilia, con 49.399 personas. La proporción de inmigrantes sobre la población en esas seis regiones ⁽³²⁾ indicaba que, no estando todas situadas en posiciones equivalentes en relación al volumen, si muestran unas proporciones que oscilan entre el 26 y el 36 por 1.000 (las seis regiones entre las doce primeras). Los datos relativos a permisos de residencia, a 1 de enero de 2003, confirmaban la posición de esas seis regiones con una variación significativa: el Lazio había pasado a segunda posición con 238.586; además, se había producido un incremento sustantivo en la Lombardía de más de 27.000 personas. Esto sugiere un crecimiento significativo de la localización en Milán y Roma y en sus entornos respectivos. En los datos por asentamiento en ciudades fijados el 1 de enero de 1999 ⁽³³⁾, Roma se situaba en primer lugar, entre las ciudades de asentamiento de inmigrantes, con más de 182 mil, y Milán se situaba en segundo lugar, con más de 136 mil, a gran distancia de la tercera, Turín, con 37.900 personas.

Las diferencias también afectan, según esos datos, a la diferente ubicación de los inmigrados según origen nacional. Así: los marroquíes se ubicaban, principalmente, en Milán (8,5% de la inmigración marroquí), en Turín (7,5%) y en Bérgamo (3,9%); los albaneses se situaban, sobre todo, en Milán (5,3%), en Roma (5,0%) y en Bari (4,7%); los provenientes de la antigua Yugoslavia se concentraban, en especial, en Vicenza (8,8%), en Trieste (8,4%) y en Roma (7,8%); los filipinos, más bien filipinas, en Roma (37,8%), en Milán (26,0%) y en Florencia (4,2%); los estadounidenses, se

³² Proporciones elaboradas sobre el cálculo de población a 31 de diciembre de 2002 por el CISIS, a partir de los datos del ISTAT.

³³ Datos elaborados por la Commissione per la politiche di integrazione degli immigrati: Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia. Prima Parte. Capitolo I.

ubicaban sobre todo en Nápoles (20,0%), en Roma (16,2%) y en Pordenone (9,6%); los chinos se situaban, principalmente, en Milán (18,2%), en Prato (14,1%) y en Florencia (11,3%); y los tunecinos se localizaban, en especial, en Ragusa (10,1%), en Trapani (6,3%) y en Milán (6,0%). Algunos datos llamativos tienen explicaciones específicas. Así, la alta concentración de filipinos (más bien, filipinas) en Roma y Milán se explica por su incorporación al servicio doméstico, ya que las grandes ciudades absorben buena parte del trabajo en ese sector. La gran concentración de estadounidenses en Nápoles se debe al retorno de italianos emigrados a Estados Unidos y nacionalizados en este Estado. Aunque el asentamiento por áreas indica una distribución más amplia que en el caso francés, está claro que las preferencias por las grandes concentraciones urbanas es un rasgo común a ambos.

Estos datos hay que completarlos con el de las peticiones de regularización. Como ya vimos las peticiones, a 31 de diciembre de 2002, para el sector del servicio doméstico eran poco más de 340.000, de las cuales estaban presentadas en las siguientes regiones (³⁴), por orden decreciente: en el Lazio (74.761); en la Lombardia (61.897); en la Campania (40.201); en la Emilia Romagna (27.048); en el Piemonte (26.470); en el Veneto (24.959) y en la Toscana (22.197). Descendiendo al nivel del análisis por centros urbanos, las ciudades en las que se han presentado más de 10.000 peticiones de regularización son: Roma, con 66.907; Milán, con 36.224; Nápoles, con 24.701 y Turín, con 17.018. Los distintos orígenes nacionales se orientan, también, de forma diferencial en el aspecto de las peticiones de regularización. Así, por ejemplo, los ucranianos piden la regularización sobre todo en la Campania (Nápoles), con 25.388, en la Lombardia (Milán), con 13.500, y en el Lazio, con 12.473. Los rumanos piden regularizaciones, sobre todo, en el Lazio, con 28.168, en el Piemonte (Turín), con 12.086, y en la Lombardia, con 5.839. Los ecuatorianos los hacen, especialmente, en la Lombardia, con 10.621 peticiones de regularización, en la Liguria (Génova), con 5.579, y en el Lazio, con 4.218. Los polacos piden la regularización, sobre todo, en el Lazio, con 6.603, en la Campania, con 4.796, y en la Emilia Romagna (Módena), con 3.496.

³⁴ INPS: Monitoraggio Flussi Migratori, ya citado.

Los datos de distribución por regiones, áreas y centros urbanos demuestran que la inmigración regular en Italia es, en esencia, terrestre y, en menor medida, marítima y aérea. Al igual que puede decirse, con bastante probabilidad, de la mayoría de la inmigración irregular. Algunos datos parecen indicarlo. Así, los dos Estados que aportan el mayor número de inmigrantes son, como se ha indicado, Albania y Marruecos, que llegan en una significativa proporción por vía marítima; sin embargo, en el proceso de regularización las peticiones provenientes de albaneses y de marroquíes son muy escasas, si se compara con el total de peticiones. Hay que recordar que Italia tiene frontera terrestre con Estados no miembros de la Unión Europea, en concreto con Suiza y Eslovenia, de dimensiones más amplias que la frontera francesa con Suiza. La entrada irregular de marroquíes no es frecuente y, cuando se produce, suele realizarse a través de Sicilia. De hecho, las peticiones de regularización en Sicilia son, por orden decreciente, de ciudadanos polacos, de Sri Lanka y de Marruecos. En el caso de los albaneses y, en general de ciudadanos de origen balcánico, el flujo mayor se produjo durante el ciclo de las “guerras balcánicas”, sobre todo, entre los años 1992 y 2001. La mayoría de las peticiones de regularización provienen de ciudadanos de la Europa del Este, no integrados, a 1 de enero de 2004, en la Unión Europea.

La inmigración en Italia, en general, está más vinculada a la actividad laboral que a otros motivos, al menos formalmente. De hecho, los datos de inmigración franceses, en cuanto a las motivaciones para la migración, indicaban una entrada importante por estudios y por reagrupamiento familiar que no se produce en tal cuantía ni proporción en Italia. El tema de la entrada por estudios puede estar motivado tanto por los vínculos coloniales como por consideraciones culturales de otro tipo, pero el motivo de reagrupamiento familiar indica la mayor antigüedad de la inmigración en Francia que en Italia. En ésta, el reagrupamiento familiar motiva un poco más del 20%, si se considera la inmigración regular, aunque la tendencia sea, probablemente, hacia el incremento.

Los aspectos problemáticos y las percepciones

El hecho de que Italia haya devenido como Estado de inmigración relativamente tarde, si se compara con otros Estados europeos, condiciona la evolución de los problemas y su enfrentamiento. Así, la integración de inmigrantes sólo se ha

comenzado a plantear como problema mayor a mediados de los años ochenta, por lo que algunos temas como el de la discriminación, la violencia racial o la delincuencia vinculada a los inmigrantes no han encontrado lugar en el terreno del debate político hasta muy recientemente ⁽³⁵⁾.

Hay, al igual que en Francia, grupos políticos que han mostrado una hostilidad clara hacia la presencia de grupos étnicos y raciales diferentes, sobre todo en el norte, destino principal, junto con Roma, de la mayoría de la inmigración, pero, a pesar de eso, el debate se ha orientado más hacia la cuestión del derecho a la inmigración que hacia las cuestiones vinculadas al tema de la igualdad de trato, no discriminación, etc. Los grupos que han recibido mayor hostilidad, al menos en su nivel verbal, han sido los albaneses, los musulmanes, en general, y los africanos, además de los gitanos, objeto de tradicional hostilidad, incluso teniendo la nacionalidad italiana. En términos generales, los grupos que han sufrido más la discriminación son aquellos que resultan más afectados por la orientación restrictiva de la política de inmigración italiana.

En relación con la participación de los inmigrantes en el mercado laboral ⁽³⁶⁾, hay algunas consideraciones a extraer de los datos, según el criterio del origen nacional en particular:

1. Los inmigrantes que más se insertan, en número, en el mundo laboral italiano, son los filipinos, los ciudadanos provenientes de la antigua Yugoslavia y los chinos.
2. Los orígenes nacionales en los que la participación femenina es mayor en el mercado de trabajo son Filipinas y Perú.

³⁵ Ver: Simoni, A., Executive Summary on race equality directive. State play in Italy. 17 de octubre de 2003.

³⁶ Se pueden consultar, entre otros trabajos, los siguientes: Bertani, M., Gualtieri, G. y Strozza, S., "Inserimento lavorativo e abitativo degli immigrati stranieri: el contributo conoscitivo delle indagini sull campo", en Giorgi, P. y Strozza, S., *Studi di popolazione. Temi di ricerca nuova*, Roma, 1997, Universidad La Sapienza, pp.315-340; Carchedi, F., *La risorsa innaspettata. Lavoro e formazione degli immigrati nell'Europa mediterranea*, Roma, 1999, Ediesse; Conti, C. Y Strozza, S., "Immigrati in Campania: tra sopravvivenza e integrazione", en Pane, A. y Strozza, S., *Eli immigrati in Campania. Un integrazione difficile tra illegalità e precarietà diffusa*, Torino, 2000, L'Harmattan Italia, pp. 191-236; Frey, L. y Tagliaferri, T., "Immigrazione e mercati del lavoro in Italia", en *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, volumen L, nº 2, pp. 191-209.

3. Los inmigrantes que muestran mayor vocación emprendedora o que están vinculados al trabajo autónomo son los provenientes de China, Senegal, Egipto y Marruecos.
4. Los inmigrantes que plantean mayores problemas en lo relativo a su colocación, mostrando una mayor dificultad en la búsqueda de un trabajo son los de ciudadanía argelina, nigeriana, senegalesa y marroquí.

En el aspecto escolar, se viene produciendo un acceso creciente de hijos e hijas de inmigrantes al sistema educativo italiano (³⁷). Siguiendo un orden decreciente, las nacionalidades de origen con mayor número de niños o jóvenes escolarizados son: la albanesa, con 20.859, de los cuales el mayor número son niños matriculados en el nivel elemental; la marroquí, con 20.705 niños, de lo cuales, al igual que en el caso de los albaneses, están la mayoría matriculados en el nivel elemental; la de la antigua Yugoslavia, con 15.119, que, del mismo modo que en los dos casos anteriores, se trata de niños situados en su mayoría en el nivel elemental; la china, con 8.207, con más niños matriculados en el nivel elemental, pero mostrando una diferencia muy pequeña con los matriculados en el nivel educativo medio (de 404 alumnos); la rumana, con 4.137 alumnos y, así mismo, con una mayoría de niños situados en el nivel elemental. Parece claro, que se trata, por lo tanto, de descendientes de inmigrantes no antiguos, es decir con pocos años en Italia.

La evolución de los datos educativos es llamativa, en cuanto al incremento. Así, en el curso 1994-1995, el total de alumnos extranjeros en el sistema educativo italiano (sin contar los datos universitarios, que son numéricamente poco relevantes sino se considera la inmigración por motivos de estudio) era de 39.507, en tanto que en el curso académico 1999-2000, eran ya 119.679. El gran incremento es tanto consecuencia del incremento creciente de la inmigración en los años noventa como de la regularización efectuada en 1995-1996. Se ha podido constatar que ha emergido una situación socialmente delicada, desde el momento en que se ha reconocido el derecho a recibir instrucción escolar a los hijos de los inmigrantes

³⁷ Commissione per al politiche de integrazione degli immigrati: Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, ya citado. Datos elaborados a partir de los del Ministero della Pubblica Istruzione, del año 2000.

irregulares, en tanto que la situación, desde el punto de vista familiar, mantiene su precariedad por la persistencia de la situación irregular del progenitor.

Hay que considerar, también, el tema de la adquisición de la nacionalidad italiana (³⁸). Estos datos marcan algunas particularidades con relación a otros datos de la inmigración italiana. Por una parte, los Estados de proveniencia de los que más personas se han naturalizado italianas son: Suiza (4.153 personas), Rumania (3.988), la antigua Yugoslavia (2.852), la República Dominicana (2.660) y Argentina (2.656), según los datos del Ministerio del Interior para el periodo que abarca desde 1991 hasta 1998. Por otra parte, de la comparación con los datos de la inmigración (Estados situados en los primeros lugares por la cuantía de los inmigrados), resulta llamativo el hecho de que la gran mayoría de las personas que han adquirido la ciudadanía italiana (alrededor el 89% del total de adquisiciones) lo ha hecho por motivo de matrimonio con italiano o italiana.

Una de las cuestiones que, desde los Estados de la Unión Europea del área mediterránea, se aprecia como más problemática es la de la inmigración irregular y sus vínculos con otros problemas. La contabilización de este fenómeno se realiza, en muchas ocasiones, empleando vías indirectas, como campañas de regularización que hacen emerger a los inmigrantes irregulares de los últimos años o programas para escolarizar a los hijos de los inmigrantes o medidas equivalentes. Comparando los datos (³⁹) del trienio 1998-2000 y del trienio 2001-2003 se pone en evidencia una reducción de la “presión inmigratoria ilegal”, tanto la que entra o intenta entrar por vía terrestre (alguna de las cuatro fronteras que tiene Italia) como la que lo intenta por vía marítima. Esta última parece haberse reducido de manera muy sustantiva.

La expulsión con acompañamiento a la frontera ha aumentado de manera bastante significativa entre los dos períodos mencionados (alrededor de un 49%), así como

³⁸ La fuente principal, en este aspecto, es el Ministero dell'Interno. Ver, también: Alotta, S., “Matrimoni misti e reazioni sociali”, en *Affari Sociali Internazionali*, 1998, nº 3, pp. 181-191; Bisogno, E. y Gallo, G., “L’acquisto della cittadinanza, strumento risultato di un processo di integrazione: un confronto tra alcuni paesi europei nei primi anni Novanta”, en *Studi Emigrazioni*, 2000, volumen XXXVII, nº 137, pp. 145-173; Bisogno, E., Gallo, G. y Strozza, S., “L’acquisto di cittadinanza in alcuni paesi europei: gli aspetti normativi, la comparabilità dei dati e i livelli di naturalizzazione”, en *Popolazione, sviluppo e ambiente*, 2001, Quaderno nº 20, Dipartimento para el estudio de la Sociedad Mediterránea, Bari, pp. 9-48.

³⁹ Ministero dell'Interno, *Lo stato della Sicurezza in Italia*, 15 de agosto de 2004.

también han aumentado las readmisiones en los Estados de proveniencia, ya sean los de origen ya los de tránsito (menos frecuente). Como ya se ha comentado antes, los datos del Ministerio del Interior italiano confirman que la mayoría de la inmigración irregular entra por frontera terrestre, a pie u oculta en transportes, en especial de carácter comercial. Parte de la reducción que se ha producido en las entradas por la frontera italiano-eslovena se debe al avance en la cooperación internacional transfronteriza entre los dos Estados. En relación con las otras fronteras terrestres (las existentes con Francia, con Suiza y con Austria), los datos permiten apreciar una disminución de las entradas por Francia y por Suiza y un incremento de las entradas por Austria. Aparte de todo esto, la mayoría de la inmigración irregular que llega por vía marítima al territorio italiano proviene de Libia que no es Estado emisor de migración, sino más bien de tránsito, para emigrantes que parten de Egipto, del cuerno de África, del África Occidental y del Sahel. La inmigración proveniente de Marruecos, Argelia y Túnez suele llegar, vía Túnez hasta Sicilia. Por lo general, la inmigración italiana de carácter irregular no es de proveniencia lejana, en su mayoría. La cooperación internacional también ha sido un factor decisivo en el proceso de disminución de la inmigración irregular proveniente de Albania. Por último, en el caso de las entradas irregulares por vía aérea, normalmente el método consiste en la presentación de documentos falsos.

Los principales fenómenos delictivos vinculados con la inmigración irregular (o clandestina utilizando la terminología del Ministerio del Interior italiano) son: la trata de personas, ya que el propio tráfico de personas sin cumplir los requisitos de entrada fijados en las leyes implica un delito como la actividad destinada a facilitar, organizar, etc., tal entrada; la explotación de la prostitución que puede corresponder a inmigrantes movidas por razones económicas (voluntarias) o por violencia o engaño, siendo los provenientes de Albania, Rumania y antiguas repúblicas soviéticas alrededor de la mitad; la explotación laboral que afecta, sobre todo, a ciudadanos de origen chino, norteafricano, cingalés (Sri Lanka) y paquistaní. La lucha contra las organizaciones criminales que operan en este terreno de la inmigración irregular es uno de los objetivos clave, generando un cierto número de operaciones policiales importantes en los dos últimos años. Además, hay que tener en cuenta que una parte de esta actividad delictiva afecta a menores.

En Italia, el tema del terrorismo vinculado a organizaciones de carácter integrista islámico ha constituido una preocupación creciente desde los años noventa. Se puso una especial atención sobre Hamás, el Grupo Islámico Armado (GIA) argelino y algunas otras organizaciones de orientación ideológica o religiosa similar. Aunque el Estado y la sociedad italiana ya conocían el terrorismo en décadas anteriores, se trataba de un fenómeno que, aunque compartiese el hecho de tener una clara vinculación internacional, tenía una naturaleza ideológica distinta y unos perfiles aparentemente más claros.

Con motivo del 11-S, en Italia, al igual que en Francia y en los demás Estados de la Unión Europea, se realizaron estudios acerca del impacto en las poblaciones de los Estados miembros y sobre sus opiniones y actitudes con relación a la población mahometana existente en ellos (en su gran mayoría, como sabemos, inmigrada). Uno de ellos, el más próximo a los propios sucesos, se realizó a través de sucesivas indagaciones, incluyendo encuestas, para tratar de identificar cambios de opinión, conductas, sucesos puntuales, etc. significativos durante el período que abarca del 12 de septiembre al 31 de diciembre de 2001 (⁴⁰). Las conclusiones merecen una reproducción literal:

“The pattern of public reaction to the events of 11th September has been different from what has been noted in other EU countries. There were no violent attacks against supposed Muslims and other religions minorities in the days immediately after the bombings in New York and Washington. Such violent reactions, mainly attacks against persons and property belonging to Muslims and Muslim communities will emerge only after weeks of anti-islamic discourse by part of the political elite, in an attempt to maximize the political benefits and broaden consensus by using the opportunity to put stricter controls on immigration. Public pronouncements of various members of the Northern League Party are good example of such instances. Other opinion makers, did contribute to a climate of subtle but increasing islamophobia in which violent physical attacks later appeared.”

⁴⁰ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: Anti – Islamic reactions in the E. U. after the terrorist acts against the USA. Italy. Viena, mayo de 2002.

En el año 2004, fue publicado por la misma institución que el anterior un informe, también con relación a todos los Estados miembros de la Unión Europea y también singularizado por Estados, acerca del antisemitismo ⁽⁴¹⁾. Partiendo del dato de la existencia de 30.000 judíos (muchos menos que personas de religión mahometana y que personas de otras razas y etnias), principalmente asentados en Roma y Milán, el informe analiza también opiniones, actitudes y sucesos. Entre las conclusiones de este informe se incluyen: no existe un seguimiento sistemático de los incidentes antisemitas en Italia; en el año 2002 no se constatan ataques físicos contra judíos ni contra sus propiedades y en 2003 sólo se ha registrado un asalto. Sin embargo; se encuentran ejemplos o casos de amenazas verbales o abusos, cartas amenazantes, llamadas telefónicas del mismo tipo y *graffitis*; hay, también, un número significativo de páginas *web* antisemitas y el convencimiento de que existen actitudes antisemitas extendidas en todos los partidos políticos del sistema italiano y en una amplia parte de la opinión pública ⁽⁴²⁾.

Las respuestas del Estado italiano

Al igual que en el estudio de la inmigración en Francia, analizaré, en el caso italiano, la política de inmigración, la cooperación internacional en la materia, la política de integración y la política antidiscriminatoria. Las observaciones realizadas con respecto a Francia, en lo relativo al impacto de la pertenencia a la Unión Europea en estas materias, son aplicables también a Italia, con algunos matices, como es la existencia de mayor extensión de frontera terrestre externa en el caso de Italia. Conviene también recordar aquí que, al igual que Francia, Italia es uno de los seis Estados creadores de las Comunidades Europeas, es decir, que lleva más tiempo vinculado al proceso de integración europea.

Como ya se ha comentado, la evolución del proceso, en sus últimas etapas, conduce a unos planteamientos de política migratoria restrictiva. Muchos Estados

⁴¹ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: Manifestations of Anti-Semitism in the EU 2002-2003. Part on Italy. Viena, 2004.

⁴² Los datos son obtenidos por los NFP (Nacional Focus Points) de la red de información del European Monitoring Centre y se extraen de: la prensa y las publicaciones periódicas de los distintos Estados; las páginas web en el idioma correspondiente; publicaciones de la administración; las cadenas de radio y de televisión y otras fuentes, personales o de instituciones privadas.

parecen haber encontrado una buena ocasión para endurecer o reforzar los requisitos para la entrada a los efectos de establecer la residencia en el territorio del Estado. El 11-S, además, ha añadido un argumento para enfocar sobre ciertos orígenes concretos o sobre ciertas características religiosas o culturales el endurecimiento de las medidas, aunque, como sabemos, el trato diferencial puede constituir discriminación, pero este argumento es el que conduce a un endurecimiento más general que de tipo selectivo.

La política migratoria italiana se ha hecho más restrictiva, como ya se ha comentado. Esto hay que enlazarlo con el tema de la cooperación internacional. Italia, como se aprecia en los párrafos dedicados al Diálogo Euromediterráneo en la parte del análisis dedicado al caso francés, participa activamente en el Grupo denominado 5+5 dedicado a las migraciones en el Mediterráneo, especialmente en su parte occidental. Como se recordará, las conclusiones del Grupo, resultado de la reunión celebrada en Túnez (Declaración de Túnez, de 17 de octubre de 2002, ya citada), incluyen, en lo relativo a la gestión de la inmigración, no sólo el control de la inmigración irregular y la lucha contra la misma, sino también una recomendación para cooperar entre los Estados participantes en el diálogo y, entre otras cosas, fomentar la celebración de acuerdos de readmisión con los Estados de origen de los inmigrantes irregulares.

Hasta agosto de 2004, Italia había celebrado acuerdos de readmisión con los siguientes Estados: Argelia, Filipinas, Georgia, Marruecos, Nigeria, Túnez, Sri Lanka (antigua Ceilán), Austria, Francia, Grecia, España, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Bulgaria, Rumania, Albania, Bosnia–Herzegovina, Croacia, Moldavia, Serbia y Montenegro y Suiza. En unos casos se trata de Estados de origen de inmigrantes y en otros simplemente de tránsito de los mismos, habiendo unos pocos casos, como los de los Estados norteafricanos, que son tanto de tránsito como de origen. Por lo tanto, además de la política de contingentes y de endurecimiento de los requisitos, orientada hacia la inmigración regular, existen esos instrumentos convencionales bilaterales para hacer frente a la inmigración irregular, que completan la cooperación policial que, en sí misma, no tiene una utilidad suficiente si no conduce a la posibilidad de que el que ha entrado ilegalmente pueda volver a su tierra de origen. Si, además, se afinan y se

utilizan instrumentos de cooperación económica, educativa, etc. el fenómeno migratorio puede ser mejor enfocado desde una óptica equilibrada.

Lo cierto es que, en los últimos tiempos, se han dedicado muchos recursos nuevos a reforzar los controles sobre las migraciones en el área mediterránea, más que a conseguir el fomento de la reforma política que genere situaciones menos propensas a la emigración. Así, por ejemplo, en enero de 2003, el Reino Unido, España, Francia, Italia y Portugal participaron en la *Operación Ulises*, cuyo objetivo consistía en potenciar las capacidades de control policial sobre las fronteras y las capacidades de control marítimo de los buques patrulleros en el Mediterráneo. También se ha suministrado apoyo financiero y técnico a Estados norteafricanos para contribuir a la reducción de la presión migratoria. En febrero de 2004, la Unión Europea dotó un fondo de 250 millones de euros para la cooperación en materia de control de la emigración, y en marzo se dotó un proyecto de cooperación entre las policías de cinco Estados miembros en materia de lucha contra el terrorismo y contra el tráfico de personas ⁽⁴³⁾.

La política de integración, como ya se ha comentado, es algo relativamente nuevo en los planteamientos públicos italianos. La razón principal es, seguramente, el tiempo, ya que al no ser significativo el fenómeno inmigratorio, en relación con el emigratorio, hasta hace pocos años, no ha existido un proceso de toma de conciencia de la necesidad de un planteamiento integrador. No obstante, se han puesto medios de manera progresiva, empezando por las aproximaciones teóricas y el estudio de la situación. La Commissione per le Politiche di Integrazione Degli Immigrati ⁽⁴⁴⁾ ha comentado:

“Questo modello (en referencia a la llamada regla de la integración) cerca di superare i limiti dei modelli precedentemente esposti intendendo per integrazione sia l'integrità della persona, delle collectività coinvolte in tale

⁴³ Youngs, R., El Proceso de Barcelona, diez años después ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe? Documento de trabajo de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Nº 2, enero de 2005, p. 9.

⁴⁴ Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, ya citado. Prima parte, Capitolo 1: Un sistema di indicatori di integrazione: un primo tentativo de costruzione. La elaboración definitiva de este capítulo es responsabilidad de: Antonio Golini, Salvatore Strozza, Flavia Amato y Maurizio Marceca.

proceso, sia l'interazione positiva e la pacifica convivenza tra tutte le collectività, compresa ovviamente quella autoctona.

Seguendo questo principio, nel costruire el politiche di integrazione, occorre tenere conto delle esigenze dei nazionali e delle loro insicurezze di fronte al complesso fenomeno dell'immigrazione. E' necessario tuttavia tenere presente che le esigenze delle comunità immigrate sono altrettanto degne di tutela e che pertanto, l'accoglimento delle istanze dei nazionale vadano temperate al riconoscimento delle diversità di tali colletività. Riconoscere e rispettare le differenze non deve però portare alla creazione di cellule isolate: l'obiettivo di fondo dell'integrazione e, al contrario, quello di realizzare interazioni positive tra nazionali ed immigrati nel quadro di un dialogo che si articoli in più dimensioni, estendendosi così a tutte le sfere del convivere, e che sia in grado di arricchire entrambe de parti in causa."

Un buen planteamiento el recogido en este texto, con carácter abierto, recíproco, mutuamente enriquecedor, incluso con una clara dimensión colectiva, pero de aplicación complicada, no tanto por la variedad de contenidos posibles que implica como por la necesidad de implicar a la totalidad de la sociedad receptora. En tal visión de la integración, no son suficientes las políticas públicas aplicables y las medidas legislativas que se pueden adoptar, es necesario generar la motivación del conjunto social, sino se consigue todo conduce a la *creazione di cellule isolate* o de guetos en el sentido más complejo del término (no sólo físico, sino especialmente mental). La realidad no parece funcionar totalmente de esa manera, por ello la visión y las medidas correspondientes para la integración se acompañan con elementos pensados para evitar la discriminación y fomentar la igualdad de trato.

Italia, al igual que los demás Estados de la Unión Europea, está obligada por un cierto número de tratados de carácter general y de carácter restringido en materia de derechos humanos y, por lo tanto, de igualdad de trato, como el Convenio de Roma de 1950 (Convenio para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales). No obstante, la legislación específica contra la discriminación por motivos de raza y de origen étnico no ha sido incorporada al ordenamiento jurídico italiano hasta el año 1998. Existen algunos preceptos, con

anterioridad, que pueden ser utilizados como base legal para sostener acciones jurídicas contra ciertos tipos de actos de carácter discriminatorio.

En la Constitución italiana del año 1948 se recoge un principio general de igualdad, imponiendo el trato igual con independencia de la raza a la que pertenezca la persona. La actual Ley de Inmigración está en vigor desde el año 1998, agrupando un cierto número de soluciones para los problemas de discriminación por motivos de raza y origen étnico. Esta Ley prohíbe la discriminación directa e indirecta por parte de autoridades y de particulares, incorporando una lista de los motivos de discriminación que, sin embargo, no es exhaustiva. La protección se extiende frente a la discriminación por motivo de nacionalidad. La Ley de Inmigración mencionada ha generado poca actividad judicial, pero algunas de las escasas sentencias decididas acerca del tema son de especial interés por sancionar actuaciones discriminatorias basadas en motivos diferentes de los contemplados en la Ley o por su aplicación a sectores de la Administración.

Italia ha realizado, también, un esfuerzo por transponer la Directiva 43 de la Unión Europea, ya mencionada, y con tal objetivo el Gobierno italiano aprobó, en el mes de julio de 2003, un decreto incorporando disposiciones detalladas acerca de la discriminación por motivos de raza u origen étnico. Aunque la versión definitiva del decreto tuvo en consideración los comentarios recibidos en las comisiones parlamentarias, se han elevado críticas por el casi nulo nivel de consultas evacuadas con los actores sociales, ONG, etc. el decreto contiene una cierta fuente de problemas, ya que, al no abolir las normas anteriores, se abre la posibilidad de que se desarrollen litigios sobre distintas bases jurídicas y con diversos argumentos legales.

El Decreto de 1998 establece la prohibición de las dos modalidades de discriminación, la directa y la indirecta, define y prohíbe el acoso, trata las instrucciones para discriminar igual que la discriminación e incluye la victimización, pero exclusivamente para determinar la cuantía o el montante de los daños sufridos. No se contempla, sin embargo, la discriminación por motivo de nacionalidad como expresamente excluida. El órgano para la igualdad de trato, cuya creación contempla la Directiva 43/2000 de la Unión Europea, puede no ser autónomo, según el decreto, y estar inserto en otra estructura, como el Departamento para la Igualdad

de Oportunidades subordinado a la Presidencia del Consejo de Ministros. Puesto que el mencionado órgano no tiene aún existencia operativa, hay que considerar el órgano que, actualmente, se ocupa de estos temas que es la, ya mencionada, Commissione per le Politiche di Integrazioni Degli Immigrati, creada por la Ley de 1998.

En julio de 2001, la Commissione terminó su primer trienio de trabajo y no se nombraron nuevos miembros a la espera de la entrada en vigor de la nueva legislación impulsada por las directivas de la Unión Europea (el informe considerado de esta Comisión es de 2001). Sin embargo, en 2002 la Comisión fue reactivada. Su carácter es, primordialmente, el de un órgano asesor del Gobierno, más en el terreno de la integración de los inmigrantes que en el de la discriminación, como ya hemos visto. No es un órgano independiente, por lo que, en este aspecto no se ajustará a las referencias o condiciones que la Directiva 43/2000 incluye en su texto. La Commissione cuenta con un Consejo de 20 miembros que representan a diversos ministerios y departamentos, un grupo de un máximo de diez expertos y una secretaría con cuatro personas (director, secretario y dos investigadores). Las actividades de la mencionada Comisión no incluyen acciones con relación a las posibles víctimas y a casos de discriminación. Es, sobre todo, un órgano de carácter asesor y consultivo del Gobierno italiano.

Conclusiones

Los datos demográficos considerados de los dos Estados analizados, Francia e Italia, muestran una cierta diferencia, más en cuanto a la evolución que en cuanto al resultado, al menos en un plazo de entre 25 y 45 años (2025-2050). En esencia, ambos muestran la tendencia general, a largo plazo, a una reducción de la natalidad y de la tasa de fertilidad. Sin embargo, los dos casos evidencian una evolución diferente. En Francia, el gran crecimiento de la población se produce en la segunda mitad del siglo XX, en tanto que en Italia la disminución del crecimiento de la población es continua desde mediados del siglo XIX, llegando, en la actualidad, a un crecimiento vegetativo próximo al cero. Así, en perspectiva coyuntural, Francia crece demográficamente, sin contar con la inmigración, más que los demás miembros de la Unión Europea (a 15) incluida Italia. El crecimiento francés de la segunda mitad del siglo XX se comienza a frenar en los ochenta, pero a finales de los noventa se

produce un pequeño repunte. Teniendo en cuenta, además, que el volumen de población inmigrada es bastante mayor en Francia, se puede decir que esta no “necesita” la inmigración, pero Italia se podría pensar que sí, al menos en el aspecto demográfico. En cualquier caso, todas las proyecciones demográficas hacia 10, 20 o 30 años adelante tienen que contar con un dato de importancia: mucha de la población inmigrada tiene una tendencia hacia una natalidad mayor que la población autóctona y esto puede alterar hacia arriba los datos del crecimiento demográfico de la población residente de los dos Estados.

En relación con la inmigración hay que considerar una diferencia de partida, de significativa importancia. Francia ha tenido un amplio imperio colonial, en tanto que Italia no. Esto condiciona el tipo de inmigración, sobre todo por origen nacional. En Francia, las partes más numerosas de su inmigración proceden de Europa (la Unión Europea) y de Estados que fueron sus dependencias coloniales en el pasado. En Italia, esa diferencia de pasado hace que sean otras las razones de la elección del Estado de destino, por parte de los inmigrantes. Además, Italia, a diferencia de Francia, ha sido una sociedad de emigración hasta hace muy poco tiempo. Otra diferencia con Francia reside en la existencia de mayor extensión de fronteras con Estados no miembros de la Unión Europea, lo que también tiene un impacto en la composición de la inmigración por área y por Estado de origen. En cuanto a las diferencias básicas que se derivan de los datos trabajados, conviene señalar:

1. Mayor proporción, sobre el total de la inmigración, de ciudadanos de la Europa central y oriental en Italia que en Francia.
2. Mayor proporción de inmigrantes que entran por motivos laborales, ya sea trabajo dependiente ya la variante del servicio doméstico, en Italia que en Francia, aunque la indicación de una motivación distinta no tiene por que impedir, después, buscar trabajo.
3. Una proporción muy significativa de entradas por motivo de estudios en Francia que no se da en Italia.
4. Un nivel más elevado de incorporación al sistema educativo por parte de no nacionales en Francia que en Italia, lo que denota, al margen de la propia

entrada por estudios, la mayor antigüedad del fenómeno inmigratorio en Francia.

Entre los elementos comunes a los dos Estados se pueden destacar:

1. Una tendencia, en general, al asentamiento en las regiones más desarrolladas.
2. Una tendencia, también en general, a fijar la residencia en las grandes concentraciones urbanas y, por ello, en especial en la capital del Estado.
3. Una población inmigrada, sobre todo recientemente, muy cuantiosa proveniente de Marruecos.
4. Un crecimiento significativo de la inmigración proveniente de la Europa del este.
5. Por Estado de origen, la mayor cuantía, tanto en Francia como en Italia, corresponde a ciudadanos de Estados cuyas sociedades son muy ampliamente mahometanas (Marruecos y Argelia, Albania y Marruecos, respectivamente).

El impacto de la inmigración, en los dos Estados, es diferente. Sin embargo, se pueden encontrar elementos comunes. En especial:

1. El tipo de problemas vinculado con la vivienda es similar en ambos casos, afectando a aquella población que tiende a situarse en determinadas zonas de las grandes concentraciones urbanas, en especial, las zonas más pobres, tendiendo a la formación de guetos, aunque en Francia el proceso está más avanzado que en Italia.
2. Se trata, en particular, de poblaciones de procedencias concretas que reúnen, en general aunque no exclusivamente, dos características, ser de religión mahometana y de nivel económico bajo o muy bajo.
3. En el ámbito laboral se plantean problemas de precariedad y de discriminación, que en gran medida aparecen asociados a las diferencias culturales y al escaso nivel de formación de una parte de los inmigrantes.

4. En el terreno educativo se tienden a plantear problemas, sobre todo vinculados al desequilibrio que supone la escolarización regular de los niños junto con la precariedad de la situación de los padres.
5. Una parte de la inmigración, principalmente irregular, está relacionada con el incremento de la delincuencia internacionalmente organizada, o bien por ser los inmigrantes, de ciertas procedencias, víctimas de ella o bien por protagonizarla.
6. Una parte significativa de la problemática, que se plantea en la relación entre los inmigrantes y la sociedad de recepción, se deriva de percepciones condicionadas por estereotipos y prejuicios, en cuya formación no son ajenos ni algunos medios de comunicación ni las estructuras políticas, aunque no sea siempre una actitud deliberada.
7. Una parte de los sucesos más importantes de los últimos años (como los atentados del 11-S) conducen a centrar la hostilidad de las sociedades de recepción o de algunas partes de ellas en la inmigración de confesionalidad mahometana.

La posición de los dos Estados analizados y sus respuestas tienen, en general, más elementos en común que elementos diferenciadores. La forma de hacer frente al fenómeno inmigratorio y a los problemas que puede plantear es, en muchos aspectos, similar. Incluye, en el momento actual:

1. Un planteamiento más restrictivo en lo relativo a la política de inmigración, en gran medida vinculado a los planteamientos generales de la Unión Europea, pero, por ello, también a los intereses estatales del momento.
2. Un esfuerzo por reforzar y mejorar la política de integración, incluidos los desarrollos en materia de igualdad de trato y no discriminación.
3. Un esfuerzo por limitar el fenómeno de la inmigración irregular, a través, sobre todo, de tres tipos de medidas: el refuerzo de los instrumentos y la cooperación en materia policial, los convenios de readmisión y los procesos de regularización.

4. Una mayor insistencia en generar las condiciones adecuadas en los Estados de origen para limitar la emigración desde ellos (cooperación económica, fomento de la formación profesional, etc.).

Los Estados europeos, entre ellos Francia e Italia, pueden necesitar más o menos la inmigración, pero el resorte mental que conduce a la emigración, desde el punto de vista personal, no tiene en cuenta la mayor o menor conveniencia del Estado de recepción. Se puede decir que se trata de un fenómeno de carácter complejo, al menos en lo relativo a la motivación para emigrar y a las razones para decidir el asentamiento concreto, por lo que la única manera de encauzarlo es a través de una variedad de medidas que van desde una adecuada política de vivienda y educativa hasta las medidas de seguridad más estrictas. En este aspecto, el de la seguridad, considero que el impacto mayor de la inmigración sobre la seguridad de los Estados receptores está vinculado al creciente problema de la delincuencia internacional organizada, más que al problema específico de ciertos modelos y formas de terrorismo.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA EMIGRACIÓN ISLÁMICA EN ESPAÑA

LA EMIGRACIÓN ISLÁMICA EN ESPAÑA

Por José Antonio Valdivieso Dumont

Coronel profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa.

Introducción

Tras el deterioro progresivo de las relaciones entre el mundo islámico y occidente que culmina con los atentados del 11 de septiembre (11-S) en Estados Unidos, la aparición de Al Qaeda y la amenaza de Osama ben Laden a Occidente y con la localización en toda Europa, y en especial en España, de miembros de Al Qaeda con intenciones de atentar contra instalaciones occidentales o contra monumentos simbólicos del cristianismo, la opinión pública española empieza a ver con preocupación la presencia cada vez mayor en España de ciudadanos de países islámicos, en algunos de los cuales sus gobiernos muestran una cierta simpatía por el islamismo. Esta preocupación se agudiza con la guerra de Irak y los atentados en Madrid el 11 de marzo (11-M).

La pregunta que se hacen es si esta presencia responde a motivos económicos, de carácter individual o por el contrario es consecuencia de una consigna y tras esta apariencia económica e inocente se esconden motivos políticos.

En este capítulo tratamos de dar respuesta a estas cuestiones, ¿cuál es la magnitud de esta presencia, desde cuando se está produciendo, a que responde y cuál es el comportamiento en España de los emigrantes islámicos?

Inmigración en España

La inmigración en España es un fenómeno reciente, pues se ha pasado en muy poco tiempo de ser un país de emigrantes a recibirlos. En menos de una década, desde mediados de los noventa, los extranjeros han pasado de una presencia casi inadvertida a formar un colectivo de mas de dos millones y medio de personas, y representar el 6% de la población, lo que sitúa a España muy próxima a las tasas de países como Francia y Alemania con tasas entre el 7% y 8%. Dentro de este flujo

masivo y rápido de inmigrantes, la presencia de población islámica supone el 20% del total de extranjeros. Conviene señalar, no obstante, que la cifra de extranjeros que viven en España no es fiable, pues hay unas diferencias considerables según las fuentes que se consulten; el padrón municipal es la fuente de información más actualizada sobre la población extranjera en España, aunque tiene el inconveniente de que no es del todo exacta toda vez que no existe un control de las bajas de los extranjeros empadronados que abandonan el país y que no notifican su partida y tampoco existe un control riguroso, debido al procedimiento de empadronamiento, de las altas. No obstante se puede admitir con bastante aproximación los datos reflejados.

Según datos provisionales del Padrón del año 2003, la población española es de 42.717.064 ⁽⁴⁵⁾ personas, y esto incluye a 2.664.168 ⁽⁴⁶⁾ extranjeros residiendo en España, legalmente o no, de los cuales 427.657 proceden de países islámicos ⁽⁴⁷⁾, superando tanto las cifras arrojadas por el censo del año 2001 como por los registros de permisos concedidos por el Ministerio del Interior.

De esta población islámica ⁽⁴⁸⁾, el colectivo más numeroso es el magrebí con aproximadamente 415.000 personas registradas, siendo de estas el componente marroquí el que ocupa una posición singular (378.979) seguido con una gran diferencia por los argelinos (36.301), el resto de emigrantes de otras nacionalidades es muy pequeño con una presencia mas bien testimonial, no superando en la mayoría de los casos las 3.000 personas.

Si atendemos por otro lado a las cifras facilitadas por la Dirección General de Policía del Ministerio del Interior (cuadro 1), viven en España 357.555 magrebies, cifra que difiere de las que hemos visto facilita el Padrón Municipal del Instituto Nacional de Estadística (INE) ⁽⁴⁹⁾ de 415.290, esta diferencia es debido a que los datos del

⁴⁵ 43.197.684 últimos datos a 1 de enero de 2005

⁴⁶ INE. Nota de Prensa del 30 de marzo de 2004

⁴⁷ Ha de entenderse, al hablar de país islámico, como un sistema político que supera al ámbito religioso, el Islam no solo se aplica a la religión, sino a las costumbres, forma de vida, leyes, enseñanza etc.

⁴⁸ A efectos de este trabajo, entendemos como islámico a un ciudadano de un país islámico diferenciándose de musulmán que se refiere a la religión que profesa, sin atender a su nacionalidad.

⁴⁹ Padrón a 1 de enero de 2003 (INE)

Ministerio del Interior se refieren sólo a quienes están viviendo en España de acuerdo con las normas de extranjería.

Cuadro 1

<i>Efectivo de extranjeros residentes en España clasificados por país de nacionalidad.</i>										
<i>Decenio 1994-2003.</i>										
<i>País</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
<i>Argelia</i>	3.201	3.612	3.706	5.801	7.043	9.943	13.847	15.240	20.081	23.785
<i>Marruecos</i>	63.939	74.886	77.189	111.100	140.896	161.870	199.782	234.937	282.432	333.770
<i>Total</i>	67.140	78.498	80.895	116.901	147.939	171.813	213.629	250.177	302.513	357.555

Fuente: Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior.

Aunque la presencia de marroquíes en España no es nueva y los flujos de población entre España y Marruecos han sido habituales y diversos, debido a la cercanía geográfica e histórica de ambos países, en los últimos años la emigración ha ido evolucionando de una presencia testimonial a una significativa, convirtiéndose en un fenómeno que va en aumento, no sólo por la población que emigra sino por el crecimiento natural de la población residente en España.

En los años sesenta, tras la independencia del país, los marroquíes que emigraban eran personas que habían tenido relaciones, en el antiguo Protectorado, con la administración española o con españoles, sin embargo su número era poco significativo. En los años setenta, la colonia marroquí en España vino a duplicarse, se refuerza el componente obrero, y ya no solo emigran los oriundos del antiguo Protectorado español sino que se generaliza la emigración a España por todo el territorio marroquí. Los años ochenta marcaron el cambio decisivo hacia una

migración de tipo económico (obreros, trabajadores agrícolas y servidoras domésticas), rápidamente creciente, y que se enfrenta a los primeros esfuerzos de control de flujos migratorios por parte de los Gobiernos españoles, dando origen al círculo vicioso de acumulación de bolsas de inmigrantes sin papeles marroquíes y regularizaciones extraordinarias, pero es en la última década, y en especial en los últimos cinco años, cuando el incremento ha sido considerable.

Este tema no es exclusivo de España y el hecho de la emigración desde el norte de África empieza a considerarse un problema a resolver tanto desde los países europeos como de los magrebíes. El 17 de febrero de 1989 se firmó en Marrakech el Tratado Fundacional de la Unión del Magreb Árabe (formado por los cinco Estados norteafricanos) como un reflejo defensivo frente a la ampliación hacia el Sur de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). En esas mismas fechas, los Estados latinos de la Comunidad (Francia, España, Italia y Portugal) iniciaban una política de cooperación, seguridad y partenariado de los países ribereños del Mediterráneo que incluía a estos países del Magreb.

De esta iniciativa surge en el año 1991, a propuesta de España e Italia, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo para hacer frente a los siguientes problemas:

1. El fenómeno inmigratorio y el problema del tránsito de ciudadanos magrebíes ilegales.
2. El estancamiento económico de la sociedad magrebí y causa de la emigración.
3. La necesidad de diseñar una política de cooperación financiera, técnica y cultural euromagrebí.

Como se ve la preocupación de los países latinos comunitarios, en especial Italia y España, por la emigración incontrolada que incidía fundamentalmente en las regiones costeras de Nápoles, Génova, Algeciras, Barcelona y Canarias, es un tema relativamente reciente y fue el motivo para tomar iniciativas de cooperación con estos países con objeto de frenar el flujo migratorio.

La preocupación española por la inmigración se agrandó con el agravamiento de la guerra civil en Argelia (1991-1998) y el reformismo inconcluso de los últimos años

del reinado de Hassan II que dio como resultado unas turbulentas relaciones hispano-marroquíes en el periodo que se extiende desde la promulgación de la Ley de Extranjería de 1985 hasta la reciente Ley de 2000, pero esta preocupación tenía mas bien un carácter económico y cultural, con un temor a un “retorno de los moriscos” ⁽⁵⁰⁾ , que político.

Los trágicos acontecimientos de Marruecos de 16 de mayo de 2003 y los recientes atentados del 11-M ha puesto en relieve la conexión entre la emigración y el islamismo radical, con el peligro de poner bajo sospecha a toda una colectividad.

Como consecuencia del expansionismo del fundamentalismo islámico y la amenaza terrorista a Occidente, la inmigración islámica ha tomado otro matiz, que debe ser tomado en consideración, pues junto a una población emigrante que busca un porvenir en occidente se oculta una minoría que tiene un fin político, reivindicativo y de lucha o “guerra santa contra el infiel” (*yihad*), y que no solo se oculta entre sus conciudadanos sino que algunos de estos pueden ser captados para sus fines.

Características de la inmigración islámica

Para poder tener un perfil sociopolítico del emigrante de origen islámico en España y a falta de estudios fiables sobre este tema realizados en España, por la dificultad que representa el poder obtener respuestas a las preguntas planteadas, por ser un colectivo muy cerrado y desconfiado debido a su situación, es necesario recurrir a sus países de origen y hacer una extrapolación de los resultados, siendo consciente de la falta de exactitud de este método. Por otro lado aunque la población islámica en España es de origen magrebí, a efectos prácticos como hemos visto, su procedencia en un 90% es marroquí, por ello nos centraremos en este estudio a Marruecos, toda vez que por ser el resto, desde el punto de vista cuantitativo, un tamaño proporcionalmente insignificante, no influye en los resultados.

Marruecos es un país con 31.000.000 de habitantes que tiene un índice de crecimiento poblacional de 1,7%, y no aparecen signos de que este nivel de crecimiento se vaya a reducir en los próximos diez años, por lo tanto para el año

⁵⁰ López García. Bartolomé. Inmigración magrebí en España. (ed. Mapfre)

2.010 Marruecos habrá crecido en 2.600.000 personas. No se puede considerar un país pobre, situándose en la mitad del *ranking* mundial (el 128º de 206) por renta *per cápita* (GNI *per cápita*: 1.320 dólares), no obstante, según el Banco Mundial, el 41% de la población de Marruecos corre el riesgo de sumirse en la pobreza. El 47% de la población se encuentra en situaciones de precariedad y el 13% de esta vive por debajo del umbral de pobreza. Esta pobreza se concentra en el mundo rural, donde el 33% de la población es pobre lo que supone además el 72% de las familias consideradas pobres o muy pobres del país. Consecuencias de esta pobreza es el analfabetismo, sobre todo en el mundo rural, donde un 61% de hombres y un 89% de mujeres no saben leer ni escribir y aunque en la ciudad esta cifra es menor, no deja de ser alarmante: el 25% de los hombres y el 49% de las mujeres son analfabetos.

Existe además un factor de comparación, el “salto económico” entre vecinos. Si se hace una comparación del GNI de Marruecos con sus países vecinos nos da unos resultados muy significativos: si comparamos su “GNI *per cápita*” con el de la Unión (22.850 dólares) aparece un salto económico de 17 a 1. En el caso concreto con España (16.990 euros), su vecino del Norte, nos da una relación de 12,8 a 1. Este salto es muy superior a la que existe entre otros países fronterizos del primer mundo, tomados como referencia, así el escalón económico entre Estados Unidos y México es del 6,1 (37.610 dólares frente a 6.230 dólares) es decir menos de la mitad del que existe entre España y Marruecos. Este dato resulta muy interesante para comprender el fenómeno de la emigración, sobre todo si analizamos estos mismos datos para los años setenta donde el ratio entre España y Marruecos era sólo de 4 a 1. España se ha enriquecido en estos 30 años de una forma mucho más rápida que Marruecos y esta separación económica es uno de los motivos de la emigración.

Pero no es sólo el salto económico lo que incita a la emigración, existen además causas socioeconómicas de carácter estructural que lo favorece. A finales de los sesenta y primero de los setenta se produce en Marruecos determinadas condiciones que fomentaron la emigración. Los programas del Gobierno marroquí

sobre desarrollo regional, según se desprende de los estudios realizados y reflejados en el documento “Enquête migration interne” (⁵¹), pasan por:

“Una retención progresiva y voluntaria de la población a la vez de intentar canalizar la emigración hacia espacios más apropiados.”

Reconociendo el papel de la emigración como una política a nivel institucional para favorecer el desarrollo. El Gobierno marroquí decide que es necesario recurrir a la emigración para poder regular el exceso de población y permitir la viabilidad de los programas de desarrollo. Esta política llevó a gran parte de la población rural a emigrar hacia las grandes ciudades (Casablanca, Fez y Mequinez), este éxodo rural se vio también reforzado por la emigración a Europa, por ello la emigración marroquí a Europa fue desde los años sesenta una práctica generalizada, en especial a Francia, Holanda y Bélgica principales países de destino, pero a partir del año 1974 se produce un cierre de fronteras de la CEE y es entonces, junto con la coyuntura económica española, cuando la emigración marroquí empieza a fijarse en España.

Pero en la década de los ochenta esta situación cambia, la emigración a Europa se ve frenada por el endurecimiento de las políticas de emigración y la situación económica de Marruecos tampoco permite absorber toda la mano de obra que le llega del campo. La consecuencia es que en las periferias de las ciudades, no sólo de las grandes antes citadas, sino de de las de tipo medio como Tetuán, Nador o Agadir, se instalan una gran cantidad de desamparados obreros, campesinos, pastores que constituyen las ciudades de miseria de los cinturones ciudadanos, los conocidos como "barrios de latas". La única opción que les queda a estas personas para salir de su precaria situación es buscar por cualquier medio la emigración a Europa.

Aunque en el estudio anteriormente citado, al hablar de emigración se refería a la emigración interna, lo cierto es que en encuestas “sobre la intención de emigrar” realizadas en la zona norte marroquí (donde se desarrolla el Plan de Acción Integral para el Desarrollo y la Ordenación del Territorio (⁵²), la práctica totalidad de las

⁵¹ Direction General de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Amenagement. 1996

⁵² Financiado por la AECl

respuestas (el 99%) entendieron la pregunta como “intención de emigrar al extranjero”, lo que no deja de ser significativo.

En los resultados de estas encuestas, aunque limitadas a ese territorio concreto, en términos globales sigue figurando Francia como primer lugar preferido para emigrar, pero aparece en segundo lugar España, seguida por Holanda y a más distancia Alemania y Bélgica. Esta preferencia no es general y varía por provincias, así Nador prefiere en primer lugar Holanda y después Alemania. En Alhucemas el 50% opta por Holanda y un 25% por España. En cambio en las provincias de Chauen, Larache, Tetuán y Tánger la preferencia es España a diferencia de Taza, Uxda, Berkan, Taunat y Uezzan que manifiestan su intención por Francia.

Desde el punto de vista político, Marruecos ha sufrido en la década de los noventa una importantes transformaciones. La nuevas generaciones, nacidas después de la Independencia, no se identifican con la de sus padres, que tenían preocupaciones y forma de vida distintas a las suyas. Estas nuevas generaciones constituyen las tres cuartas partes de la actual población y el sector más vulnerable (comprendido entre los 24 a 35 años) alcanza una tasa de desempleo del 30%, y encontrando en la emigración una alternativa para salir de la pobreza. La otra alternativa es buscar una salida en la militancia en organizaciones político-religiosas y Marruecos vive una creciente islamización de su sociedad civil y se puede apuntar que la calle, la universidad o la mezquita están en manos de los islamistas. Debido a la emigración del campo a la ciudad, las ciudades se han convertido en semilleros de inmigrantes desesperados y de fuerza de trabajo ociosa, de presa fácil para la propaganda redentorista y justiciera del Islamismo que desde los años ochenta viene impactando en los países musulmanes y que para frenarla llevó al anterior rey de Marruecos (Hasan II) a iniciar en el año 1993 la operación que hoy conocemos como “Juego político aperturista” que culminó con la aprobación de una nueva Constitución en 1996 y con la celebración de elecciones a las dos Cámaras en 1997, con una tasa de participación del 58,3% del electorado (12,5 millones) y con unos resultados muy atomizados que dieron entrada por primera vez en el parlamento a un partido islamista, de carácter moderado. (Partido de Justicia y Desarrollo (PDJ) ⁽⁵³⁾ con

⁵³ Islamista moderado de Benkiran

nueve años). En julio de 2003, Mohamed VI pronunciaba un discurso televisado en el que resaltaba el carácter islámico de Marruecos. Habló el monarca de:

“Un compromiso religioso-histórico que halla su actualización en un contrato político y constitucional moderno, a través del cual la nación ha considerado por unanimidad que el Islam es la religión del Estado y el rey es el emir de los creyentes.”

Como en un Estado islámico no es posible entender la situación política sin analizar el factor religioso, realizaremos un breve repaso a las relaciones históricas entre la Monarquía alauí y la doctrina radical “wahhabí salafista” que nos permita entender la situación política actual de Marruecos.

El Majzen (Gobierno marroquí) ha estado estrechamente relacionado, desde el siglo XVIII y hasta fechas recientes, con la doctrina “wahhabí salafista” procedente de Arabia Saudí y ha utilizado la corriente wahhabí como instrumento para combatir movimientos de oposición. Los sultanes cherifianos marroquíes tradicionalmente utilizaron esta doctrina integrista para neutralizar dos peligros que afectaban muy directamente al Majzen: el sufismo y la influencia de los colonizadores cristianos europeos.

A partir de la crisis del petróleo de 1973, Arabia Saudí consigue un auge económico y de prestigio en el mundo árabe que la permite exportar su versión rigorista de la religión a gran parte del mundo islámico. En esos mismos años, la Asociación Justicia y Caridad del jeque Abdessalam Yasin, ponía en entredicho la legitimidad divina de Hasan II como “emir de los creyentes” y se erigía como un movimiento social de oposición a la autoridad establecida. Por ello el Majzen, con el objetivo de contrarrestar la expansión de la doctrina sufí del jeque Yasin y contra el posible contagio de los principios de la revolución islámica de Jomeini en Irán, facilitó y apoyó la implantación de organizaciones wahhabíes que predicaban esta doctrina. El régimen marroquí colaboró ampliamente para que el wahhabismo se instalara cómodamente en sus mezquitas, escuelas y universidades. En los años ochenta, gran parte de las facultades de filosofía, en las universidades de Marruecos, de formación francesa, se convirtieron en centros de enseñanza de ciencias islámicas,

a cuyo frente se sitúan profesores y ulemas importados de las escuelas de Arabia Saudí, o marroquíes que había estudiado becados en aquel país.

La teoría wahhabista de Ibn Abd-al Wahhab, (del siglo XVIII) tenía carácter rigorista y según el los males políticos y sociales que aquejaban a la comunidad musulmana era el resultado de no seguir las enseñanzas del Islam. El wahhabismo preconiza la vuelta a un islam mitificado de pureza espiritual y rechaza toda innovación legal y política que no respete la sharia y el califato.

La corriente salafista (cuyo origen data de finales del siglo XIX) denuncia la decadencia moral y el abandono de la práctica religiosa de las sociedades musulmanas y reclama la restauración del “califato” (el Estado islámico). Es imprescindible una vuelta a los orígenes de la religión que suprima las desviaciones que se han producido a lo largo de la Historia. Aunque al principio los salafistas veían con admiración la cultura occidental, en su última etapa miraron con recelo la occidentalización, achacándole todos los males que se producían en las sociedades musulmanas. Por ello, al final, existe una coincidencia entre salafismo y wahabismo subrayando la necesidad de combatir la nefasta influencia moral de occidente.

Estas doctrinas han sido actualmente retomadas por los intelectuales islamistas, llamando a una vuelta a la islamización y a las fuentes originales. El islamismo pretende la revitalización del Islam en las personas y en la sociedad, por ello la instauración del Estado islámico se convierte en uno de los objetivos intermedios para logra la islamización del entorno.

Esta política ha seguido hasta fechas recientes, que como consecuencia de los atentados de Casablanca, el Gobierno marroquí ha dejado de apoyar tan abiertamente la doctrina wahhabista y se ha tomado en serio la represión de los defensores de la versión combatiente del islam. Aunque *a priori* no se puede equiparar el wahhabismo, corriente tradicional rigorista, con el salafismo combatiente revolucionario predicado por Al Qaeda, no se puede por otra parte obviar que existe una relación directa entre la secular predicación de ese wahhabismo con el hecho de que Marruecos se haya convertido en un vivero de terroristas que han bebido de esa doctrina.

Frente a esta postura oficial existen en Marruecos otros partidos islamistas, el PDJ y la AJC.

El PJD se ha integrado en el sistema institucional democrático para llevar a cabo su programa como una fuerza más que compite por escaños en el Parlamento y en los municipios. Su mensaje tiene gran resonancia entre el electorado, porque utiliza el lenguaje del islam, de la tradición, de la piedad y la solidaridad, un tipo de discurso más comprensible en la sociedad marroquí que el de asuntos como la emancipación de la mujer, el desarrollo tecnológico o la modernización. Además cuenta con la ventaja moral de denunciar a la corrupta oligarquía que vive cómodamente en un país en el que, según el Banco Mundial, seis millones sobreviven con menos de un dólar al día.

El islamismo social (radical moderado) lo representa el PJC que fundó el jeque Abdessalam Yasin en el año 1983, y que ha sido en las dos últimas décadas la verdadera oposición al Majzen y debe su clandestinidad a “negarse a reconocer la legitimidad religiosa del rey como “príncipe de los creyentes”. Los dirigentes de PJC no confían en que el islam sea democratizable, la democracia es buena para Occidente no para Marruecos. El propio jeque Yasin ha publicado una vasta literatura donde defiende la idea de que en Marruecos se debe “islamizar la modernidad” y no “modernizar el islam”. El PJC realiza una amplia acción benéfica y ha desarrollado una extensa red de asistencia social entre los más desarraigados, llegando allá donde el Estado no llega, lo que ha provocado que se pueda hablar de una sociedad marroquí en proceso de islamización profunda. La calle, la universidad y gran parte de la clase media siguen el modelo islamista inspirado por el jeque Yasin.

En cuanto al islamismo “radical combatiente”, Marruecos ha contribuido al yihadismo internacional como un país exportador de *muyahidin* más que como cuna de grandes ideólogos y terroristas

El nacimiento de organizaciones radicales combatientes en Marruecos se remonta al año 1969 como reacción al panarabismo de Nasser de ideología socialista, cuando Abdelkrim Mutii fundó el Movimiento de las Juventudes Islámicas (MJD), cuyo objetivo fundamental era predicar el islam y como respuesta islámica a las corrientes

revolucionarias de izquierdas en Marruecos (influenciadas por el Mayo francés) pero hacia 1984, Mutii renuncia a la violencia y se disolviera el grupo.

Hasta finales de los años noventa el islamismo radical de inspiración salafista encontró en Marruecos ideólogos (⁵⁴) que predicaron una versión totalitaria del islam y constituyeron varios grupos, que los expertos marroquíes han venido en llamar, la “corriente de la Salafiya Islamiya”. Éstos convencieron a muchos jóvenes marroquíes para que fueran a luchar a Afganistán, Chechenia o Bosnia pero su acción combatiente en el interior del país fue prácticamente nula hasta el 16 de marzo de 2003. Los llamados “marroquíes afganos”, que hicieron la *yihad* en Afganistán, fundaron en 1998 el Grupo Islámico de Combatientes Marroquíes (GIM) *Al Jamma al Islamia Moujaida fi al Maghrib*, uno de cuyos fines es extender la guerra santa a Marruecos e implantar un estado islamista. El GICM se benefició, por tanto, desde finales de los noventa, del cuadro logístico de Al Qaeda, lo que le convirtió en la primera organización marroquí con una estructura capaz de actuar eficazmente a favor del *yihad* internacional, tanto en el interior de Marruecos como en el exterior. En febrero de 2002, la cadena de televisión *Al Yazira* difundía un vídeo de Osama Ben Laden donde éste incluía a Marruecos como uno de los gobiernos que colaboran con Estados Unidos en la opresión de los musulmanes, y por tanto, lo situaba en el blanco. Aunque el mensaje de Ben Laden no deja de ser recibido como un discurso romántico que sólo encuentra acogida entre algunos jóvenes entusiastas no obstante ha sido tomada en consideración por las autoridades marroquíes que han endurecido su política antislamista, pero resulta difícil, a corto plazo, predecir el desarrollo de una *yihad* interna y la evolución del fundamentalismo islámico.

Cabria preguntarse cual es la tendencia política-religiosa del emigrante, pero al no disponerse de datos de cual fue, en las pasadas elecciones en Marruecos, la tendencia del voto de los marroquíes en España, haremos un análisis de los resultados de las mismas con el fin de extrapolar los resultados y tener una idea aproximada del perfil político del emigrante marroquí.

En las elecciones generales de septiembre de 2002 concurrieron 26 partidos aunque solo dos partidos la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USPP) y el

⁵⁴ Mohamed Fizazi, Abdelkrim Chadili y Omar Haddouchi

partido nacionalista Istiqlal consiguieron cubrir todas las circunscripciones electorales y fueron los partidos mas votados, pero la sorpresa fue el ascenso del PJD que se alzó como el tercer partido más votado, tras nacionalistas y socialistas, con 42 escaños.

En las elecciones municipales del año 2003 este partido habían puesto todas sus esperanzas para convertirse en la primera fuerza en número de votos pero dos meses antes de la convocatoria de las elecciones municipales, los dirigentes del PJD acordaron, por indicación de representantes del Gobierno, una “autorregulación” a la hora de presentar candidaturas (previendo de esta forma que una victoria islamista en las urnas produjera una alarma indeseable en el interior y el exterior del país) y sólo presentó en el 20% de las circunscripciones del país, no obstante se convirtió en la segunda fuerza más votada en las ciudades, sólo por detrás del partido nacionalista Al-Istiqlal, por lo que es de prever que en el caso de que se celebraran a corto plazo unas elecciones libres, podría erigirse como la alternativa política a los partidos tradicionales. El islamismo en Marruecos se ha convertido en la alternativa política, cuando los partidos tradicionalmente opositores se han integrado en una coalición gubernamental y han dejado a los islamistas en la oposición

El PJC ha renunciado a entrar en la competición política por considerar que es hacer el juego a la farsa democrática que presenta el régimen tradicional para preservar el poder. El PJC ha invocado en el escrito “al joven padre de la Nación” para que actúe en conformidad con un nuevo concepto de la justicia y del reparto equitativo del patrimonio público. La reivindicación social esgrimida por un cierto Islam radical amenaza con surgir si no hay un cambio social en la anunciada transición.

En los barrios populares de las ciudades se viene observando una creciente inclinación hacia el islamismo y no es fácilmente calculable el efecto de arrastre que pudiera conseguir el PJC en unos comicios, pero existe la sospecha que el impacto social de su mensaje podría desatar una reislamización de Marruecos a la argelina.

La política de inmigración española

Legislación europea

El Acta Única Europea de 1986 introdujo la modificación por el que el "mercado común" se transformaba en "mercado interior" lo que suponía un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de personas está garantizada. La supresión de los controles fronterizos interiores supuso un acicate a la emigración ilegal y un atractivo para las organizaciones criminales que trafican con personas.

Ante esta amenaza los Estados miembros de la Unión Europea toman conciencia de que es necesario actuar a nivel europeo.

La primera reforma se produce con el Tratado de Maastricht de 1992 creando un "tercer pilar" en el que se incluyen materias que serían motivo de colaboración intergubernamental entre los Estados miembros para coordinar sus actuaciones. En el título VI del Tratado de la Unión Europea (TUE) se acordó que sería materia de interés común, entre otras, la inmigración pero con el inconveniente que las actuaciones acordadas no tienen carácter vinculante para los Estados.

Para paliar esta deficiencia, el Tratado de Amsterdam de 1997 (en vigor desde mayo de 1999) transfiere la inmigración del título VI del TUE al título IV del Tratado de Comunidad Europea (TCE). Las consecuencias de este cambio son:

1. Las normas que se dicten revestirán la forma de reglamentos, directivas o decisiones y como tales tendrá carácter vinculante, eficacia directa, etc., a diferencia de lo anterior.
2. Al haber ya transcurrido los cinco años, tal como establecía el Tratado, la iniciativa legislativa corresponde solamente a la Comisión.
3. Es además obligatoria la consulta al Parlamento Europeo para la adopción de cualquier medida que se adopte en el ámbito de Justicia e Interior.

El cambio que introdujo el Tratado de Amsterdam supuso notables avances con respecto a la etapa anterior en la que estos asuntos se regían por principios de cooperación intergubernamental aunque sin embargo mantiene en el TUE la cooperación policial y judicial lo que provoca fallos en los sistemas de control policial favoreciendo la actuación de las redes criminales y la emigración ilegal.

Constatada esta problemática por los jefes de Estado y de Gobierno, en las reuniones del Consejo Europeo, intentan corregirla dando diversas directrices en este sentido al Consejo de Ministros de la Unión y a la Comisión Europea, pero es en Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) donde se toma verdaderamente conciencia de esta situación y se comprometen a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen e instan a que antes de finales del año 2000 las legislaciones prevean sanciones rigurosas para la trata y explotación de los emigrantes.

Como consecuencia del Consejo de Tampere se empiezan a estudiar la normativa europea sobre emigración desde una visión doble, de seguridad pero también de libertad y justicia. Pero esta percepción cambia dándose mayor valor a la seguridad debido a haberse producido los ataques terroristas del 11-S. A partir de este acontecimiento la inmigración no solo se ve como un hecho criminal para los traficantes sino que se relaciona la inmigración con el terrorismo y la delincuencia, contemplando los aspectos criminales de la inmigración y se incide en la necesidad de expulsar a los inmigrantes ilegales y reforzar los controles exteriores de la frontera europea. La lucha contra la inmigración ilegal se convierte en una prioridad política de los Estados de la Unión que se consolida en los Consejos Europeos de Sevilla (2002) y Salónica (2003)

El resultado legislativo comunitario contra la emigración ilegal se traduce en la Directiva del Consejo 2002/90 relativa a la ayuda a la entrada, circulación y a la residencia irregulares y la Decisión-Marco del Consejo de 28 de noviembre de 2002, relativa a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, circulación y a la residencia irregulares. Ambas normas debían ser adaptadas por los Estados miembros antes del 5 de diciembre de 2004.

Legislación nacional

La permanencia de España a la Unión Europea y su posición geográfica como frontera exterior de Europa frente a África ha dado lugar a que las redes de tráfico ilegal de emigrantes, actúen muy activamente en el territorio español, utilizando para ello las rutas tradicionales del tráfico de droga.

La falta de experiencia de España en la regulación y el control de los flujos migratorios han provocado un incremento de los mismos y una falta de respuesta

adecuada de normativa administrativa y penal, lo que ha obligado a los sucesivos Gobiernos a desarrollar y modificar varias veces en muy pocos años la Ley y el Reglamento que regula la situación, derechos y deberes de los emigrantes y otras leyes administrativas y penales, así como a aprobar sucesivas regulaciones extraordinarias.

La primera Ley de Extranjería, como se le conoce comúnmente, es la Ley Orgánica 7/1985 Sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y constituyó un primer intento de establecer mecanismos de control de la inmigración, pero ofreció una base débil para la incorporación de un número creciente de extranjeros a la sociedad española. Hasta el año 1996 no se dictó el reglamento que introdujo permisos permanentes de trabajo y residencia, reguló la reunificación familiar y concedió a los extranjeros derechos tales como los de educación y asistencia jurídica.

La nueva Ley de Extranjería, la Ley Orgánica 4/2000 de “derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social” se aprobó en el año 2000 y fue reformada radicalmente ese mismo año por la Ley Orgánica 8/2000. La primera Ley del 2000 extendió los derechos de los inmigrantes en cuanto al acceso al sistema de bienestar, a la protección jurídica y la reunificación familiar, con el objetivo declarado de facilitar su integración social. Por su parte, los inmigrantes “sin papeles” obtenían una posición inusual por su relativa comodidad, ya que la Ley no consideraba que trabajar o permanecer en territorio español sin los necesarios permisos fuese motivo suficiente para la expulsión; ni que carecer de esos permisos les impidiese acceder a los sistemas públicos de sanidad (los niños y los empadronados en un municipio, y todos en casos de emergencia, o embarazo y parto) y educación (en todos sus niveles), o a la ayuda a la vivienda (los empadronados), o a la asistencia jurídica gratuita en cualquier tipo de proceso administrativo o judicial. Facilitaba además su regularización mediante un proceso extraordinario de concesión de permisos a quienes cumpliesen unos determinados requisitos, a partir del momento de aprobación de la Ley, así como mediante un canal de regularización permanente para quienes pudiesen en el futuro demostrar dos años de permanencia en el país. La Ley Orgánica 4/2000 fue nuevamente modificada por la Leyes Orgánicas 11/2003 de 29 de septiembre y 14/2003 de 20 de noviembre, introduciendo notables variaciones. Los puntos críticos de la reforma se centran en el sentido de reforzar el control de fronteras y afecta a los inmigrantes ilegales, que no podrán ejercer varios

de los derechos y libertades contemplados en la Ley anterior y se introduce como infracción sancionable con expulsión la permanencia de forma ilegal en el territorio español. Pero además de estos asuntos principales, la reforma introduce multitud de cambios menores que persiguen un mayor rigor en el control de flujos y una diferenciación más clara en el status jurídico de las diferentes categorías de inmigrantes, no sólo entre legales e ilegales, sino también entre residentes y no residentes.

También cambió la política de emigración, pasando según la exposición de motivos de las mismas, de un discurso centrado en la necesidad de trabajadores y cotizantes a la Seguridad Social en España y en los medios para su integración social, a la necesidad de establecer instrumentos eficaces de control de flujos para reducir el «efecto llamada» de la nueva Ley y alinearla con los compromisos europeos.

Por último el 29 de diciembre de este año, ya con el nuevo Gobierno, se aprobaba el Reglamento ⁽⁵⁵⁾ que la desarrolla y que contempla un proceso de regulación extraordinaria para aquellos extranjeros en situación irregular que se hallen empadronados seis meses antes de la entrada en vigor del mismo.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tal como ha quedado después de las múltiples modificaciones que ha sufrido, establece que:

“Toda persona que viva en España” está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que “resida” habitualmente (artículo 15) ⁽⁵⁶⁾. Los extranjeros (no comunitarios) sin autorización de residencia permanente, deberán renovar la inscripción cada dos años (artículo 16) ⁽⁵⁷⁾. Éstos, para inscribirse, deberán aportar la “tarjeta de extranjero” ⁽⁵⁸⁾ o el pasaporte en vigor y de acuerdo con el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/2000 los

⁵⁵ ORDEN DEF/4389/2004, de 29 de diciembre

⁵⁶ *modificado por las ley 4/1996*

⁵⁷ *redactado según la Ley Orgánica 14/2003*

⁵⁸ *La Tarjeta de Extranjero es un documento acreditativo para los extranjeros en situación de permanencia legal en España por tiempo superior a tres meses, conforme al régimen general de extranjería.*

ayuntamientos mantendrán actualizada la información relativa a los “extranjeros que residan” en el municipio.>>

De acuerdo con la Ley, la situación de un extranjero en España puede ser de “estancia o residencia”. Estancia es la permanencia por un periodo máximo de 90 días, para periodos superiores se requiere autorización para residir, que a su vez puede ser residencia temporal o residencia permanente. Los extranjeros con permiso de “residencia temporal” están obligados a poner en conocimiento del Ministerio del Interior los cambios de domicilio.

La forma de redacción e interpretación de los artículos de la Ley 7/1985, en especial el termino “resida”, permite inscribirse en el padrón a todo extranjero, cualquiera que sea su situación en España, con la sola presentación del pasaporte, sin que el término "en vigor" suponga disponer de un permiso de residencia. La aplicación de la norma de esta forma, ha contado por un lado con el interés de los ayuntamientos, en especial los menores, pues al aumentar su población obtienen importantes ventajas y beneficios económicos, y por otro lado con la política de determinados partidos políticos y organizaciones sociales que ven en esta fórmula un método para ampliar las prestaciones sociales a los emigrantes. Paradójicamente el empadronamiento sin permiso de residencia supone una situación de alegalidad en la que sin embargo se disfruta de derechos específicos de ciudadanía y sin las obligaciones que tienen, por ejemplo, los residentes temporales.

No obstante si existía alguna duda sobre las condiciones que debería requerírsele a un extranjero para empadronarse, es el propio legislador el que recientemente ha aclarado el concepto, dando naturaleza al hecho de que un extranjero que viva en España, cualquiera que sea su condición de estancia, tiene la obligación y el derecho de empadronarse ya que en el reciente aprobado Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, se determina como condición para poder obtener la autorización de residencia el de encontrarse empadronado en un municipio español, al menos, con seis meses de anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, invirtiéndose por lo tanto los términos.

Este hecho, además, produce una falta de control administrativo ya que los empadronados no están registrados en el Ministerio de Interior y además los

ayuntamientos, por lo general, carecen de medios para comprobar la fiabilidad de los pasaportes presentados. Para paliar en parte esta deficiencia, la Disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 14/2003, contempla que para el control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía acceda a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, aunque estos datos son menos de los que se disponen de los propios españoles, ya que por el hecho de solicitar el documento nacional de identidad se aportan los datos de filiación, residencia, fotografía e impresión de la huella dactilar, hecho que no ocurre con los extranjeros empadronados.

Acuerdos bilaterales

El control de la frontera hispano-marroquí tuvo su punto de inflexión en el año 1991 con la decisión de exigir visado a la entrada a los marroquíes. Las relaciones entre los Gobiernos de ambos países en torno a esta materia han resultado desde entonces tensas, con escasa colaboración en la persecución de la emigración “sin papeles” por parte del Gobierno marroquí, y más aún en la readmisión de ciudadanos de terceros países que acceden a territorio español desde Marruecos. No obstante España ha establecido, en los últimos años, convenios bilaterales con los países que aportan un mayor número de extranjeros al conjunto nacional. Estos convenios regulan la situación laboral y condiciones de contratación según las necesidades de “mano de obra” de las empresas española mediante la asignación de un contingente anual, como contrapartida al contingente, los países firmantes se comprometen a readmitir en su territorio a sus nacionales que se encuentren en España en situación irregular. Actualmente España tiene suscritos convenios de este tipo, entre otros países, con Marruecos, Argelia y Mauritania.

Con Maruecos además existen los siguientes Acuerdos, el Relativo a la Circulación de Personas, el Tránsito y la Readmisión de Extranjeros Entrados Ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992 y el de permisos de residencia y trabajo firmado en Rabat el 6 de febrero de 1996.

El Acuerdo de 1992, tenía como finalidad poner fin al flujo migratorio clandestino de extranjeros entre España y Marruecos, y ambos países se comprometían a readmitir en su territorio a los nacionales de países terceros que hubieren entrado ilegalmente

en el territorio de uno de ellos procedente del otro, pero para ello es necesario probar que dicho extranjero proviene efectivamente del suyo.

El Acuerdo de 1996, tenía por objeto regular de una manera satisfactoria y duradera la situación de los permisos de residencia y de trabajo, de sus respectivos ciudadanos y se acuerda bajo el principio de la reciprocidad, que el primer permiso de residencia tendrá de duración un año, la primera renovación dos años y la siguiente tres. Al llevar seis años residiendo de forma regular en el país se obtendría un permiso permanente.

A pesar de ello, los acuerdos con Marruecos nunca se han llevado a la práctica en dos aspectos fundamentales:

1. La repatriación de menores marroquíes que carecen de familiares en España.
2. La admisión de ciudadanos de terceros países que han partido de su territorio.

En relación con la repatriación de menores, las dificultades radican en las exigencias demandadas por el Gobierno marroquí, en la dificultad de identificación y localización de los familiares y en la falta de garantías exigidas sobre las condiciones de acogimiento de los menores repatriados. No obstante en diciembre de 2003, la cuestión de los «menores no acompañados» que inmigran irregularmente se ha afrontado en un acuerdo ⁽⁵⁹⁾ según el cual los jóvenes detenidos al pasar la frontera serán devueltos inmediatamente, y los que se encuentren en territorio español, cuyas familias no puedan localizarse, serán entregados a las autoridades fronterizas marroquíes para que se hagan cargo de su tutela.

La condición de menor es diferente en España (y en resto de la Unión) y en Marruecos donde la mayoría de edad se alcanza a los 20 años. La normativa que se está aplicando por las autoridades españolas es que cuando exista un menor extranjero (menor de 18 años) en situación de desamparo en España, se pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, que a su vez lo pondrá a disposición de los competentes Servicios de Protección de Menores. El procedimiento se iniciará de oficio por la Administración General del Estado que es la competente para llevar a

⁵⁹ Memorandum de entendimiento

cabo los trámites relativos a su repatriación desde España. Se pondrá en contacto con la Comisaría General de Extranjería y Documentación para que realice las gestiones necesarias ante la embajada y consulados correspondientes, con el fin de localizar a los familiares o, en su defecto, los servicios de protección de menores del país de origen.

Una vez localizados éstos, tras la verificación de que no existe riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares y conforme al principio de reagrupación familiar del menor, después de haber oído al menor, y previo informe de los Servicios de Protección de Menores, resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares, o, en su defecto, sobre su permanencia en España. Transcurridos nueve meses desde que el menor ha sido puesto a disposición de los competentes Servicios de Protección de Menores, y una vez intentada la repatriación con su familia o al país de origen, si ésta no hubiere sido posible, se procederá a otorgarle la autorización de residencia. Es de señalar que la repatriación se debe de efectuar a costa de la familia del menor o de los servicios de protección de menores de su país y en último extremo a cargo del erario español.

El caso mas grave lo constituyen los menores que se encuentren próximos a la mayoría de edad española (18 años) acogidos en alguna institución, ya que al dilatarse el proceso burocrático mas de nueve meses, cosa que es habitual, se le otorga por las autoridades españolas el permiso de residencia, pero al cumplir la mayoría de edad abandonan la institución quedando desamparados, sin formación, sin familias y sin medios de vida. Convirtiéndose en presas fáciles para bandas de delincuentes o, y organizaciones islamistas.

Conviene señalar que en los sistemas jurídicos inspirados en el Corán, como ocurre con el Código del Estatuto Personal (*Mudawana*) marroquí, no contemplan la institución de la adopción. La legislación islámica ⁽⁶⁰⁾ prevé otra institución, *la kafala* (la tutela), para la atención de los menores indigentes, pero curiosamente, *la kafala* sólo puede constituirse a favor de los musulmanes, bien a un matrimonio o a una

⁶⁰ Ley nº 15-01 de 13 de junio de 2002 del Reino de Marruecos, relativa a la *Kafala* de niños abandonados.

institución que lo eduque en los principios del Islam, por ello un extranjero solicitante en Marruecos de una *kafala* de un menor abandonado, debe en primer lugar convertirse al Islam, en un acto ante dos adules (notarios) y dos testigos (⁶¹).

Por ello no deja de sorprender que las autoridades del Reino de Marruecos permitan que un menor musulmán sea acogido y tutelado por una institución española o por una familia no islámica, pues va en contra de la tradición y de su propia legislación.

Para la admisión de personas de terceros países que han entrado ilegalmente, procedente de Marruecos, la dificultad estriba en probar fehacientemente que dichas personas proceden de allí, sobre todo los que acceden con embarcaciones a las costas españolas.

La emigración ilegal por medio de embarcaciones de diferentes tipos (desde zodiac a barcos, supuso que en el año 2003, se interceptaran 942 embarcaciones y se detuvieran a 19.176 personas. En el año 2004 el número de embarcaciones aprehendidas descendió a 740, el 42% de ellas eran pateras, lo que supone un 21% menos y el número de detenciones bajó a 15.675, un 18% inferior al año anterior. Otro dato significativo se refiere al tipo de aprehensión ya que 305 embarcaciones (el 48%) fueron aprehendidas en el mar territorial español y 207 (el 32%) en la línea de costa (⁶²).

Atendiendo a las nacionalidades de las personas que vienen por estos medios resulta que el 49% del total son de Marruecos seguido por el 17% de Malí y un 10% de Gambia, el resto se reparte entre mas de 25 países

Los datos por zona de llegada son: en Canarias, en el año 2004 llegaron 294 embarcaciones, normalmente pateras, lo que ha supuesto un 49% menos que el año anterior que fueron 579, sin embargo el número de personas que llegaron solo descendió un 10%, es decir de 9.382 que lo hicieron en el año 2003 pasaron a 8.426 en el año 2004. sin embargo, en la zona del Mediterráneo el número de

⁶¹ Art. 7 de la ley 165/93 y Circular de 1983 del Reino de Marruecos

⁶² datos a 31 de octubre 2004

embarcaciones aprehendidas aumentó en el año 2004 en un 23%, con un total de 445 lo que supuso 7.245 detenciones.

Respecto al número de personas detenidas por zonas, Fuerteventura ocupa el primer lugar con 7.470 personas (el 47% del total) seguida de Granada con 2.745 y Almería con 2.241. El caso de las pateras que arriban a las costas de Canarias, especialmente a la Islas de Fuerteventura, aunque desde el punto de vista estadístico a nivel nacional no es significativo, pues el número de emigrantes que llegan por estos medios, en comparación con el número total de los que llegan es muy bajo, no obstante si lo analizamos localmente reviste una cierta gravedad, toda vez que la población de esta isla es pequeña (80.000 habitantes) y su capital, Puerto del Rosario, solo tiene 28.000 habitantes por lo que la incidencia de un colectivo considerable de inmigrantes sin recursos, deambulando y sin posibilidad material de desplazarse a otros territorios, no deja de ser alarmante.

Por otro lado, las medidas de vigilancia que se han establecido en las Islas Canarias, para detectar estas embarcaciones, no resultan todo lo eficaces que pudiese esperarse, toda vez que al descubrirlas próximas a las costas del Archipiélago, la única solución es prestarles auxilio no cabiendo la posibilidad de obligarlas a volver a su origen, pues llegan al límite de sus posibilidades humanas y técnicas. Además las autoridades marroquíes no admiten que dichas embarcaciones hayan partido de territorio marroquí, lo que por otra parte es difícil de probar y en algunos casos puede ser cierto. No obstante por las características de estas embarcaciones (pateras) y las condiciones del mar en esa zona, el rumbo que deben llevar es de 350 grados por lo que se podrían establecer los controles en la ruta, próximos a las costas africanas aunque fuera de las aguas jurisdiccionales de Marruecos, que permitiría interceptarlas en origen y obligarlas a regresar o entregarlas a las autoridades marroquíes, con ello además se evitaría la tragedia humana que supone la travesía en esas condiciones, donde el año pasado murieron o desaparecieron en el mar 182 personas y en el actual el número de víctimas contabilizadas hasta octubre asciende a 141.

La presencia islámica en España

Distribución geográfica

Como hemos visto anteriormente la población de origen islámico representa el 20% de los extranjeros que viven en España, y aunque el dato no es significativo a nivel nacional pues solo supone el 1% del total de la población, no obstante si este estudio se hace a nivel local las cifras en algunos municipios o barriadas puede ser alta, superando en algunos casos el 10% de la población, en términos relativos.

Atendiendo a su reparto geográfico, la población islámica aparece repartida por todo el territorio nacional, aunque las colonias menos numerosas tienden a una mayor concentración como es el caso de la argelina (36.000) en la zona de Levante y la paquistaní (21.000) en Barcelona. Dentro de esta población islámica, la población magrebí tiende a concentrarse en áreas de la costa mediterránea (Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Almería y Málaga), Canarias y en Madrid. También resulta significativo, aunque de menor entidad, los núcleos de inmigración en Cáceres, La Rioja y Navarra.

Estudiando con más detalle la repartición geográfica, se destacan las siguientes zonas, donde existe una mayor concentración magrebí:

- Noreste peninsular: Cataluña: 128.686 (29,6%).
- Sureste peninsular: Almería, Murcia y Alicante: 88.347 (20,7%).
- Centro: Madrid: 56.137 (13,1%).
- Canarias: 15.162 (3,6%).
- Baleares: 12.650 (3%).

Estos datos son más interesantes para el estudio a nivel percentiles que en valores absolutos, toda vez que si bien las cifras absolutas varían con mucha frecuencia, en cambio existe una tendencia en la distribución geográfica que se mantiene y que responde a los ratios señalados.

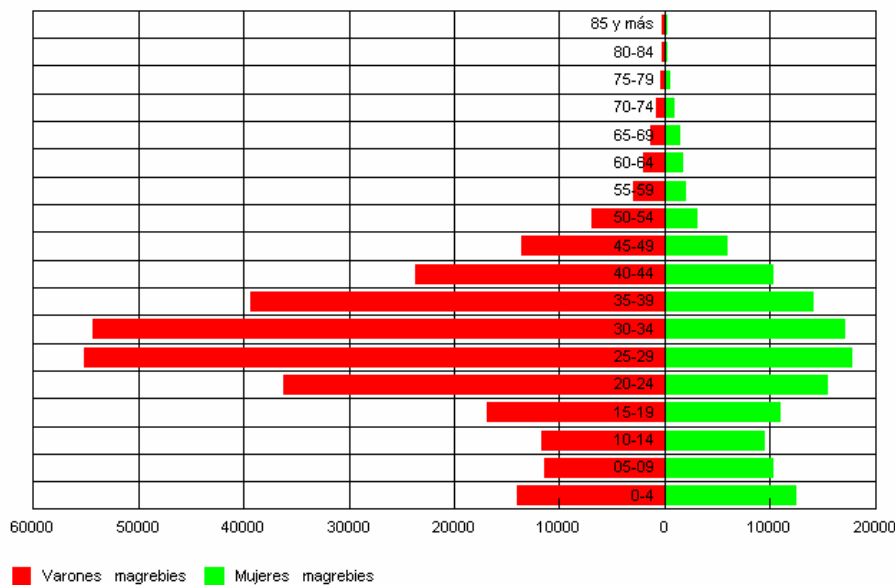
Analizando la progresión de las regularizaciones de emigrantes en España, un 70% irregulares lograron legalizar su situación bien a través de los contingentes anuales que se desarrollaron entre los años 1993 y 1995 y entre 1997 y 1999, así como en las regularizaciones ordinarias o extraordinarias de los años 1991,1996, 2000 y

2001, actualmente los magrebíes con autorización de residencia son 400.096 (365.846 marroquíes y 26.316 argelinos) de los cuales 185.713 (46,4%) tienen autorización de “residencia permanente” (⁶³).

No se dispone en la fecha que se cierra este trabajo de los datos que aparecerán con el proceso de regulación extraordinaria recientemente aprobado por el Gobierno, pero podemos aventurar unas cifras. El incremento anual de población magrebí emigrante lo podemos obtener de la comparación del Padrón así, en el Padrón de 2002 hubo 74.0043 nuevas inscripciones de magrebíes y en el siguiente año (2003) las inscripciones fueron 71.521, observando los incrementos desde el año 2000 vemos que el número de inscripciones en los últimos años se ha mantenido constante con una cifra de 72.000 nuevos emigrantes anuales.

De esta población magrebí cifrada en unas 427.000 personas el colectivo más numeroso es el de hombres pues supone el 68% del total frente al 32% de mujeres. Por nacionalidades observamos que mientras los argelinos son mayoritariamente hombres, uno de cada cinco argelinos es mujer, en cambio entre los marroquíes la proporción es menor ya que el colectivo femenino supone el 33% de la colonia marroquí. Si analizamos este reparto por Comunidades se observa sin embargo que en Madrid y Barcelona la proporción de mujeres aumenta con un 43% y 39% respectivamente.

⁶³ Septiembre 2004



Población magrebi residente en España por edad y sexo

Un factor importante es el desequilibrio entre sexos. Ha de tenerse en cuenta que los grupos sociales en los que predomina un gran número de individuos de un sexo encuentran muchas dificultades para reproducir las pautas relacionales y sociales de su país de origen y que un número considerable de personas sin pareja supone una inestabilidad del colectivo pues obliga a conservar vínculos muy fuertes con la sociedad de origen y no integrarse en el país de acogida. En el caso de la emigración magrebí este hecho se produce, el número total de hombres sobre el de mujeres de edades comprendidas entre 20 y 64 años, es decir con edades de estar casados, es de 146.745 hombres más que mujeres, lo que supone que al menos esa cantidad están solteros o de estar casados tienen a su esposa en su país. Una lectura maximalista del asunto supondría añadir a esta cifra el número de mujeres magrebíes que están en el mismo caso, pero del que no se dispone de cifras. Conviene tener en cuenta este dato porque debido a que los matrimonios mixtos entre magrebíes y españoles son muy escasos, supondrá que para que la integración pueda ser real será necesario que una vez resuelta su situación económica obtengan la reagrupación familiar y se reúnan con sus cónyuges e hijos en España, lo que significa, tomando como media, por lo menos, dos (cónyuge y un hijo) una llegada por este procedimiento, como mínimo de 300.000 personas.

La distribución por edad es también significativa, los grupos de edad más numerosos son los comprendidos entre 25 y 34 años, tanto en hombres como mujeres, seguidos

por el de 35 a 39 años. Por otro lado el colectivo “menor de edad” (menos de 16 años) está formado por 73.000 jóvenes, que representa el 17% del total de la población magrebí. Si analizamos las diferencias en el Padrón en relación con años anteriores vemos que el número de nacidos en España de padres extranjeros, figuran en el Padrón de 2003 en primer lugar los marroquíes con 28.834, con un incremento de 11.102 nacidos en relación con el año anterior, lo que supone además el 20% del total de nacimientos de madres extranjeras.

Considerando todos los factores señalados, residentes, emigración anual, natalidad y reagrupamiento familiar, podemos presumir que para el año 2010 la colectividad magrebí en España se habrá duplicado y alcanzará la cifra de 1.100.000 personas, de los cuales 188.000 serán menores de edad.

Condiciones de vida

La escasez y carestía de la vivienda en España es un factor determinante para facilitar la plena integración de los emigrantes y su dispersión geográfica. Esta situación obliga a los extranjeros a tener que compartir una vivienda con un gran número de personas, normalmente compatriotas.

Estos datos vienen refrendados por las cifras facilitadas por el INE en el censo de población y vivienda, donde figura que el 76,6% de magrebies viven en hogares con seis o más personas y curiosamente la mayor proporción la compone hogares donde viven “diez o más” personas, representando el 18% del total. Aunque estos últimos datos hay que tomarlos con la debida precaución, toda vez que debido al procedimiento de empadronamiento, donde el requisito para empadronarse en una casa ya habitada consiste en la autorización del titular, sin que exista ningún tipo de comprobación posterior por parte de las autoridades locales sobre la veracidad de este hecho, favorece la falsedad de los datos.

Este hacinamiento bajo un mismo techo y las mayores dificultades para justificar unos ingresos provoca una reticencia por una gran mayoría de españoles propietarios de viviendas para alquilarlas, por ello los barrios antiguos de las ciudades son los más propicios para ser ocupados por estos nuevos inquilinos, pues permite a los propietarios de estas viejas casas alquilarlas y optar, con el alquiler que reciben, a una nueva casa en otro barrio y favorece además los abusos de

determinados sectores, entre los que no son ajenos los propios compatriotas asentados legalmente, que alquilan viviendas en condiciones leoninas fijando un alquiler *per cápita*.

Esta utilización de las viviendas, con unas condiciones de habitabilidad y sanitarias deplorables, por una masiva utilización, está sin embargo favoreciendo que estos barrios se conviertan en auténticas concentraciones de emigrantes, con muchas posibilidades de convertirse en guetos si las autoridades locales no imponen, desde el primer momento, el cumplimiento de las ordenanzas municipales.

Escolarización

La población escolar magrebí se caracteriza por el predominio de niños de corta edad. En Educación Infantil la media marroquíes es del 20%, por encima de la media nacional que es del 16%, pero este porcentaje va descendiendo conforme se va subiendo de nivel, llegando a una tasa del 1% en el Bachiller frente a la media nacional que es del 7%, a pesar de que la escolarización es obligatoria hasta los 16 años.

Otra característica del alumnado magrebí es su alto grado de masculinización. En edades tempranas el porcentaje de niñas y niños que acuden a los colegios es muy similar, en el paso a los institutos esa proporción cae en picado, y según los Departamentos de Enseñanza de las comunidades autónomas con más presencia de esta población, se estima que entre los trabajadores sin papeles, los varones escolarizados son alrededor de un 70% y las adolescentes tan sólo el 30%. La diferencia entre alumnos y alumnas aumenta conforme se avanza en el nivel educativo, pues si en Infantil la diferencia es sólo del 10% a favor de los niños, en Primaria es de un 17%, el 36% en Secundaria y un 47 % en el Bachillerato.

Estas cifras reflejan que los padres magrebíes reproducen en España las pautas de comportamiento que tienen en su país, a pesar de que estos hechos podrían llegar a la retirada de la patria potestad a los padres. Pero este procedimiento, que pueden llegar a costar más de un año, cuenta con el rechazo del propio colectivo, por lo que profesores, directores y trabajadores sociales han optado por intentar convencer a las familias de los beneficios que puede suponer para sus hijos llevarlos al colegio aunque, a la vista de los datos, con dudosos resultados.

Se sospecha que las niñas al cumplir los 12 o 13 años, abandonan el circuito escolar para dedicarse plenamente a sus familias, sus hermanos o, en algunos casos, para casarse.

“El problema de la falta de escolarización en la secundaria es que las familias no ven la escuela como posibilidad de promoción socioeconómica para la segunda generación, sino como fuente de conflictos y porque prefieren que estén en casa ayudando a la madre y así contribuir más eficazmente al sostenimiento de la familia” (64).

Sector de ocupación

Las altas en el sistema de Seguridad Social permiten un cálculo aproximado de las tasas de actividad y ocupación de los trabajadores extranjeros, por nacionalidad, aunque sujeto a reservas tan importantes como las que se derivan de que carecemos de información sobre quiénes trabajan irregularmente. Otras fuentes para conocer la ocupación son la Encuestas de Población Activa (EPA) y los datos facilitados por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) de demanda de empleo, aunque ambos datos han de tomarse con suma cautela (65).

En la Seguridad Social, con datos de noviembre de 2004, del 1.100.272 extranjeros afiliados, 176.739 eran marroquíes y 11.205 argelinos distribuidos de la siguiente forma, un 63,1% al Régimen General, que incluye construcción y hostelería. En el régimen agrario la afiliación era del 28,04%, es decir 52.698 obreros dedicados a labores agrícolas frente a 118.589 personas dedicadas fundamentalmente a la construcción.

La aportación de la población marroquí al mercado de trabajo español parte de su peculiar composición demográfica, caracterizada por un predominio de los hombres sobre las mujeres y de las edades centrales sobre los jóvenes y los mayores. El 85% de los cotizantes a la Seguridad Social de esta nacionalidad son varones, proporción

⁶⁴ El Parlamento de Cataluña ha aprobado una resolución para que el Gobierno autonómico adopte “medidas para garantizar el derecho a la educación de las niñas que proceden de familias inmigrantes”.

⁶⁵ (Colectivo Ióé, 2002:

sólo superada por los argelinos que representan el 90%. Como ocurre con los trabajadores en general, la distribución de los cotizantes magrebíes por edad se concentra entre los 25 y los 54 años (un 82% tienen esta edad), pero los más jóvenes (16-24 años) representan casi un 16%.

La población magrebí en edad laboral se cifra en aproximadamente 300.000, descontando de la población residente los menores de edad, lo que supone que tres de cada cinco magrebíes están dado de alta en la Seguridad Social. De hacer caso a estos datos, supondría que el 38% de los emigrantes magrebies están sin trabajar. En otros estudios realizados se estableció la tasa de paro de los marroquíes mayores de 16 años en el 29%, (la EPA incluyó en el año 1994 un sondeo especial a inmigrantes), datos más recientes de la EPA (del cuarto trimestre de 2001) vienen a confirmar similares tasas de actividad y de paro. En conjunto, las fuentes (INEM y EPA) coinciden en señalar a los trabajadores marroquíes como uno de los grupos más afectados por el desempleo pero sin llegar a la proporción que reflejan los datos oficiales de la Seguridad Social, no obstante se encuentran entre los grupos que registran tasas de empleo regular en torno al 80% lo que supone una tasa alta de paro (20%).

Factor religioso

Acuerdo Estado con la Comunidad Islámica. A diferencia de otros países, España no firmó ningún acuerdo internacional con ningún país islámico a efectos religiosos, sino que el islam fue denominado oficialmente religión de «reconocido arraigo» en el país en 1989, lo cual permitía al Estado español establecer canales de cooperación específicos con las organizaciones de este credo. En el año 1992 fue firmado el Acuerdo de Cooperación entre el Estado Español y la Comisión Islámica de España que enmarca la construcción de una posición institucional para los musulmanes como comunidad religiosa en España. Esta última operación exigió que las diferentes comunidades islámicas se federasen y constituyesen una organización que comprendiese a todas La Comisión Islámica de España.

El Acuerdo de Cooperación de 28 de abril de 1992 ofreció a los musulmanes amplios derechos en cuanto a la práctica de su religión en España, aunque su disfrute efectivo esté sujeto a notables limitaciones de diversa naturaleza, y

centralizó en la Comisión Islámica la capacidad de control del proceso de institucionalización del culto musulmán en el marco de la sociedad española.

De acuerdo con este Documento, las mezquitas y lugares de culto reconocidos son inviolables, y disfrutan de un régimen fiscal favorable y los imanes tienen también derecho a guardar secreto profesional en el ejercicio de sus funciones de culto o asistencia religiosa. El matrimonio contraído según la Ley Islámica tiene efectos civiles, siempre y cuando los casados reúnan los requisitos exigidos por el Código Civil.

Asimismo, en los centros de trabajo, si lo solicitan los musulmanes, se les deberá facilitar el cumplimiento de las obligaciones religiosas y podrán interrumpir el trabajo los viernes de cada semana durante tres horas (entre las 13:30 y las 16:30) para acudir al rezo colectivo, y terminar su jornada una hora antes durante el Ramadán.

El Acuerdo también establece que los centros públicos reconocerán la especificidad de la práctica religiosa islámica. Los militares musulmanes tendrán derecho a recibir asistencia religiosa islámica y a participar del culto y también los internados en centros penitenciarios, hospitalarios o asistenciales públicos tendrán derecho a la asistencia religiosa, libre y sin limitación de horario, en el marco de las normas de funcionamiento de cada centro.

Por último, podrán crearse en España centros educativos musulmanes de todos los niveles docentes. El Acuerdo garantiza a los alumnos musulmanes el derecho a recibir enseñanza religiosa islámica en los centros públicos y privados concertados y éstos procurarán adaptar su alimentación a los preceptos islámicos, así como el horario de las comidas durante el Ramadán. En el caso de las oposiciones y pruebas de selección en el acceso a la Administración Pública deberá ofrecerse fechas alternativas a los musulmanes que lo soliciten si se celebran en alguno de los días señalados como festivos para ellos.

La Comisión y las federaciones que la forman son las encargadas de expedir la certificación de fines religiosos exigidos por la normativa española, siendo necesaria su conformidad para aceptar como mezquitas los locales dedicados a la práctica de la oración y para acreditar a los imanes y por consiguiente, para conferirles la protección jurídica específica que merecen.

Doctrinas de los emigrantes

Los emigrantes en España de origen islámico, marroquíes y argelinos, son musulmanes suníes ya que es la rama que se practica en sus respectivos países. Igualmente al tener una fuerte implantación en Marruecos, sobre todo en el ambiente rural, la corriente "sufista" todo hace pensar que los residentes en España, que proceden mayoritariamente de este ambiente, sigan con simpatía esta ideología aunque no hay que descartar que una parte de ellos, aunque presumiblemente minoritaria, comulguen con las ideas "salafistas" o incluso con teorías más radicales como se ha visto recientemente con las detenciones de células islamistas y que encuentran en España más facilidades para desenvolverse que en Marruecos, debido al endurecimiento en este país de la represión antiislamista.

Aceptación y rechazo del colectivo

En términos generales a nivel nacional la opinión pública hacia los emigrantes es menos xenófoba y más tolerante que la media europea, aunque en los casos de encuestas locales, en zonas donde los emigrantes se concentran, las opiniones son diferentes a las encuestas a nivel nacional.

Sin embargo, las últimas encuestas muestran una creciente preocupación de los españoles frente a la emigración, habiendo pasado a ocupar el tercer lugar, por delante de la "inseguridad ciudadana" y la "vivienda" ⁽⁶⁶⁾.

En el caso de los "marroquíes" (como denominación genérica, pues se generaliza en ellos a todos los magrebíes) aparecen en las encuestas de opinión ⁽⁶⁷⁾ como los extranjeros a los que los españoles tienen "poca o ninguna" simpatía, ocupando el último lugar en las listas por grupos de nacionalidades. Igualmente ante la pregunta "nivel de confianza" la respuesta es "poca o ninguna", apareciendo también los últimos.

Se produce además un fenómeno que contribuye a enturbiar la imagen del emigrante magrebí, es la delincuencia, toda vez que es el colectivo magrebí el que

⁶⁶ Barómetro de septiembre 2004 del CIS)

⁶⁷ Barómetro de Octubre 2004 del CIS

ocupa el primer lugar por delitos cometidos y constituye por lo tanto la mayor población reclusa extranjera, de los 16.626 extranjeros el 38% son magrebíes, 4.625 marroquíes y 1.182 argelinos, lo que supone además el 11,19% del total de los reclusos, cifrados en 59.425; con un añadido, la delincuencia de marroquíes menores de edad en el centro de las grandes ciudades, situados en una posición de impunidad legal y cuya devolución a Marruecos resulta prácticamente imposible.

Según diferentes estudios de opinión (⁶⁸), la opinión pública considera además que su forma de vida es la más alejada de la propia y se les acusa de prepotencia y agresividad en el trato con los españoles. Por otra parte el magrebí rechaza por lo general las costumbres occidentales, y por lo tanto no intenta adaptarse a ellas, por lo que la integración resulta difícil.

Perfil social del emigrante

De todos los datos obtenidos podemos sacar el perfil medio del emigrante magrebí, un hombre joven soltero, de edad media 34 años, procedente del ambiente rural sin estudios o estudios primarios, profundamente respetuoso con las costumbres islámicas, que no habla español y que inicialmente su ocupación es la agricultura para pasar a la construcción como segundo empleo cuando su situación en España se afianza. Tiende a concentrarse en barrios, donde se sienten acogidos por su propio colectivo y ocupan, por motivos económicos, viviendas suprautilizadas. Respecto a las mujeres magrebíes su edad es similar, aunque normalmente procede de ambiente urbano, con escaso nivel de estudio o analfabeta y su principal empleo es el servicio doméstico.

Conclusiones

No se ha detectado que la emigración islámica a España haya visto afectada por la guerra de Irak, aunque los acontecimientos internacionales han provocado un fenómeno de islamización profunda en la población magrebí.

La emigración magrebí responde a motivos puramente económicos de busca de trabajo, no existiendo una relación entre el conflicto en Irak y la emigración islámica

⁶⁸ Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior y Real Instituto Elcano

en España, como inicialmente pudiese creerse, a pesar de que se ha observado un incremento considerable de emigración en los últimos cuatro años. Aunque la emigración marroquí a España y en general a Europa, está fomentada desde las propias instituciones del Reino de Marruecos como una solución al problema económico.

El rechazo de la sociedad española hacia los magrebíes responde más a un rechazo hacia el comportamiento de individuos aislados (en especial por la delincuencia) que hacia el colectivo, por lo que la deportación de los que delinquen a su país para el cumplimiento de las penas, favorecería el sentimiento favorable hacia el resto.

Es un colectivo en los que existe un claro predominio de hombres sobre el de mujeres por lo que encuentran mayores dificultades para reproducir las pautas relacionales y las modalidades de cooperación y solidaridad habituales en sus países de origen, donde las estructuras familiares tienen un papel fundamental.

Es un colectivo con una edad media joven, con una gran presencia de menores de edad y de seguir el mismo ritmo de llegada, unido al crecimiento vegetativo de la población residente, para el año 2010 la población magrebí (especialmente marroquí) en España superará el 1.100.000 de personas, que se concentrarán principalmente en las grandes ciudades.

Esto, unido al alto grado de islamización y el desconocimiento del idioma les puede llevar, en especial en las grandes ciudades, a concentrarse en barrios que se rijan con sus propias normas, costumbres y régimen de vida y que corren el peligro de convertirse en guetos (barrios moros) y surgir el sentimiento islamista, achacando los fracasos y frustraciones sociales y económicas que puedan haber, a motivos religiosos o de lucha entre civilizaciones.

Por último, la hospitalidad no debe confundirse con conceder, por parte de las Administraciones, excepciones en el comportamiento de los emigrantes o en las normas establecidas, porque esto favorece la creación de núcleos aislados y por consiguiente no solo no favorece la integración sino que fomenta la xenofobia.

BIBLIOGRAFÍA

La diáspora marroquí. Bernabé López García(Política Exterior)

Harragas e islamistas. La otra cara de las migraciones marroquíes. Bernabé López García.(Cuadernos Escuela Diplomática)

Política de integración de inmigrantes de Hubert Peres. Universidad de Montpellier en "Respuestas a nuevos desafíos de Seguridad (Carlos de Cueto y varios. Editorial Comaras)

Islamists in the arab World: The dance around democracy. Graham E. Fuller (Carnegie Endowment)

La guerra contra el islamismo radical en el mundo árabe. Marcos García Rey (Fundación Manuel Jiménez Abad. Zaragoza)

Fuentes de datos: Tablas del INE sobre Censos, Notas de Prensa del INE años 2003 y 2004, Barómetros del Centro Investigaciones Sociológicas de los años 2003 y 2004. Ministerio del Interior. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Secretaria de estado de Inmigración y Emigración). World Bank.(2004 World Developmet Indicators)

Génesis e instituciones de las Comunidades Islámicas en el presente español. M^a Ángeles Corpas Aguirr. Dpto Historia Contemporánea. UNED

Inmigración magrebí en España. El retorno de los moriscos. Bernabé López García (ed. Mapfre)

España país de inmigración. Revista Economistas, Colegio de Madrid. Enero 2004

La inmigración extranjera en España, 2000. Colectivo Ioé

Jornadas sobre Inmigración y Seguridad 2004. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

CAPÍTULO TERCERO

EL MAGREB

Y LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

EL MAGREB Y LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Por Miguel Hernando de Larramendi

Universidad de Castilla-La Mancha.

La caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y el posterior desmoronamiento del bloque del Este constituyó una ruptura histórica con el sistema bipolar que había articulado las relaciones internacionales desde 1947. La desaparición de la Unión Soviética privó a Estados Unidos de un contrapeso y favoreció la emergencia de un sistema unipolar liderado por Estados Unidos. La toma de conciencia de su vulnerabilidad frente a atentados terroristas como los del 11 de septiembre de 2001 (11-S) reforzó la posición de los sectores neoconservadores de la administración Bush defensores de una política exterior unilateralista puesta en práctica durante la guerra de Irak.

Las transformaciones del sistema internacional durante los últimos quince años se han dejado sentir en la región magrebí. Durante la guerra fría el Magreb desempeñó un papel secundario en el marco del enfrentamiento entre los dos bloques. Ninguna de las superpotencias consideró la región como escenario prioritario sino que su importancia derivó fundamentalmente de su papel como vía de tránsito y acceso a otras regiones vitales como Oriente Medio donde se concentraban las principales reservas de hidrocarburos del planeta. La importancia secundaria otorgada a la región por Estados Unidos y la Unión Soviética propició que se convirtiera en una zona de influencia directa para Francia y, en menor medida para sus socios mediterráneos de la Unión Europea, reforzándose durante este periodo la dependencia comercial de los estados magrebíes frente a sus vecinos de la Unión Europea. Las negociaciones de ampliación de la Unión Europea hacia los antiguos países del Este acrecentaron los recelos y temores de marginación y periferización entre los dirigentes magrebíes durante los años noventa que no han desaparecido

pese a la puesta en marcha del Proceso de Barcelona en 1995 o, más recientemente, de la nueva política de vecindad.

Los atentados del 11-S situaron en el centro de la agenda internacional la lucha contra el terrorismo, fundamentalmente de base islamista. El concepto geopolítico de *Middle East* ha visto como se ampliaban sus fronteras incluyendo a numerosos países musulmanes pero no árabes. La guerra de Afganistán en el otoño del año 2001 reforzó en la visión de la Administración norteamericana la necesidad de introducir en esta región al conjunto de países que van desde Marruecos hasta Bangladesh con una creciente importancia del Cáucaso. En esta nueva visión geopolítica la región magrebí ha visto como se acentuaba su carácter periférico como región de tránsito no sólo hacia Oriente Medio sino también hacia el Cáucaso donde Estados Unidos ha ido desplegando un nuevo dispositivo militar.

Durante la década de los noventa los regímenes magrebíes asumieron la retórica de la democratización y de la defensa de los derechos humanos impulsando procesos de apertura política similares a los que se repetían en otras zonas del planeta – América Latina, África Subsahariana- con los que intentaban perpetuarse en el poder contrarrestando su déficit de legitimidad política en sociedades jóvenes y en transformación cada vez menos sensibles al registro de legitimidad nacionalista y anticolonial invocado hasta entonces por sus dirigentes.

Tras los atentados del 11-S los regímenes magrebíes tomaron conciencia de la necesidad de estrechar sus lazos con la única superpotencia mundial existente tras el desmoronamiento de la Unión Soviética. La “guerra contra el terrorismo” lanzada por la administración Bush como eje prioritario de la política exterior norteamericana permitió a los regímenes magrebíes presentarse como aliados útiles y fiables de Washington aplazando la introducción de reformas democratizadoras. El lanzamiento, por parte de la administración Bush de la iniciativa para democratizar el mundo árabe en noviembre de 2003, introdujo la cuestión de la democratización en la agenda de las relaciones entre el Magreb y Estados Unidos.

Los atentados del 11-S mostraron asimismo el creciente proceso de globalización del islam. La participación de ciudadanos magrebíes en las redes de Al Qaeda y el temor a que la región del Sahel se convierta en una nueva base de la organización

van a justificar la alineación de los dirigentes magrebíes en la “guerra contra el terrorismo” reclamando la cooperación occidental en la lucha contra un enemigo común.

En este artículo analizaremos la respuesta de los tres países del Magreb Central, Argelia, Marruecos y Túnez. El alineamiento decidido en la “guerra contra el terrorismo” permitió a regímenes como el argelino superar el “embargo moral” en el que se encontraba sumido desde hacía más de una década tras el desencadenamiento de la guerra civil argelina presentando ésta no como una consecuencia de la interrupción del proceso electoral del año 1991 sino como un enfrentamiento anticipado a gran escala de la “guerra contra el terrorismo”. La “guerra contra el terrorismo” se convirtió también en un instrumento útil para el régimen tunecino de Zine el Abidine Ben Ali con el que contrarrestar su gestión securitaria del dossier islamista. En Marruecos, los atentados terroristas de Casablanca en mayo de 2003 acabaron con el mito de la monarquía alauí como barrera frente al terrorismo islamista.

La guerra civil argelina ¿una lucha anticipada

contra el terrorismo yihadista?

Los atentados del 11-S tuvieron lugar dos años después de la llegada a la presidencia de Abdelaziz Buteflika con un programa de gobierno basado en la “reconciliación nacional” después de una década en el que la vida política estuvo dominada por la violencia y la inestabilidad política socavando la imagen de un régimen que hasta entonces había gozado de un sólido prestigio internacional adquirido durante la guerra de Liberación Nacional contra Francia entre los años 1954 y 1962.

De la apertura democrática a la guerra civil

Ante el bloqueo del sistema político y social en el que se encontraba el régimen argelino tras los disturbios de octubre de 1988 el presidente Chadli Benyedid puso en marcha un proceso “otorgado” de apertura política, al que se oponía una parte del ejército y del partido único –el Frente de Liberación Nacional (FLN)- con el que

intentaba pilotar una transición que permitiera perpetuarse en el poder ⁽⁶⁹⁾. El inicio del proceso estuvo acompañado de medidas liberalizadoras en el ámbito político y de reformas institucionales y legislativas (promulgación de una nueva Constitución en 1989, elaboración de una nueva ley de partidos políticos, etc.). La instauración del pluripartidismo se tradujo en la atomización del campo político en el que fueron legalizados partidos berberistas –Frente de Fuerzas Socialistas (FFS) y Reagrupamiento Constitucional Democrático (RCD)- y varias formaciones islamistas: Hamás, al-Nahda al-Islamiyya y el Frente Islámico de Salvación (FIS). La victoria del FIS en las elecciones municipales de 1990 así como en la primera vuelta de las elecciones legislativas de 1991, beneficiándose de un sistema electoral que favorecía a la fuerza más votada, puso de manifiesto la capacidad de este movimiento para canalizar el rechazo de amplios sectores sociales hacia los dirigentes del régimen. Ante su previsible victoria en la segunda vuelta de aquellas elecciones legislativas la cúpula militar argelina decidió pasar a un primer plano forzando la dimisión del presidente Benyedid, aplazando *sine die* la culminación del proceso electoral, ilegalizando al FIS y encarcelando a sus principales dirigentes.

El golpe de Estado de enero de 1992 dio lugar a una radicalización y fragmentación del movimiento islamista dando lugar a un prolongado conflicto civil. Los partidarios de un enfrentamiento armado se impusieron dentro del FIS e impulsaron la creación del Movimiento Islámico Armado (MIA) transformado después en el Ejército Islámico de Salvación (EIS). A partir de 1993 comenzaron a surgir los Grupos Islámicos Armados (GIA) dirigidos por “emires” autoproclamados que reclutaban sus seguidores entre los sectores marginales de los bidonvilles del Gran Argel a los que luego se unió el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) en los que se integraron muchos de los *afganos* o islamistas argelinos que habían combatido en Afganistán durante los años ochenta. Muy motivados por la idea de combatir un régimen ilegítimo a través de la religión estos grupos propugnaron la

⁶⁹ Véase la tesis doctoral de Rafael Bustos, *El cambio político en Argelia (1988-1992). Análisis Sistémico de una transición discordante*, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Complutense enero de 2003.

yihad como estrategia para acabar con el régimen argelino e instaurar un “Estado islámico” (70).

Tras la interrupción del proceso electoral en 1991 el ejército buscó una autoridad de transición que actuara en nombre suyo creando un Alto Comité de Estado. Al frente del mismo fue situado inicialmente un histórico dirigente del FLN, Muhammad Budiaf, que murió asesinado pocos meses después. Le sustituyó Ali Kafi a quien sucedió en el año 1994 el general Liamín Zerual, confirmando, dos años después del golpe de Estado, el retorno a la primera línea de la acción política del ejército. La prolongación del conflicto civil dio lugar a la aparición de dos grupos dentro del régimen: los “erradicadores”, partidarios de acabar con el islamismo a través de las armas, y los partidarios de buscar una solución política sin que ello implicase un cambio de régimen en un contexto de graves dificultades financieras por el desplome del precio de los hidrocarburos. El general Zerual apostó por una vía intermedia combinando la búsqueda del “diálogo nacional” con la intensificación de la represión y el rechazo a los Acuerdos de Sant Egidio firmados en Roma en marzo de 1995 por la mayor parte de las fuerzas políticas del país –incluida el FIS- y en los que se reclamaba el retorno a la legitimidad de las urnas y la búsqueda de una salida negociada a la crisis. Zerual apostó por un proceso de institucionalización política con la celebración de elecciones presidenciales en noviembre de 1995 –en las que fue elegido con el 61% de los votos-, la aprobación de una nueva Constitución en 1996- que reforzaba los poderes presidenciales- y la celebración, al año siguiente, de nuevas elecciones legislativas en las que se permitió concurrir a dos partidos de sensibilidad islamista una vez que éstos hubieron eliminado de su denominación las referencias explícitas al islam: el partido Al-Nahda obtuvo 34 escaños y el Movimiento de la Sociedad por la Paz (MSP) –antiguo Hamás- 69 escaños, consiguiendo entre ambos una cuarta parte de los sufragios emitidos. En su estrategia de relegitimación y atracción del electorado conservador el presidente Zerual decidió asociar a la gestión gubernamental al MSP otorgándole cuatro carteras ministeriales y tres Secretarías de Estado.

⁷⁰Véase Miguel Hernando de Larramendi, " Argelia, Túnez, Mauritania y Libia durante los años 90: entre el pluralismo autoritario y el ocaso de las masas" en *Magreb: percepción española de la estabilidad en el Norte de África. Perspectiva hacia el 2010, Cuadernos de Estrategia*, nº 106, Ministerio de Defensa, Madrid 2000, pp. 107-154.

La violencia desencadenada tras el golpe de Estado ha provocado en Argelia un número de víctimas que, según las fuentes, oscila entre 100.000 y 150.000. El incremento de la violencia islamista estuvo acompañado de una intensa represión por parte del ejército y de las fuerzas paramilitares que organizaron operaciones de represalia contra barrios y aldeas consideradas como feudos islamistas. 1997 y 1998 fueron los años de las principales matanzas colectivas. La incapacidad del régimen para proporcionar unas condiciones mínimas de seguridad a la población civil contribuyó a que las voces que acusaban al régimen de manipular y animar las acciones de los GIA para así diabolizar al islamismo se hicieran frecuentes ⁽⁷¹⁾. El ejército se vio entonces obligado a asociar a la lucha antiislamista a la población civil con objeto de garantizar la seguridad de las áreas rurales potenciando los llamados “grupos de legítima defensa” y las “milicias de patriotas”. El deterioro del clima de seguridad acentuó las diferencias entre los erradicadores, partidarios de continuar la represión hasta el aniquilamiento del último islamista, y los partidarios de buscar un diálogo con el FIS que permitiera crear una *entente* nacional. En estas diferencias parecen encontrarse las causas de la dimisión de Liamín Zerual, partidario de avanzar en la reconciliación con el FIS, en lo que fue visto por la cúpula militar que le había designado como un intento de reforzar su autonomía frente al Ejército. Las desavenencias en el seno del ejército se hicieron visibles cuando el Alto Estado Mayor cortocircuitó las negociaciones entre el FIS y la Presidencia de la República alcanzando directamente un inesperado compromiso de tregua con el máximo dirigente del EIS, brazo armado del FIS.

El proyecto reconciliador de Abdelaziz Buteflika

En las elecciones presidenciales de 1999 fue elegido presidente de la República Abdelaziz Buteflika, gracias al apoyo decidido de una parte de la institución militar que, tras forzar la dimisión del general Liamín Zerual, apostó por retirar al ejército de la primera línea de la escena política. El objetivo era mejorar la imagen internacional del régimen y alejar el riesgo de una internacionalización del conflicto civil, temor

⁷¹ Salima Mellah, “Le mouvement islamiste algérien entre autonomie et manipulation », Rapport rédigé pour le Comité de Justice pour l’Algérie, mayo de 2004. Consultado en www.algerie-tpp.org/tpp/pdf/dossier_19_mtv_islamiste.pdf

acrecentado durante los meses anteriores con la llegada al país de varias misiones de observadores internacionales y de una delegación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para analizar la violencia que sacudía al país.

Abdelaziz Buteflika llegó a la presidencia de la República debilitado por el boicot del resto de candidatos a un proceso electoral calificado de fraudulento. Su principal objetivo desde entonces fue el de buscar una fuente de legitimidad propia que reforzara su autonomía frente a la cúpula militar que le había designado (⁷²). Sin el respaldo inicial de ninguna fuerza política Buteflika construyó en el Parlamento una mayoría presidencial heterogénea integrada por dos partidos próximos a la administración -el FLN y el Reagrupamiento Nacional Democrático-, un partido islamista domesticado -el MSP- y un partido berberista -el RCD- partidario de separar la religión del Estado y de apartar al islamismo de la vida pública. Este último partido abandonó la coalición gubernamental a causa de de la revuelta bereber en Cabilia iniciada en abril de 2001 tras la muerte de un joven en los locales de la policía de Beni Douala.

Tras una década de discursos centrados en la erradicación del islamismo, Buteflika hizo de la reconciliación nacional el *leitmotiv* de su programa electoral en las elecciones de 1999. En esta dirección se inscribe la promulgación de la Ley de Concordia Nacional, plebiscitada en septiembre de 1999 con el 96,3% de los votos y la promulgación de un decreto de gracia/perdón a una parte de los combatientes del EIS. La apuesta por combinar la vía represiva con una política de mano tendida permitió el abandono de las armas de 6.000 combatientes del EIS, el brazo armado del FIS, y contribuyó el clima de seguridad mejorara -especialmente en los núcleos urbanos- convirtiéndose en uno de los principales activos políticos con los que Abdelaziz Buteflika concurrió a las elecciones presidenciales de abril de 2004 en las que fue reelegido con un 84,9% de los votos (⁷³). La promulgación de la Ley trasladaba la responsabilidad de la violencia a los grupos islamistas armados que no

⁷² Ahmed Mahiou, «Les contraintes et incertitudes su système politique » en Ahmed Mahiou y Jean Robert Henry, *Où va l'Algérie?* CDS, Argel 2001, pp. 16-24.

⁷³ Véase Miguel Hernando de Larramendi, «Argelia tras la reelección de Abdelaziz Buteflika», ARI nº 87 (2004). Consultado en www.realinstitutoelcano.org

se habían acogido a la misma al tiempo que legitimaba la lucha del gobierno contra los que continuaban empuñando las armas evitando las críticas que hasta entonces habían recibido las fuerzas de seguridad en sus campañas erradicadoras.

El retorno de Argelia a la esfera internacional

y el estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos

El retorno de Argelia a la esfera internacional después de una década de conflicto interior y de presiones internacionales por el no respeto a los derechos humanos fue el segundo de los objetivos perseguidos por Abdelaziz Buteflika, con el que aspiraba a encontrar apoyos en el exterior que le permitieran reforzar su posición en el interior del sistema. El énfasis puesto en la búsqueda de la reconciliación nacional y la paz civil permitieron a Buteflika contrarrestar la imagen negativa del régimen por la represión antiislamista, sacando a Argelia del “embargo moral” en el que se encontraba inmersa tras las acusaciones formuladas por varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) sobre la implicación de las fuerzas de seguridad en violaciones masivas de los derechos humanos ⁽⁷⁴⁾.

Los atentados del 11-S aceleraron ese proceso disminuyendo las críticas de la comunidad internacional a la manera cómo el régimen había gestionado la lucha contra el islamismo radical. El régimen empezó a presentar la guerra civil argelina no como una consecuencia de la interrupción del proceso electoral de 1991 sino como un enfrentamiento anticipado a gran escala de la “guerra contra el terrorismo” y a los grupos islamistas que mantenían la lucha armada como satélites de al Qaeda ⁽⁷⁵⁾. Al día siguiente de los atentados el presidente Buteflika, que había visitado oficialmente Estados Unidos en junio de 2001, reafirmó la simpatía y plena solidaridad del pueblo argelino con el pueblo norteamericano al tiempo que expresaba su apoyo “a la iniciativa de lanzar una acción internacional contra el terrorismo”. El Gobierno

⁷⁴ Véase Luis Martínez, “L’Algérie de l’après-11 septembre 2001 » en Rémy Leveau (dir.), *Afrique du Nord Moyen Orient. Espaces et conflits*, Édition 2003, Les études de la Documentation Française, Paris 2003, pp. 149-161.

⁷⁵ Véase “Le GSPC est un prolongement d’Al-Qaïda: Hassan Hattab et Ben Laden mènent le même combat”, *Le Matin*, 13/11/2002.

argelino, aunque no participó en las operaciones militares, mostró su disposición a colaborar con Estados Unidos y suministró a Washington una lista de 1.000 presuntos miembros del GSPC y otra de 350 argelinos que habrían estado en Afganistán y a los que se consideraba sospechosos de pertenecer a al Qaeda⁽⁷⁶⁾. La condena de los bombardeos estadounidenses sobre Afganistán realizada por la mayor parte de las fuerzas políticas y por algunos dirigentes del FIS impidió una participación más activa en la coalición internacional y forzó al régimen argelino a reforzar un discurso nacionalista que pedía el respeto a la legalidad de la ONU⁽⁷⁷⁾. A diferencia de lo que ocurrió en la guerra del Golfo de 1991 no hubo grandes manifestaciones de protesta ni de apoyo a Osama ben Laden durante la campaña contra el régimen talibán. En octubre de 2002 el Gobierno argelino organizó una conferencia internacional sobre terrorismo. A finales de 2002 William Burns, Secretario de Estado adjunto para Oriente Medio, declaró que:

“Washington tenía mucho que aprender de Argelia en materia de lucha contra el terrorismo”⁽⁷⁸⁾.

El proceso de reincorporación de Argelia a la escena internacional de la mano de Abdelaziz Butflika, artífice de la diplomacia argelina durante el mandato del presidente Huari Bumedian (1965-1978), se aceleró a partir de 2002 con la firma de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, la firma de un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con España, la entrada de Argelia en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente, el reforzamiento de sus relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el inicio de negociaciones con vistas a la adhesión a la Organización Mundial del Comercio. El presidente argelino, en su calidad de promotor de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, asistió a las reuniones del G-8 celebradas en Evian y Sea

⁷⁶ *Le Quotidien d'Oran* 18/9/2001.

⁷⁷ Véase Laura Feliú, Ferrán Izquierdo y Eduard Soler Lecha “Los países árabes tras el 11 de septiembre: respuesta e impacto” en *Anuario CIP 2002*, Barcelona 2002, pp. 149-151.

⁷⁸ Citado por Salima Mellah y Jean-Baptiste Rivoire, “Enquête sur l'étrange Ben Laden du Sahara » en *Le Monde Diplomatique*, febrero 2005.

Island lo que le permitió participar en los debates celebrados en la cumbre de junio de 2004 sobre el proyecto estadounidense de un Gran Oriente Medio.

Quizás el aspecto más sobresaliente del retorno de Argelia a la escena internacional ha sido el estrechamiento de los lazos con Estados Unidos, percibido con gran desconfianza por Francia que teme perder parte de su influencia en la región. El reforzamiento de la cooperación en materia de seguridad y las oportunidades suministradas por la apertura del sector de los hidrocarburos a las exploraciones de compañías extranjeras fueron las bases sobre las que se sustentaron las relaciones entre Washington y Argel (⁷⁹). La crisis de Irak fue un test para Argelia, que ocupaba un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU. Ante el rechazo de la opinión pública a la intervención militar, el presidente argelino apostó por una posición ambigua defendiendo el respeto a la legalidad internacional sin condenar abiertamente la política estadounidense.

El respaldo de la Administración estadounidense al régimen argelino quedó de manifiesto con el levantamiento de las restricciones a la venta de armamento destinado a la lucha antiterrorista y con el apoyo a las reformas políticas del presidente Buteflika. Las acciones de Abderrazak el Para, un exoficial de las Fuerzas Especiales que se había pasado al GSPC, presentado por los servicios de seguridad argelinos como un “un lugarteniente de Ben Laden”, fueron utilizadas para presentar a Argelia como un objetivo de al Qaeda y, por lo tanto, como un aliado natural de Estados Unidos⁸⁰. El ataque a un convoy militar cerca de Batna en enero de 2003, en vísperas de la llegada de una delegación militar estadounidense que debía estudiar la reanudación de la venta de armas a Argel en el marco de la lucha antiterrorista o el secuestro de de 32 turistas europeos en el Sáhara argelino en

⁷⁹ Jean Jolly, *L'Algérie de Bouteflika. La fin d'une époque*, Durante Éditeur, Courbevoie 2004, pp. 105-106.

⁸⁰ Véase Salima Mellah y Jean-Baptiste Rivoire, “Enquête sur l'étrange Ben Laden du Sahara » en *Le Monde Diplomatique*, febrero 2005. La implantación *al-Qaeda* en la región es cuestionada por varios informes del Internacional Crisis Group *Islamism, Violence and Rreform in Algeria: Turning the Page*

febrero y marzo de ese año contribuyeron a acrecentar la preocupación estadounidense por una región –el África del noroeste- que cubre el 17% de sus necesidades petrolíferas y en la que Washington aspira a contar con puntos militares de apoyo en el marco de un renovado despliegue estratégico.

En noviembre de 2003 la administración Bush, que disponía ya de un contingente militar instalado en Yibuti de 1.800 hombres ⁽⁸¹⁾, puso en marcha la iniciativa Pansahel ⁽⁸²⁾ destinada a combatir el terrorismo transfronterizo en la región cuyo presupuesto fue incrementado en la primavera de 2004 de 7 a 125 millones de dólares. En marzo de 2004 el general Charles Wald, comandante adjunto de las fuerzas americanas en Europa declaró que miembros de Al Qaeda intentaban establecerse en la región del Sahel y del norte de África:

“Buscan un santuario como Afganistán cuando los taliban estaban en el poder. Tienen necesidad de un lugar estable para equipararse, organizarse y reclutar nuevos miembros” ⁽⁸³⁾.

Este temor impulsó la cooperación antiterrorista entre ambos países. El Gobierno estadounidense incluyó a los GIA y al GSPC en la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado y levantó el embargo que existía para el suministro de armamento destinado a la lucha antiterrorista. Algunas fuentes periodísticas han señalado la existencia de una antena de fuerzas especiales estadounidenses de 400 hombres en las cercanías de Tamanrasset.

La cooperación antiterrorista es percibida por los altos mandos del Ejército como una oportunidad para borrar los excesos cometidos durante la década anterior. La cúpula militar, seducida por el modelo turco, aspira a profesionalizar el Ejército y convertirse en un aliado estratégico de la OTAN en el marco de Diálogo Mediterráneo de la

⁸¹ Ángel Pérez González, “África en la lucha antiterrorista” en *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 10/11/2004, Consultado en www.realinstitutoelcano.org

⁸² Stephen Ellis, “The Pans Sahel Initiative” en *African Affairs*, (2004), Vol. 103, nº 412, pp. 459-464.

⁸³ Citado por Salima Mellah y Jean-Baptiste Rivoire, “Enquête sur l'étrange Ben Laden du Sahara » en *Le Monde Diplomatique*, febrero 2005.

OTAN, del que Argelia forma parte desde 1999. El jefe del Estado Mayor argelino participó, tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, en la cumbre antiterrorista organizada por Estados Unidos en su base militar de Stuttgart con el objetivo de impulsar una alianza regional de seguridad en la que también participarían Túnez, Marruecos, Chad, Níger, Senegal, Mauritania y Malí para fortalecer una estrategia común contra las redes terroristas actuando en el Sahel en coordinación con el GSPC, el Grupo Islámico Combatiente GIC marroquí libio o los Caballeros del Cambio en Mauritania ⁽⁸⁴⁾. Argelia también ha reforzado su cooperación en materia de seguridad con gran parte de los países europeos incluidos Francia y España donde han sido desarticuladas varias células del GSPC.

El respaldo político de la Administración norteamericana al régimen argelino quedó de manifiesto durante las elecciones legislativas celebradas de mayo de 2002 consideradas una prueba del “desarrollo de la democracia”. Las elecciones presidenciales de abril de 2004 en las que fue reelegido Abdelaziz Buteflika con un 84,9% de los votos fueron valoradas por el Departamento de Estado como “un nuevo paso en el camino hacia la democracia”. El presidente Buteflika se ha cultivado esta imagen mostrándose receptivo a las sugerencias de Washington. En septiembre de 2003, en respuesta a una petición de Estados Unidos, creó una Comisión Nacional Consultiva de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. A su cabeza designó a un abogado Farouk Ksentini, quien fue encargado de elaborar un informe sobre los desaparecidos durante la década de los años noventa. El informe cifra en 6.146 los desaparecidos, 5.200 a manos de los cuerpos de seguridad del Estado ⁽⁸⁵⁾. El informe no niega las desapariciones pero las atribuye a derivas individuales exculpando al Estado:

⁸⁴ Carlos Echeverría, « Las políticas de seguridad y defensa de los países del Magreb », Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, nº 11 (2005).

⁸⁵ “Un rapport juge l’Etat algérien “responsable mais pas occupable” des disparitions des années 1990 » en *Le Monde* 2/4/2005.

“En una situación de guerra salvaje [...] en la que nadie mandaba a nadie. Esta ruptura de la cadena de mando y el pánico explicarían en gran parte lo que ocurrió”⁽⁸⁶⁾.

La creación de este organismo es un reflejo de la creciente autonomía de Buteflika tras su reelección en abril de 2004. Reforzado políticamente tras su victoria frente a Ali Benflis, el presidente argelino ha impulsado decisiones políticas arriesgadas al tiempo que procedía a la renovación y rejuvenecimiento de la cúpula militar que había dirigido el país durante los años noventa. La dimisión de Mohamed Lamari, en agosto de 2004, fue seguida de la renovación de los responsables de las diferentes regiones militares y del nombramiento de un ministro delegado ante el Ministerio de Defensa Nacional cuya cartera sigue en manos del presidente de la República⁽⁸⁷⁾. En el plano político interno Buteflika ha impulsado una reforma del Código de la Familia –mucho menos ambiciosa que la realizada en Marruecos-, ha conseguido aprobar la Ley de Hidrocarburos boicoteada en el mandato anterior por el sindicato Unión General de Trabajadores de Argelia (UGTA) y ha realizado una osada propuesta de amnistía general que será sometida a referéndum durante el segundo semestre del año 2005. El gobierno de Buteflika ha afrontado la búsqueda de una solución negociada a la revuelta de la Cabilia que dio lugar a una fuerte represión que se saldó con 125 muertos en una región montañosa y empobrecida que desde la independencia ha reclamado el reconocimiento de su identidad bereber. Aunque el Gobierno argelino intentó presentarla como una reivindicación exclusiva del particularismo lingüístico y cultural, la revuelta tenía una base social ligada al desempleo y falta de expectativas de los sectores más jóvenes de la población. Este movimiento ciudadano se estructuró recurriendo a una forma de organización

⁸⁶ « Trois questions à Farouk Ksentini » en *Le Monde* , 2/4/2005. Estas declaraciones fueron rebatidas por la organización *Algeria-Watch* en un comunicado hecho público el 4 de abril “Les chefs de l’armée et du DRS sont responsables et coupables. Communiqué sur les allégations de M. Farouk Ksentine relatives aux responsabilités de l’État algérien dans les disparitions forcées ».

⁸⁷ Carlos Echeverría Jesús, “Los cambios en la cúpula militar argelina en el contexto de las reformas del Estado” en *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, nº 71 (2005), Consultado en www.realinstitutoelcano.org Del mismo autor véase también “Las Fuerzas Armadas argelinas. Desafíos nacionales e internacionales”, Documento de Trabajo nº 8 (2004), Real Instituto Elcano. Consultado en www.realinstitutoelcano.org

ancestral de las tribus cabiles –los aruch-, basados en el comunitarismo, confirmando el fracaso de las elites políticas tradicionales de la región, integradas en los partidos políticos berberistas –como el FFS de Ait Ahmed o el RCD de Said Sadi- para canalizar las demandas sociales y culturales de la población ⁽⁸⁸⁾. La dosificación de las concesiones, entre las que destaca la consideración del Tamazight como lengua nacional –pero no oficial- no fueron suficientes para restablecer la normalidad en una región en la que persiste un profundo malestar social la firma de un protocolo de acuerdo con los aruch en enero de 2005 por el que el Gobierno se compromete a castigar a los responsables de la represión y a reducir el despliegue de la Gendarmería Nacional en el territorio.

El reforzamiento de la posición de Buteflika ha ido acompañado de una reducción de la libertad de prensa. El director de *Le Matin*, Mohamed Benchicou, autor de una crítica biografía del presidente argelino ⁽⁸⁹⁾ ha sido condenado y su periódico cerrado.

En el ámbito económico, el retorno a la esfera internacional no ha ido acompañado, sin embargo, en un aumento de la capacidad para atraer inversiones extranjeras generadoras de empleos productivos. El elevado precio del petróleo y del gas natural ha permitido a los gobiernos de Buteflika reequilibrar las cuentas públicas reduciendo la deuda externa después del duro Plan de Ajuste Estructural aplicado bajo las directrices del Fondo Monetario Internacional entre los años 1994 y 1998. Esta bonanza económica no ha ido acompañada de una reducción del caos social en el que vive el país tras una década de violencia continuada, con una cuarta parte de la población bajo el umbral de la pobreza, una tasa oficial de desempleo cercana al 30% y con una economía informal que absorbe el 50% de los empleos del sector privado ⁽⁹⁰⁾.

⁸⁸ *Algeria: unrest and impasse in Kabylia*, Middle East/North Africa Report, International Crisis Group, Cairo-Bruselas, junio de 2003.

⁸⁹ Mohamed Benchicou, *Bouteflika, une imposture algérienne*, Éditions Le Matin, Argel 2003.

⁹⁰ Véase Iván Martín, “El segundo mandato de Buteflika en Argelia: retos de política económica”, ARI nº 90 (2004). Consultado en www.realinstitutoelcano.org

El fin del mito de Marruecos como barrera contra el islamismo

En el momento de los atentados terroristas del 11-S la vida política marroquí giraba alrededor de la experiencia de “alternancia otorgada” impulsada por Hasan II que había llevado, en 1998, a Abderrahman Yusufi, secretario general del principal partido de la oposición –la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP)- a la Presidencia del Gobierno (⁹¹). El nombramiento de este veterano dirigente socialista, con una intachable trayectoria política, contribuyó a mejorar la imagen de Marruecos en el exterior al tiempo que suscitaba grandes esperanzas en el interior de Marruecos. El escenario de una cercana sucesión en el trono debido al delicado estado de salud de Hasan II y el convencimiento de que sería más útil estar dentro del Gobierno que fuera de él influyó en la decisión de los partidos de la *Kutla dimuqratiyya* o bloque democrático para aceptar formar parte del “gobierno de la alternancia” sin que se hubieran modificado los rasgos fundamentales del sistema y lo esencial de las reglas del juego político diseñadas por Hasan II.

Tras la muerte de Hasan II en julio de 1999, su hijo Mohamed VI capitaliza las expectativas de cambio existentes en el país. El nuevo estilo del monarca, su sensibilidad hacia los temas sociales que reforzaban su imagen como “rey de los pobres” y la batería de medidas reformistas adoptadas durante los primeros meses de su reinado generaron grandes expectativas (retorno de exiliados políticos como Abraham Serfaty o la familia de Mehdi Ben Barka, destitución de Dris Basri, viaje a la región del Rif nunca visitada por su padre o el levantamiento del arresto domiciliario del líder del islamista Movimiento Justicia y Caridad Abdessalam Yassine quien pocos meses antes había hecho un llamamiento al soberano para que devolviera las propiedades de su padre en el exterior) (⁹²). Durante esos primeros meses el

⁹¹ Véase Bernabé López “Alternancia y cambio político en el Marruecos de los 90” en *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Observatorio Permanente de la Inmigración/Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2004, pp. 47-52.

⁹² El nuevo estilo del soberano no implicó una ruptura con las tradiciones de la monarquía ni con el ceremonioso protocolo de la corte. Durante las horas posteriores a la muerte de Hasán II tuvo lugar la ceremonia de la *ba'ia* o juramento de fidelidad al nuevo soberano en su condición de *Amir al Muminin* fue o príncipe de los creyentes. El texto de la *ba'ia* en el que no se hace ninguna referencia a la Constitución ni a los mecanismos de sucesión previstos en ésta fue firmado por todos los miembros del “gobierno de la alternancia” Véase el epílogo a la edición castellana de la obra de Mohamed Tozy , *Monarquía e Islam político en Marruecos*, Bellaterra, Barcelona 2000, pp. 231-243.

“gobierno de la alternancia” que había sido reconducido en sus funciones por Mohamed VI no aprovechó la sucesión para renegociar un nuevo reparto de poder sino que se alineó tras el soberano manteniendo un perfil bajo de corte tecnocrático (⁹³). La iniciativa política pasó a manos de Mohamed VI mientras el “gobierno de la alternancia” veía como su proyección mediática quedaba difuminada por un soberano que lideraba las iniciativas políticas y sociales vinculadas a la consolidación de la democracia y los derechos humanos y que multiplicaba la creación de Comisiones Reales limitando las competencias de un ejecutivo en el que afloraban problemas de cohabitación interna así como tensiones con el *shadow cabinet* formado por los consejeros reales del monarca. La debilidad del Gobierno quedó en evidencia en marzo de 2000 cuando éste decidió retirar el Plan para la Integración de la Mujer tras una multitudinaria manifestación islamista de rechazo en Casablanca. El reducido margen de maniobra del “gobierno de la alternancia” también quedó puesto de relieve con la creación del Fondo Hasan II para el Desarrollo y el Equipamiento controlado directamente por el soberano y dotado con los ingresos procedentes de la concesión de una segunda licencia de telefonía móvil a la compañía hispano-portuguesa Meditel con lo que el ejecutivo se vio privado de esos recursos para su política de inversiones y reducción de la deuda externa.

Los atentados del 11-S coinciden, pues, con un momento de creciente inmovilismo político en el que las dudas sobre el compromiso del soberano con el cambio y las reformas se acrecientan. Su desinterés por los asuntos de gobierno, la inexperiencia de su reducido grupo de asesores con gran influencia en el proceso de tomas de decisión, la lentitud en los avances democratizadores así como el endurecimiento del régimen incluso con la limitación a la libertad de prensa con la prohibición de los semanarios *Le Journal*, *Demain* y *Al-Sahifa*, obligados a reaparecer con nuevas cabeceras contribuyeron a acrecentar las voces críticas. Para contrarrestarlas Mohamed VI anunció en el discurso del trono de julio de 2001 algunas medidas simbólicas de corte aperturista como la creación de un Instituto Real de Cultura Amazigh con el que intentaba institucionalizar y marroquinizar las demandas del colectivo bereber situando en la dirección del mismo a Mohamed Chafik. Asimismo Mohamed VI designó nuevos gobernadores no vinculados al Ministerio del Interior

⁹³ Declaración de los partidos de *al-Kutla al-Dimuqratiyya* el 25 de julio de 1999.

en nueve *wilayas* y situó al frente del Ministerio del Interior a Dris Jettou un tecnócrata independiente que desde la cartera de comercio se había opuesto a los excesos y arbitrariedades realizados durante la campaña contra la corrupción lanzada en el año 1995 por Dris Basri ⁽⁹⁴⁾.

Marruecos y la “guerra contra el terrorismo”

Los atentados del 11-S ofrecieron a Marruecos una oportunidad para reforzar su utilidad ante Washington como socio privilegiado en la “guerra contra el terrorismo” en un contexto en el que la crisis hispano-marroquí (2001-2003) ⁽⁹⁵⁾ reforzaba entre la élite marroquí la percepción de fragilidad geopolítica de Marruecos tras el estrechamiento de lazos entre Madrid y Argel y en el que el apoyo de la Administración norteamericana era considerado vital para evitar la imposición de la segunda versión del Plan Baker en el Sáhara Occidental tal y como recomendaba la resolución del Consejo de Seguridad de 31 de julio de 2003.

Marruecos, que había condenado los atentados de Al-Qaeda en 1998 contra las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania sin protestar contra las represalias tomadas por la administración Clinton contra Sudán y Afganistán, fue uno de los primeros países árabo-musulmanes en condenar los atentados del 11-S. A esta condena se unieron la totalidad de actores políticos incluyendo al ilegalizado movimiento islamista Al-Adl Wa-I-Ihsan ⁽⁹⁶⁾. Mohamed VI, de visita oficial en Mauritania, regresó a Rabat donde impulsó la celebración de una ceremonia ecuménica de homenaje a las víctimas en la catedral católica de Saint Pierre en la

⁹⁴ Véase Pierre Vermeren, *Marruecos en transición*, Almed, Granada 2002, pp. 343-348.

⁹⁵ Sobre la crisis hispano marroquí véase Ana I. Planet y Miguel H. Larramendi, “Maroc-Espagne: la crise de l’îlot Persil” en Rémy Leveau *Afrique du Nord- Moyen Orient. Espace et Conflits Édition 2003*, La Documentation Française, Paris, pp. 133-140 ; Laura Feliú, Manuel Lorenzo y Mónica Salomón “La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)” en *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* nº 8, (2003), pp. 39-62; Richard Gillespie “Spain and Morocco: A Case of Crisis in Euro-Mediterranean Relations” paper presented at ECPR Standing Group on the European Union, Second Pan-European Conference on EU Politics, *Implications on a Wider Europe: Politics, Institutions and Diversity*, Bologna, junio 2004.

⁹⁶ Su discurso condenatorio cultivaba una dimensión antinorteamericana afirmando que Ben Laden era el resultado de la política norteamericana. Uno de los dirigentes de la organización fue recibido al día siguiente de los atentados en la embajada norteamericana en Rabat.

capital marroquí cinco días después de los atentados. En el acto participaron los miembros del Gobierno, incluyendo al ministro de Bienes Habices, Abdelkebir Mdeghri al-Alaoui, el presidente del Consejo Superior de Ulemas, el Gran Rabino de Marruecos, el nuncio Apostólico de Juan Pablo II así como los dirigentes de los sindicatos y partidos políticos marroquíes incluyendo al líder del legalizado Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) islamista, Abdelkrim al-Jatib. En ausencia de Mohamed VI uno de sus consejeros reales leyó un mensaje del soberano en el que éste expresaba su condena al terrorismo, su solidaridad política con Estados Unidos al tiempo que trasmitía un claro mensaje de tolerancia religiosa con el que pretendía reforzar la imagen de moderación de Marruecos. El acto ecuménico suscitó, sin embargo, el rechazo de 16 ulemas encabezados por Driss al-Kettani quienes publicaron una *fatua* declarando apóstatas a los países árabo-islámicos que participaron en la coalición norteamericano-británica contra Afganistán al tiempo que recordaban la prohibición a cualquier musulmán de orar en una iglesia cristiana o en una sinagoga judía. La ausencia de Mohamed VI de la ceremonia desvió las críticas de los ulemas hacia el ministro de bienes habices y hacia el presidente del Consejo Superior de Ulemas pero mostró la potencialidad del discurso religioso como base de la crítica política ⁽⁹⁷⁾ limitando el margen de maniobra de los dirigentes marroquíes en su alianza con Estados Unidos ante una opinión pública crecientemente antinorteamericana y muy sensible a las tesis del complot global y multiforme de Occidente y el sionismo contra el mundo musulmán ⁽⁹⁸⁾.

El Gobierno marroquí no criticó abiertamente la acción militar de Estados Unidos contra el régimen taliban de Afganistán en octubre de 2001 pero sí mostró su preocupación por el coste en términos humanos de la guerra, envió ayuda

⁹⁷ Véase Malika Zeghal, "Les enjeux d'une fatwa marocaine" en Rémy Leveau y Khadija Mohsen-Finan, *Le Maghreb après le 11 septembre*, Les Notes de l'Ifri, n° 44, Paris 2002, pp. 51-65. En una entrevista concedida por Driss Kettani al semanario *Maroc Hebdo* éste declaraba "Nosotros siempre hemos distinguido entre las obligaciones de gestión de los asuntos públicos y el ámbito estrictamente religioso. Marruecos debe mantener buenas relaciones con Estados Unidos sobre todo en un momento en el que el asunto del Sáhara atraviesa una fase crucial. El primer ministro representa al gobierno y puede asistir a la ceremonia en esa calidad. El problema es que el ministro de bienes habices Mdaghri Alaoui ha obligado al Presidente del Consejo Superior de Ulemas a asistir y a pronunciar una alocución a favor de los americanos".

⁹⁸ Véase Rémy Leveau y Khadija Mohsen-Finan, *Le Maghreb après le 11 septembre*, Les Notes de l'Ifri, n° 44, Paris 2002, pp. 8-9.

humanitaria a los refugiados afganos de Pakistán y condenó la política israelí hacia los palestinos intentando evitar desbordamientos de la opinión pública sin comprometer las relaciones con Washington (⁹⁹). El rechazo del gobierno a las peticiones formuladas por el movimiento islamista Al-Adl Wa-l-Ihsan para organizar manifestaciones contra la guerra y el hecho de que Marruecos no participara en el dispositivo militar contribuyeron a que el inicio de las operaciones bélicas no diera lugar a grandes manifestaciones de rechazo como las que sí tuvieron lugar en 1991 cuando Marruecos se integró en la coalición internacional anti-iraquí liderada por Estados Unidos bajo el paraguas de la ONU (¹⁰⁰).

Los sentimientos antinorteamericanos de la opinión pública marroquí se focalizaron en Palestina rechazando la decisión del gobierno de Ariel Sharon de reocupar los territorios autónomos bajo control de la Autoridad Nacional Palestina aprovechando el contexto regional e internacional post 11-S. El 7 de abril de 2002 tuvo lugar en Rabat una multitudinaria manifestación convocada por todas las fuerzas políticas y con presencia de miembros del gobierno en la que participaron cerca de un millón de personas para protestar contra la política de Ariel Sharon y contra la alianza entre Estados Unidos e Israel. El soberano marroquí, que había decidido aplazar la celebración de su boda ante los graves acontecimientos de Palestina, recibió al día siguiente al secretario de Estado norteamericano Colin Powell al inicio de su gira por la región recordándole que habría hecho mejor en comenzarla por Ramallah.

⁹⁹ Tras los atentados del 11 de septiembre varios medios de comunicación marroquíes realizaron sondeos de opinión. El primero de ellos fue realizado por el diario económico *L'Economiste* el 28 de septiembre de 2001 (www.leconomiste.com) mediante entrevistas telefónicas a líneas fijas (sólo el 5% de los marroquíes disponen de una). El 64% de los encuestados se declaraban solidarios con Estados Unidos mientras que el 41% lo hacía con Osama Ben Laden. El 88% de los encuestados se mostraba contrario a la participación de Marruecos en la acción militar contra Afganistán lo que permitía distinguir entre el rechazo a los violentos atentados sufridos por Estados Unidos y el rechazo a la política exterior norteamericana hacia el mundo árabe y musulmán. El diario arabofono de mayor tirada *al-Ahdaz al-Magribiyya* (www.ahdaz.info) publicó el 29 de octubre de 2001 los resultados de otra encuesta realizada por la empresa de demoscopia francesa CSA-TMO a una muestra más representativa que confirmaba las tendencias del anterior sondeo. Solamente el 56% de los encuestados se declaró sorprendido por los atentados mientras que el 91% rechazaba la respuesta americana a los mismos. El 73% dudaba de la implicación de Ben Laden en los atentados y el 90% declaraba no creer al presidente Georges Bush cuando éste afirmaba mostrarse favorable a la creación de un Estado palestino. Véase Aboubakr Jamaï en Rémy Leveau y Khadija Mohsen-Finan, *Le Maghreb après le 11 septembre*, Les Notes de l'Ifri, n° 44, Paris 2002, pp. 83-85.

¹⁰⁰ Véase Miguel Hernando de Larramendi, "Chronique Internationale" en *Annuaire de l'Afrique du Nord 1991*, CNRS, París 1993, pp.

Estos gestos, de consumo interno, no afectaron a la alianza estratégica de la Monarquía marroquí con la Administración norteamericana. Pocos días después de la multitudinaria manifestación marroquí contra el cerco israelí de la *Muqataa* en la que estaba asediado Yasser Arafat, el presidente Bush y Mohamed VI anunciaron en Washington el inicio de negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio entre Marruecos y Estados Unidos.

Uno de los ámbitos donde más se ha intensificado la cooperación entre Marruecos y Estados Unidos tras los atentados del 11-S fue en los temas de seguridad. En el marco de la “guerra contra el terrorismo” Marruecos colabora con el FBI en el desmantelamiento de redes terroristas de origen magrebí instaladas en Europa y participa directamente en los interrogatorios a los detenidos en la prisión de Guantánamo. En junio de 2002 es desmantelada en Marruecos una célula de Al Qaeda que planeaba atacar a barcos norteamericanos y británicos en el estrecho de Gibraltar. Asimismo el Gobierno inicia la tramitación parlamentaria de una ley antiterrorista muy criticada por los grupos islamistas y por organizaciones de derechos humanos al considerarla una imposición de Estados Unidos que recortaría los avances realizados en materia de libertades públicas. La implicación de Marruecos en la “guerra contra el terrorismo” recibió el reconocimiento público tanto de Paul Wolfowitz como del presidente Bush quien en su discurso del 6 de noviembre de 2003 sobre la democracia en el mundo árabe y musulmán dio el *satisfecit* democrático a Marruecos.

Los atentados de Casablanca del 16 de mayo de 2003

Los atentados terroristas de Casablanca, capital económica de Marruecos, el 16 de mayo de 2003 provocaron un profundo *shock* acabando con el mito de Marruecos como barrera frente al terrorismo islamista. El final de la guerra fría y el desencadenamiento de la guerra civil argelina en 1992 habían permitido a la Monarquía alauí presentar a Marruecos como un “contramodelo de estabilidad” en el que la deriva de la religión hacia el extremismo violento era contrarrestada por la existencia de una monarquía con legitimidad religiosa que hundía sus raíces genealógicas en el profeta Muhammad. Los atentados de Casablanca en los que 15 *kamikazes* asesinaron a 43 personas –cuatro de ellas españolas- mostraron la debilidad de una argumentación ideologizada en un contexto en el que el islamismo

radical comenzaba a perfilarse como una seria amenaza. La idea de que Marruecos era inmune al islamismo radical había sido hasta entonces bien acogida en muchas cancillerías occidentales pese a precedentes como el ataque contra el hotel *Atlas Asni* de Marrakech en 1994 en el que murieron dos turistas españoles y del que se acabó responsabilizando al régimen argelino, lo que provocó el cierre de las fronteras entre ambos países.

La traumática toma de conciencia de la amenaza del terrorismo islamista fue vivida por la Monarquía marroquí como un ataque directo a su legitimidad religiosa y provocó una tardía pero dura reacción del soberano hacia el islamismo marroquí no violento –Justicia y Caridad, y también contra el legalizado PJD que había mostrado disponer de un amplio respaldo social en las elecciones legislativas de septiembre de 2002 (¹⁰¹). Los atentados empujaron a Mohamed VI a intentar transmitir la idea de que Marruecos era un Estado fuerte así como a enfatizar la legitimidad religiosa del monarca que le era disputada desde el campo político religioso.

Los atentados se convierten en un argumento exculpatorio para justificar el endurecimiento del régimen que había empezado en el año 2001 con la promulgación de un nuevo Código de Prensa en mayo de 2002 (que recortaba las libertades procesales y ampliaba el delito de difamación) permitiendo los procesos contra Ali Mrabet condenado cinco días después de los atentados a cuatro años de prisión -por ultraje al rey, atentado contra la institución monárquica y a la unidad territorial- y a otros periodistas (director de *Al-Usbua*) y la desaparición del Ministerio de los Derechos Humanos.

La conmoción causada por los atentados permitió aprobar una ley antiterrorista cuya tramitación se había iniciado tras los atentados del 11-S. La oposición y reservas a la ley de numerosas fuerzas políticas y sociales se desvanecieron. La aprobación por unanimidad y en trámite de urgencia (¹⁰²) de la ley fue acompañada por la

¹⁰¹ Véase Bernabé López García, “Marruecos virtual: reflexiones sobre las elecciones de 2002 a la luz de la historia electoral” en Amina el Messaoudi y Joan Vintró (eds.), *Elecciones, partidos y gobiernos en Marruecos*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 87-101.

¹⁰² La ley establece una vaga definición de terrorismo: “constituyen actos de terrorismo [un cierto número de infracciones] cuando están intencionadamente en relación con una empresa individual o colectiva que tenga como objetivo un atentado grave contra el orden público por la intimidación, el

intensificación de la represión policial, utilizada para hacer una purga entre los diferentes sectores del islamismo. Durante los meses siguientes fueron detenidos cerca de 8.000 islamistas de los que 2.112 fueron inculcados, 903 condenados y 17 condenados a pena de muerte, no ejecutadas.

Aunque las principales fuerzas islamistas condenaron los atentados, se produjo una amalgama entre los terroristas autores de la masacre y los principales movimientos islamistas. En Marruecos el campo islamista está formado por el PJD y la Asociación movimiento Justicia y Caridad (AJC), liderado por el jeque Yassine. Junto a estos dos grandes movimientos existen otros colectivos de obediencia wahabí de donde han ido surgiendo pequeños grupúsculos que defienden visiones radicales y actúan de forma clandestina englobados bajo la etiqueta “salafiya Yihadiyya”.

Ante el clima de estigmatización desatado el PJD se vio forzado a adoptar un perfil bajo lo que le llevo a aparcar su rechazo sobre la Ley Antiterrorista y la Ley del Trabajo así como a intentar mantener al margen de la dirección del partido a los dirigentes más radicales, como Ahmad Raisuni obligado a dimitir en noviembre de 2003 por cuestionar la legitimidad religiosa de Mohamed VI. El único movimiento islamista legalizado apostó por una estrategia autolimitadora reduciendo el número de candidaturas presentadas en las elecciones municipales de septiembre de 2003 concurriendo únicamente en el 18% de las circunscripciones, lo que les impidió ganar en ciudades como Casablanca, Tánger, Fez o Agadir en las que habían demostrado su fuerza electoral en las legislativas del año anterior. En las ciudades intermedias, como Mequinez o Beni Mellal en las que no redujo sus candidaturas obtuvo excelentes resultados. La “autolimitación” fue presentada como un sacrificio en aras del interés del Estado para evitar un “escenario a lo argelino”. El programa político del PJD puso además el énfasis en un tema federador –la defensa de la integridad territorial del reino- con el que aspiraba a acercarse a la Monarquía y Al

terror o la violencia” lo que se presta a numerosas interpretaciones. La ley además amplía el recorte a la libertad de expresión (con penas de dos a seis años por la expresión de ciertas ideas), amplía la gravedad de las penas y especialmente la de los delitos susceptibles de pena de muerte. La nueva ley reduce las garantías con respecto a la presunción de inocencia.

Istiqlal (¹⁰³). En esta misma dirección hay que inscribir el apoyo del partido a la reforma modernista del Código de la Familia impulsada por Mohamed VI en enero de 2004 a la que se había opuesto con el AJC y el resto de sectores conservadores de la sociedad en marzo de 2000 organizando una multitudinaria manifestación de rechazo a la misma en Casablanca en la que participaron cerca de un millón de personas y que consiguió aplazar la aprobación del nuevo texto legislativo.

Ante el ataque a su legitimidad religiosa Mohamed VI vinculó el terrorismo con prácticas ajenas a la tradición de tolerancia y moderación de la escuela malikí. La radicalización estaría entonces vinculada al desarrollo de prácticas wahabíes incontroladas implantadas en el país a partir de los años setenta al hilo de la ayuda financiera saudí a Marruecos en la guerra del Sáhara Occidental. Tras los atentados, el soberano ha impulsado una serie de reformas tendentes a consolidar su monopolio del campo religioso: reforma del Ministerio de Bienes Habices y asuntos islámicos con la creación de dos nuevas direcciones una dedicada a la enseñanza religiosa y otra al control de las mezquitas, incluidas su construcción y financiación; la reforma de los Consejos Regionales y provinciales de ulemas; la creación de una Comisión Superior de Fetuas; el lanzamiento de una emisora coránica con el nombre de Mohamed VI y la modernización y reforma de la enseñanza islámica. Coincidiendo con el segundo aniversario de los atentados el rey ha lanzado una iniciativa nacional a favor del desarrollo humano y la mejora de las condiciones de vida en 360 comunas rurales y 250 en barrios pobres urbanos.

Para contrarrestar el deterioro de la imagen del régimen por el retroceso de las libertades, tal y como entre otros señalaba el informe del Departamento de Estado norteamericano sobre la situación de los derechos humanos en Marruecos, Mohamed VI impulsó una serie de medidas entre ellas la reforma del Código de Estatuto Personal, la supresión del tribunal de excepción y la creación de la instancia “Equidad y Reconciliación” encargada de indemnizar a los afectados por los “años de plomo” del reinado de Hasan II, con las que intenta reforzar la idea que las

¹⁰³ Khadija Mohsen-Finan y Malika Zghal, “Le Maroc entre le maintien d’ouverture politique et “fin du laxisme” en Rémy Leveau (Dir.), *Afrique du Nord Moyen-Orient. Espace et Conflits*, Édition 2004-2005, La Documentation Française, Paris 2004, p. 126.

reformas que la administración estadounidense pretende introducir en la región ya están en marcha en Marruecos.

Marruecos y el proyecto del Amplio Oriente Medio y norte de África

La democratización del mundo árabe fue uno de los argumentos justificativos de la intervención en Irak junto a la presunta existencia de armas de destrucción masiva y al apoyo del régimen de Saddam Husein al terrorismo internacional. Las dificultades en el teatro de operaciones y la no aparición de armas de destrucción masiva en Irak contribuyeron a reforzar el proyecto del Gran Oriente Medio cuyas bases fueron formuladas por el presidente Bush en noviembre de 2003 (¹⁰⁴). La opinión pública tuvo información más precisa de este proyecto en febrero de 2004 cuando el periódico Al-Hayat filtró un primer borrador. El proyecto estadounidense de reformas en el Gran Oriente Medio fue asumido por los países del G-8 en la cumbre celebrada en Sea Island en junio de 2004. La versión aprobada tenía un tono conciliador incluyendo algunos de las ideas inspiradoras del Proceso de Barcelona al tiempo que mencionaba explícitamente la necesidad de solucionar el conflicto palestino-israelí y evocaba, por primera vez, que la necesidad de que las reformas procedieran del interior.

La necesidad de contrarrestar las críticas que el proyecto intervencionista estadounidense suscitó entre algunos aliados estadounidenses como Egipto y Arabia Saudí proporcionó al régimen marroquí una oportunidad para intentar compensar su pérdida de peso geopolítico tras el fin de la guerra fría presentándose cómo, un aliado fiable de Washington, dispuesto a avalar su política de reformas en la región.

En abril de 2002, mientras la opinión pública marroquí se manifestaba contra el cerco israelí de la *Muqataa* donde se encontraba refugiado Yaser Arafat, Mohamed VI y el presidente Bush anunciaron en Washington el inicio de negociaciones para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio similar al que Estados Unidos había firmado con Jordania en 2001. Este acuerdo, cuyo alcance económico es limitado –

¹⁰⁴ Véase Laura Feliú, “Estados Unidos y la democratización de Oriente Medio” en *Med 2003. Anuario del Mediterráneo*, IEMED/CIDOB, Barcelona 2004, pp. 118-120.

Marruecos realiza únicamente el 3% de sus intercambios comerciales con Estados Unidos porcentaje muy alejado del 69% que realiza con la Unión Europea ⁽¹⁰⁵⁾ -pero al que las autoridades marroquíes otorgan un carácter estratégico con el que garantizarse el apoyo de Washington en la cuestión del Sáhara Occidental fue negociado de forma discreta y no se vio afectado por el inicio de los bombardeos norteamericanos y británicos sobre Irak en marzo de 2003. El inicio de las operaciones bélicas obligó, sin embargo, a trasladar las negociaciones a Ginebra.

El carácter político que el régimen marroquí concede a este acuerdo quedó de relieve cuando el bloqueo técnico de las negociaciones fue superado tras la entrevista mantenida por el secretario de Estado adjunto, Marc Grossman y Mohamed VI en Alhucemas. El soberano marroquí accedió a concluir unas negociaciones en las que quedaban numerosos flecos por concretar y que planteaban un escenario incierto para la agricultura marroquí con la apertura del mercado de cereales, carne blanca, propiedad intelectual y patentes farmacéuticas a las exportaciones estadounidenses. El acuerdo fue finalmente firmado el 15 de junio de 2004, a penas un mes antes de que se reuniera en Sea Island la Cumbre del G-8 consagrada a analizar la propuesta estadounidense de un Gran Oriente Medio ⁽¹⁰⁶⁾. La creación de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y Marruecos, de la que quedo excluida el Sáhara Occidental, fue presentado por Robert Zoellick, representante de comercio exterior de Estados Unidos, como el primer jalón en la *Middle East Trade Initiative* cuyo objetivo declarado es crear una zona de libre comercio con 13 países de la región el año 2013 y como:

“Ejemplo concreto del compromiso norteamericano para apoyar a las sociedades musulmanas, tolerantes y prósperas.”

¹⁰⁵ En 2003 había 120 empresas estadounidenses en Marruecos con inversiones valoradas en 600 millones de dólares que generaban 90.000 empleos directos e indirectos. Estados Unidos tiene abierta también una universidad angloparlante en Ifrane destinada a la formación en inglés de los hijos de la elite del país.

¹⁰⁶ Las conclusiones y acuerdos de la cumbre del G-8 en Sea Island pueden consultarse en <http://www.g8usa.gov/background.htm>

El responsable norteamericano recordó, sin embargo, que el acuerdo no cubría el Sáhara Occidental al no reconocer Estados Unidos la soberanía marroquí sobre aquel territorio.

El acuerdo de libre comercio entre Marruecos y Estados Unidos fue ratificado a finales de julio pocos días después de que el presidente Georges Bush pusiera a Marruecos como ejemplo a imitar por el Mundo Árabe agradeciendo la cooperación marroquí en la transición de Irak y en la lucha contra el fundamentalismo terrorista durante la visita que Mohamed VI realizó a Washington. Este reconocimiento había sido precedido por la designación el 8 de junio de 2004 de Marruecos como aliado preferencial fuera de la OTAN (¹⁰⁷) lo que permite a Rabat adquirir material militar norteamericano y obtener transferencia de tecnología. Marruecos ha sido recompensado con su inclusión entre los países que pueden beneficiarse de los fondos de ayuda al desarrollo incluidos en el *Millenium Challenge Account* (¹⁰⁸) y también ha sido incluido entre los países que participarían en la reconstrucción de Irak. En julio de 2004 Mohamed VI compensó su rechazo a enviar tropas marroquíes a Irak con el ofrecimiento para contribuir al entrenamiento de las Fuerzas de Seguridad y del Ejército iraquí. Ese mismo mes Marruecos acogió en sus aguas unas maniobras aereo marítimas dirigidas por la OTAN en las que participaron 20.000 soldados.

La diplomacia marroquí jugó, igual que la tunecina, un activo papel en la cumbre de la Liga Árabe celebrada en mayo de 2004 evitando el rechazo de la organización a los planes de Estados Unidos en la región consiguiendo que fuera aprobado un documento en el que se silenciaban las críticas a la ocupación de Irak y en el que se incluía una mención a la necesidad de solucionar el conflicto palestino-israelí antes

¹⁰⁷ Este estatus ha sido concedido por Estados Unidos a otros 12 países: Argentina, Australia, Bahrein, Corea del Sur, Egipto, Israel, Japón, Jordania, Kuwait, Nueva Zelanda, Filipinas, Pakistán y Tailandia.

¹⁰⁸ Programa de Ayuda al Desarrollo lanzado por el Presidente Bush en marzo de 2002 destinado a apoyar a los países que han puesto en marcha reformas políticas y económicas destinadas a reforzar la democracia y el libre mercado. Este programa es gestionado por la Millenium Challenge Corporation <http://www.mca.gov/>

de emprender reformas al tiempo que se defendía que éstas no debían tener un carácter impuesto sino que debían proceder del interior de los Estados.

La elección de Marruecos como país anfitrión del “Foro del Porvenir”, primer eslabón del Gran Oriente Medio era presentada por el ministerio de asuntos exteriores de Marruecos como:

“El reconocimiento a la política de reformas iniciadas desde su llegada al trono por Mohamed VI así como un reconocimiento a la proyección del reino y de su lugar como país modelo en la región” ⁽¹⁰⁹⁾.

El encuentro, copresidido por el secretario de Estado, Colin Powell y por el ministro marroquí de Asuntos Exteriores Mohamed Benaissa tuvo lugar en Rabat el 11 de diciembre de 2004 y contó con la participación de los ministros de Asuntos Exteriores y de Finanzas de 23 de países árabes y musulmanes junto a los miembros del G-8 y representantes de organizaciones internacionales como la Liga Árabe y la Unión Europea. De los países invitados sólo Irán boicoteó la reunión. El Foro pretendía ser un espacio de diálogo informal, flexible y abierto, dedicado a discutir cómo los miembros del G-8 y otros socios podían apoyar ideas para la reforma política, económica y educativa. Las diferencias surgidas entre los participantes quedaron reflejadas en las conclusiones limitadas a una declaración de intenciones y a algunos acuerdos en materia de cooperación financiera para fomentar el desarrollo económico, social y cultural en los países árabes y musulmanes. La creciente hostilidad de la opinión pública marroquí hacia Estados Unidos tras la invasión de Irak y el deterioro de la situación en Palestina obligó a las autoridades marroquíes a cultivar la ambigüedad ⁽¹¹⁰⁾. La reunión copatrocinada por Marruecos no contó, sin embargo, con la presencia de Mohamed VI que prolongó su

¹⁰⁹ Véase « Le Maroc dans le Forum pour l’Avenir » en la página web del Ministerio marroquí de Asuntos Exteriores <http://www.maec.gov.ma/future/fr/index.htm> La manifestación organizada el 28 de noviembre de 2004 con ocasión del día internacional de solidaridad con el pueblo palestino se convirtió en una marcha contra la organización de la reunión en Marruecos. La manifestación contó con una amplia presencia de militantes del movimiento islamista *al-adl wa-l-ihsan*

¹¹⁰ Véase el sondeo realizado entre febrero y marzo de 2004 en nueve países por Pew Research Center *A Year After Iraq War. Mistrust of America in Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists*, The Pew Global Project Attitudes. Consultado en <http://people-press.org/reports/pdf/206.pdf>

gira por Latinoamérica con una estancia privada en la República Dominicana. El rechazo de la sociedad civil marroquí a esta iniciativa fue puesto de manifiesto por el boicoteo de numerosas organizaciones de derechos humanos y ONG al Forum Civil previo celebrado el 8 y el 9 de diciembre encargado de presentar recomendaciones a la conferencia ministerial (¹¹¹). La Asociación Marroquí de Derechos Humanos y el PJD islamista encabezaron la oposición a la celebración del Forum.

Pluralismo autoritario y reformas políticas en Túnez

En el momento en que tuvieron lugar los atentados del 11-S la imagen internacional del régimen tunecino, forjada durante los años noventa, como modelo de estabilidad política y crecimiento económico comenzaba a resquebrajarse al tiempo que las fuerzas de oposición intensificaban su movilización contra el autoritario régimen del presidente Zine el Abidine Ben Ali que aspiraba a perpetuarse en el poder más allá de lo previsto en la Constitución de 1988.

El desencadenamiento de la guerra civil argelina en 1992 permitió al presidente Ben Ali apartarse del proyecto de democratización y “regeneración nacional” con el que había depuesto, en noviembre de 1987, al fundador de la República tunecina contemporánea, Habib Bourguiba. La lucha contra el terrorismo islamista que había sumido en el caos al vecino país se convirtió en la coartada utilizada para justificar la deriva autoritaria de un régimen que hacía del reforzamiento del control policial en el país la única alternativa posible para evitar que Túnez cayera en la espiral de violencia y enfrentamientos civiles de Argelia.

Durante la década de los noventa el régimen del presidente Ben Ali consiguió contar con el respaldo de las principales potencias europeas y de Estados Unidos pero también con el de una emergente clase media, con el de la prensa y con el de numerosos representantes de la oposición política que consideraban el islamismo como inintegrable en una sociedad moderna y que apoyaron la represión ejercida contra el movimiento islamista de la Al Nahda, liderado por Rachid Gannuchi que tuvo que exiliarse en Londres. La libertad de expresión y de acción política fueron

¹¹¹ Véase el dossier “Forum pour l’avenir: un bide?” en *Le journal-hebdo*, nº 186, 17 de diciembre de 2004.

supeditadas a la seguridad, considerada como garantía de estabilidad y prosperidad económica. Para contrarrestar la imagen del régimen, que reprimía no sólo a los militantes islamistas de Al-Nahda sino también, desde mediados de los años noventa, a aquellos representantes de la oposición laica que criticaban, cada vez más abiertamente el autoritarismo presidencial, Ben Ali apostó por impulsar un “pluralismo controlado” (¹¹²) con el que proporcionar una fachada pluripartidista a un Parlamento monolítico dominado hasta entonces por el RCD. Para conseguirlo la Ley Electoral fue modificada en dos ocasiones -1994 y 1999- introduciendo un sistema mixto por el que el RCD se aseguraba una representación mayoritaria gracias al sistema de lista mayoritaria pero en el que se reservaba el 20% de los escaños repartidos según un sistema proporcional a aquellas formaciones que no hubieran obtenido con el sistema mayoritario ningún diputado.

Los buenos resultados macroeconómicos, aplaudidos por las instituciones financieras internacionales y por la Unión Europea, que escogió a Túnez como país piloto con el que ensayar el proceso de Asociación Euromediterránea lanzado en Barcelona en 1995, permitieron al régimen tunecino presentarse como una isla de estabilidad y prosperidad en la región. Expresiones como la “Suiza del Magreb” o el “Singapur del Mediterráneo” fueron utilizadas con frecuencia por Ben Ali para resaltar el éxito del milagro tunecino contrapuesto a la inestabilidad reinante en Argelia.

Esta imagen comenzó a entrar en crisis a finales de los años noventa tras la reelección plebicitaria de Ben Ali en 1999 con un 99,4% de los votos (¹¹³). El aumento de la represión contra representantes de la sociedad civil contribuyó a

¹¹² Véase Miguel Hernando de Larramendi ““ Argelia, Túnez, Mauritania y Libia durante los años 90: entre el pluralismo autoritario y el ocaso de las masas” en *Magreb: percepción española de la estabilidad en el Norte de África. Perspectiva hacia el 2010, Cuadernos de Estrategia*, nº 106, Ministerio de Defensa, Madrid 2000, pp. 107-154.

¹¹³ Véase Olfa Lamloum y Bernard Ravenel « Tunisie : la fiction pluraliste » en *Confluences Méditerranée*, nº 32 (2000), pp. 173-182 y Vincent Geisser, “Tunisie: des elections pour quoi faire? Enjeux et « sens » du fait électoral de Bourguiba a Ben Ali en *Monde Arabe-Maghreb Machrek*, nº 168, abril-junio 2000, pp. 14-28.

deteriorar la imagen exterior del régimen al tiempo que la oposición política comenzaba a reorganizarse en el interior del país en un momento en el que aumentaba el malestar social y tenían lugar movilizaciones estudiantiles y sociales de rechazo al régimen (manifestaciones de estudiantes en Sfax, el Hamma y el sureste del país en febrero de 2000, huelga general de tres días de los taxistas y profesionales de la carretera para protestar por la instalación del carnet por puntos, etc.) (¹¹⁴). La publicación a finales de 1999 del libro de Nicolas Beau y Jean-Pierre Tuquoi *Notre ami Ben Ali. L'envers du "miracle tunisien"* (¹¹⁵), la publicación de un informe en marzo de 2000 elaborado por el recién creado Consejo Nacional de las Libertades en Túnez (CNLT) (¹¹⁶) sobre el recurso sistemático a la tortura en el que, por primera vez, fue publicada una lista de torturadores y, sobre todo, la huelga de hambre durante 42 días del periodista Tawfiq Ben Brik sacaron a Túnez del anonimato internacional contrarrestando la política de comunicación oficial del régimen y marcaron un punto de inflexión que acelera el proceso de formación en el país de una opinión pública crítica, pero todavía minoritaria, que cuestionaba abiertamente la forma en la que el poder es ejercido por el régimen (¹¹⁷). La huelga de hambre en abril-mayo de 2000 de Ben Brik que reclamaba el derecho a poder escribir, publicar y viajar libremente (¹¹⁸) tuvo gran repercusión mediática entre los

¹¹⁴ Khaled Bne M'barek « L'élan brisé du mouvement démocratique » en *Annuaire de l'Afrique du Nord 2000-2001*, CNRS, Paris 2003, pp. 423-415.

¹¹⁵ Con prefacio de Gilles Perrault fue publicado en París por La Découverte y tuvo una importante repercusión mediática a la que no fue ajena el hecho de que uno de los autores fuera el corresponsal en el Magreb del periódico *Le Monde*

¹¹⁶ Creado en diciembre de 1998 por varias decenas de representantes de la sociedad civil y de la izquierda con el proyecto de integrar la defensa de los derechos humanos en una perspectiva global de reorganización del sistema político tunecino bajo el *slogan* "ejercemos nuestras libertades, no las reivindicamos". Bajo el impulso inicial de Moncef Marzouki y luego de Sihem Sedrine este Comité ha multiplicado sus tomas de posición sobre la tortura y la vida política tunecina. Sus declaraciones y comunicados pueden consultarse en <http://welcome.to.cnl.t>

¹¹⁷ Sadri Khiari, *Tunisie, coercion, consentement, résistance. Le Délitement de la cité*, Karthala, París 2003.

¹¹⁸ Los avatares de aquella huelga son relatados por su protagonista en *Le rire de la baleine*, Éditions du Seuil, París 2002.

numerosos periodistas internacionales que habían acudido a los funerales de Habib Bourguiba, la última gran figura viva del nacionalismo anticolonial, y que se encontraron con la sorpresa de ver cómo el régimen de Ben Ali evitó el homenaje público de la población negándose a retransmitir las exequias por televisión (¹¹⁹).

La necesidad de preservar la buena imagen adquirida durante la década anterior empujó al presidente Ben Ali, tras una intensa campaña mediática liderada por Reporteros sin Fronteras, a ceder a las presiones de París restituyendo el pasaporte a Taoufiq Ben Brik quien pudo viajar a Francia a principios de mayo sin abandonar su huelga de hambre hasta conseguir la liberación de su hermano detenido en Túnez sin que este fuera juzgado (¹²⁰). El impacto de esta huelga de hambre abrió el camino a otras muchas llevadas a cabo por detenidos políticos, exdetenidos políticos y opositores, privados por el régimen de sus pasaportes, como la de la abogada Radhia Nasraoui, esposa de Hama Hammami, dirigente del minoritario pero activo ilegal Partido Comunista de los Obreros Tunecinos (PCOT) condenado en marzo de 2002 a tres años de prisión. Las agresiones contra varios de los abogados implicados en la defensa de Ben Brik dio lugar a la convocatoria de una huelga general por parte del Colegio de Abogados. La falta de autonomía y la instrumentalización política de la justicia fue denunciada por Mokhtar Yahyaoui, el primer magistrado desde la independencia que se atrevió a desafiar al poder político a través de una carta abierta dirigida al presidente Ben Ali difundida en internet (¹²¹).

El rechazo al autoritarismo de un régimen que se apoya sobre un aparato policial tentacular y que aspira a perpetuarse en el poder en contra las disposiciones constitucionales sirve de catalizador para la reaparición, con fuerza, de un heterogeneo movimiento de oposición que reclama más democracia y un verdadero

¹¹⁹ Vincent Geisser « Tous nostalgiques de Bourguiba » en *Libération*, 11/4/2000

¹²⁰ Larbi Sadiki, « Bin Ali's Tunisia : Democracy by Non Democratic Means" en *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 29 (1), 2002, pp. 57-78.

¹²¹ El texto de la convocatoria de huelga general por parte del Colegio de Abogados así como la carta abierta del juez Mokhtar Yahyaoui al presidente Ben Ali pueden consultarse en *Annuaire de l'Afrique du Nord 2000-2001*, CNRS, París, pp. 428-430.

proyecto de alternancia política pero que tiene dificultades para movilizar a una población cuyas preocupaciones, sin embargo, pretende canalizar ⁽¹²²⁾. La movilización alcanza a la escasas asociaciones independientes que no habían caído bajo la órbita del régimen -Liga Tunecina de Derechos Humanos (LTDH), Asociación Tunecina de Mujeres Demócratas (ATFD) y Asociación Tunecina de Jóvenes Abogados (ATJA)- pero también a nuevos partidos como el Forum Democrático del Trabajo y las Libertades (FDTL) y al ilegal Congreso para la República (CPR) y a otros partidos que renacen con nuevas siglas como el Partido Demócrata Progresista (PDP) -antiguo Reagrupamiento Socialista y Progresista-. Otros partidos como Al-Taydid, antiguo partido comunista, comienzan a tomar distancias frente al régimen. El movimiento islamista Al-Nahda, con cerca de un millar de sus militantes en prisión, evita situarse en primera línea apoyando las reivindicaciones del resto de movimientos de oposición democrática. La efervescencia se concreta también en la edición de numerosos periódicos, boletines y foros de discusión en internet con los que las fuerzas de la sociedad civil intentan burlar el férreo control existente sobre los medios tradicionales de comunicación ⁽¹²³⁾. Los programas emitidos desde Londres por la cadena vía satélite Al-Mustaqilla durante la primavera y el verano de 2001 en los que participaron los principales dirigentes de la oposición ⁽¹²⁴⁾ mostraron asimismo las dificultades para controlar la transmisión de información y contribuyeron a que el régimen utilizara todos los medios posibles para neutralizarlos, incluyendo la creación de una cyber policía.

La política de hostigamiento e intimidación física contra los representantes más activos del movimiento opositor y los defensores de los derechos humanos contribuyó a acelerar el deterioro de la imagen del régimen criticado de forma cada

¹²² Kamel Jendoubi, «La peur peut-elle changer de camp? Cours de vitesse en Tunisie » en *Le Monde Diplomatique*, octubre 2001, pp. 6-7.

¹²³ Véase a título de ejemplo las siguientes páginas web: www.takriz.org; www.kalimatunisie.org animada por Sihem ben Sedrine; www.aqlamonline.com; www.alternatives-citoyennes.sgdg.org; www.tunisnews.net gestionado desde Suecia por islamistas independientes y www.tunezine.

¹²⁴ Jean-Pierre Tuquoi « Al-Moustakilah, la télévision qui dérange le régime de Ben Ali » en *Le Monde*, 5/9/2001.

vez más abierta en el exterior. El intento de asesinato de Riadh Ben Fadhel, presidente de una de las grandes agencias de publicidad del país y ex director de la edición en árabe de *Le Monde Diplomatique*, quien había publicado en *Le Monde* un artículo instando a Ben Ali a no presentarse a la reelección dio lugar a una intervención del gobierno francés cada vez más crítico con la cuestión de los derechos humanos. En esta dirección se inscribe la decisión del Partido Socialista Francés (PSF) de romper sus lazos con el Partido Gubernamental Tunecino (RCD) o la intervención del presidente francés Jacques Chirac ante Ben Ali para obtener la liberación del franco-tunecino Mehdi Zougah acusado sin pruebas de pertenecer al movimiento islamista de la Al Nahda. El régimen de Ben Ali se ve obligado a realizar algunas concesiones para contrarrestar los informes del Comité de Derechos Humanos contra la tortura de la ONU o el informe del Comité contra la Tortura. Las condenas del Parlamento Europeo en junio y diciembre de 2000 o la anulación por parte de la Casa Blanca del viaje que Ben Ali debía realizar a Washington en julio de 2000 reflejan las dificultades a las que se enfrentaba el régimen por una crispación securitaria cuyas razones no eran fácilmente comprendidas y que le estaban llevando a posiciones represivas que deterioraban su imagen exterior.

De los atentados del 11-S al atentado contra la sinagoga de Yerba

Los atentados del 11-S permitieron al régimen tunecino contrarrestar las críticas internacionales en materia de derechos humanos y situar la gestión securitaria del *dossier* islamista en el marco del combate global contra el terrorismo. Ben Ali, al igual que los dirigentes argelinos y egipcios, recordó la pertinencia de sus análisis sobre el terrorismo islamista y consideró que los atentados avalaban la decisión de perseguir a los dirigentes y militantes del partido islamista de la Al Nahda que, bajo el paraguas de candidaturas independientes, había obtenido en las elecciones legislativas de abril de 1989 el 14% de los votos.

Los atentados fueron condenados por el régimen tunecino que se apresuró a denunciar “cualquier forma de terrorismo” absteniéndose de condenar explícitamente la represalia estadounidense contra el régimen talibán pero mostrando su preocupación por la suerte de los civiles afganos. La prensa oficialista, controlada por el régimen, subrayó la necesidad de que Estados Unidos y la comunidad internacional erradicaran las “injusticias y el terrorismo incluyendo el “terrorismo de

Estado” practicado por el gobierno y las Fuerzas Armadas de Israel” (¹²⁵). Estas referencias, de consumo interno, iban destinadas a acallar las posibles reacciones de una opinión pública abiertamente antinorteamericana que consideraba que los atentados estaban siendo utilizados por Estados Unidos e Israel para lanzar una nueva ofensiva sobre el mundo árabe y Palestina. Sin embargo y a diferencia de lo ocurrido durante la guerra del Golfo en 1991 la respuesta estadounidense en Afganistán no dio lugar a movilizaciones contra la guerra. La protesta más visible se desencadenó en el estadio que albergaba los Juegos Mediterráneos cuando el presidente de los mismos, Habib Ammar, anunció la cancelación de la ceremonia de clausura y pidió un minuto de silencio en solidaridad con las víctimas de los atentados.

Enfrentadas al dilema de cómo evitar que su condena de los atentados fuera percibida por la opinión pública como un apoyo a la política estadounidense, las fuerzas políticas de oposición adoptaron una postura defensiva ante un cambio de escenario que consideraban podía permitir al régimen redesplegar su estrategia represiva con la complicidad renovada de las potencias occidentales (¹²⁶). Al día siguiente de los atentados un grupo de destacados dirigentes de la oposición democrática (Sihem Ben Sedrine, Nejib Chebbi y Mohamed Charfi) acudieron a presentar sus condolencias a la Embajada estadounidense en un acto que quería estar exento de significado político. Los bombardeos sobre la población civil en Afganistán y el riesgo de que se produjera una catástrofe humanitaria originaron la condena de las fuerzas de oposición que, sin embargo, se abstuvieron de promover movilizaciones antiestadounidenses prefiriendo instrumentalizar en su actividad política interna la “guerra contra el terrorismo” lanzada por la administración Bush. El mensaje era, en palabras de Moncef Marzouki, que:

¹²⁵ *Tunisia Country Report*, The Economist Intelligence Unit, Octubre 2001, pp. 17.

¹²⁶ Sadri Khiari, “L’opposition tunisienne” en Rémy Leveau y Khadija Mohsen-Finan (eds.), *Op. cit.* pp. 87-95.

“La dictadura y la corrupción generan todo aquello que Occidente rechaza: el terrorismo y la inmigración” (¹²⁷).

El partido de Al Nahda, que tenía un millar de sus militantes en las cárceles, fue el primer movimiento islamista en condenar los atentados el día mismo en que tuvieron lugar con un comunicado en el que denunciaba el terrorismo “sin reservas y venga de donde venga” al tiempo que condenaba a los grupos que lo practicaban. El movimiento liderado por Rached Gannuchi negaba a Al Qaeda la legitimidad para hablar en nombre de los musulmanes y se desmarcaba de sus llamamientos pero evitaba condenar explícitamente al régimen talibán. Los intentos del régimen tunecino de vincular al partido con la organización terrorista Al Qaeda obligaron al movimiento a desmentir la existencia de estos lazos así como con los tunecinos detenidos en Italia y Bélgica presumiblemente implicados en las redes internacionales de la organización terrorista dirigida por Osama ben Laden (¹²⁸).

El 11 de abril de 2002 Túnez fue sacudido por un atentado terrorista suicida contra la sinagoga Al-Ghriba en la turística isla de Yerba en el que murieron 21 personas, 14 de ellas turistas alemanes. El Gobierno tunecino, preocupado por el impacto en el sector turístico, vital para la economía del país, y por el coste en términos de imagen, defendió durante una semana la tesis de que había sido un accidente fortuito para finalmente presentarlo como un hecho aislado que no amenazaba la estabilidad del país. Las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades alemanas forzaron al Gobierno tunecino a reconocer que no se trataba de la explosión accidental de un camión que transportaba gas licuado sino de un atentado terrorista cometido por un ciudadano tunecino vinculado con células Al Qaeda en Europa, Pakistán y Canadá. El atentado causó gran preocupación a las autoridades tunecinas al mostrar la vulnerabilidad del país pese al potente dispositivo de seguridad puesto en marcha por el régimen. Tras el atentado, el ministro del interior y el director general de Seguridad Nacional fueron sustituidos en sus

¹²⁷ *Ibidem.*, pp. 92-93

¹²⁸ Olfa Lamloum, « Le coup de grâce pour le parti Ennahda ? » en Rémy Leveau y Khadija Mohsen-Finan (eds.), *Le Maghreb après le 11 septembre*, Les notes de l'IFRI n° 44, París 2002, pp. 97-103.

responsabilidades. El partido de la Al Nahda se apresuró a condenarlo desmintiendo las informaciones del semanario alemán *Focus* que le atribuía la reivindicación del atentado y negando cualquier vinculación con su autor, con la esperanza de evitar que el régimen encontrara nuevos argumentos con los que reforzar su represión hacia el partido (¹²⁹).

Presentándose como un socio fiable en la “guerra contra el terrorismo internacional”, el régimen tunecino esperaba limitar el alcance de las críticas internacionales a su gestión autoritaria y convencer a los gobiernos europeos de que levantaran el asilo político concedido a los dirigentes de la oposición islamista, algunos de los cuales habían sido condenados por delitos de terrorismo por la Justicia tunecina. Este objetivo fue alcanzado en parte y las críticas se desvanecieron durante los dos años siguientes. Durante su visita a Túnez, en diciembre de 2001, el presidente Jacques Chirac aplaudió la “ejemplar política antiterrorista del régimen de Ben Ali”. En enero de 2002 el ex ministro del Interior y candidato a la Presidencia de la República Jean Pierre Chevènement declaró que “Túnez era una oasis de estabilidad”. El ministro tunecino de asuntos exteriores Habib ben Yahya defendió durante las reuniones de la Comisión mixta franco-tunecina en febrero de 2002 que:

“La democracia debía desarrollarse en seguridad y estabilidad al tiempo que acusaba a los islamistas de usar los derechos humanos como parte de su campaña para tomar el poder.”

En diciembre de 2003 el presidente Jacques Chirac volvió a visitar Túnez destacando los avances realizados en el primero de los derechos humanos que es el derecho a comer, a recibir cuidados sanitarios, a tener una educación y a tener un lugar donde vivir (¹³⁰). Ensalzando el “milagro tunecino” el presidente francés aspiraba a reforzar sus relaciones con Túnez en un momento en el que el liderazgo de Francia en la región comenzaba a ser desafiado abiertamente por Estados Unidos.

¹²⁹ « Tunisie : la thèse de l'attentat contre une synagogue se renforce » en *Le Monde*, 16/4/2002.

¹³⁰ José Garçon, “Droits de l'homme en Tunisie: Chirac blanchit Ben Ali” en *Libération*, 5/12/2003.

Las relaciones con Estados Unidos: de la “guerra contra el terrorismo”

a la invasión de Irak

Consideradas como vitales para su seguridad, el gobierno de Ben Ali se enfrentó al dilema de cómo estrechar sus relaciones con Estados Unidos sin indisponerse con una opinión pública, abiertamente antinorteamericana. El apoyo activo a la “guerra contra el terrorismo”, considerado como una prolongación de la lucha mantenida desde hacía una década contra los grupos islamistas, era matizado a nivel declarativo por la multiplicación de llamamientos para la elaboración de una definición consensuada de “terrorismo” en el marco de Naciones Unidas que excluyera a los grupos palestinos considerados movimientos de liberación nacional.

Consciente de los sentimientos propalestinos de la opinión pública, el régimen tunecino intentó encauzar el rechazo originado tras la reocupación de los territorios palestinos autónomos por el gobierno de Ariel Sharon en abril de 2002 con la organización de campañas de donación de sangre, recogida de fondos y el envío de cargamentos de ayuda humanitaria. Las manifestaciones de protesta contra Estados Unidos e Israel fueron reprimidas excepto aquellas encabezadas por el RCD, el partido presidencial de Ben Ali.

El atentado de Yerba impulsó la cooperación en materia de seguridad ya fortalecida a raíz de los atentados del 11-S. A la colaboración entre los servicios de seguridad para identificar a los ciudadanos tunecinos vinculados con grupos terroristas islamistas se añadió, en octubre de 2002, la decisión del Gobierno norteamericano de congelar los bienes del “Grupo Tunecino Combatiente” fundada por Tarek Maarufi arrestado en Bélgica por su implicación en el asesinato del líder de la oposición afgana Ahmed Masud.

La administración Bush, al igual que otros países europeos, también limitó sus críticas en materia de derechos humanos aplaudiendo la colaboración de Túnez en la “guerra contra el terrorismo” con la esperanza de contar con el respaldo activo del régimen tunecino en Irak. La firma de un Acuerdo de Comercio e Inversiones en octubre de 2002 y la promesa de intensificar el apoyo económico se inscribían en el intento de la administración Bush por obtener el respaldo de Túnez en el Consejo de Seguridad.

Ben Ali manejó con habilidad la crisis iraquí defendiendo la necesidad de encontrar una solución pacífica. Túnez apoyó la posición francesa en el Consejo de Seguridad de la ONU, participó activamente en el Comité creado en el seno de la Liga Árabe para alcanzar una salida negociada y aprovechó sus buenas relaciones con Irak – país con el que había firmado un Acuerdo de Libre Comercio en diciembre de 2001- para mediar con el régimen de Saddam Husein. Cuando el conflicto era ya inevitable el ministro de asuntos exteriores tunecino Habib Ben Yahya viajó a Bagdad animando al presidente iraquí a exiliarse llegando a ofrecerle, según algunas fuentes, el suelo tunecino (¹³¹).

Tras el inicio de la guerra Ben Ali multiplicó sus declaraciones de solidaridad con el pueblo iraquí y de preocupación por la estabilidad regional pero evitó criticar directamente la invasión anglo-norteamericana. El inicio de las hostilidades, el 20 de marzo, coincidió con el aniversario de la independencia. Numerosas celebraciones fueron canceladas para evitar que derivaran en protestas incontroladas contra Estados Unidos ante el temor de que pudieran transformarse en manifestaciones de protesta contra el régimen. El Gobierno prohibió todas aquellas manifestaciones que no habían sido organizadas por el partido presidencial. En las manifestaciones promovidas por el RCD, a las que se sumaron los partidos próximos al régimen – Movimiento de los Demócratas Socialistas (MDS), Partido de Unidad Popular (PUP), Unión Democrática Unionista-, se mostraba la solidaridad con el pueblo iraquí y se pedía el fin del conflicto pero se evitaban los slogans antinorteamericanos. El estricto control policial, el temor a la intensificación de las represalias pero también el cansancio limitaron la movilización de la población tunecina que según el politólogo Sadri Khiari habría manifestado su compromiso por procuración a través las imágenes de las manifestaciones multitudinarias de Marruecos y Egipto retransmitidas por la cadena qatarí *Al-Yazira* (¹³²). Las manifestaciones autónomas más numerosas y críticas fueron las convocadas por la Unión General de Trabajadores Tunecinos (UGTT) en diferentes ciudades (Sfax, Túnez, etc.)

¹³¹ *Tunisia : a country report*, The Economist intelligence Unit, Julio 2003, p. 14.

¹³² Sadri Khiari, « Les Tunisiens et la deuxième guerre du golfe » en *Critiques Internationales*, abril 2003, pp. 25-26.

duramente reprimidas por la policía. La manifestación celebrada en la capital el 25 de marzo congregó únicamente a 10.000 asistentes que corearon slogans como “Túnez es un país árabe y no un Estado americano” y “Bush, Blair y Sharon criminales”. La UGTT realizó un llamamiento al boicoteo de los productos norteamericanos y británicos, recolectó fondos y reclutó voluntarios enviados para combatir en Irak contra las “tropas invasoras”. Esta forma de voluntariado fue tolerado por el régimen benalista al no afectar más que a varias decenas de sindicalistas que retornaron rápidamente tras la derrota (¹³³). Los partidos de la oposición independiente -(CPR, FDLT, PDP y Al-Taydid) y las asociaciones de derechos humanos (LTDH, CNLT, ATFD y RAID-ATTAC) se sumaron a estas movilizaciones autónomas y crearon un Comité Nacional para la Defensa de Irak coordinado por el presidente del Colegio de Abogados (¹³⁴).

Una respuesta presidencialista: la reelección de Ben Ali

La nueva coyuntura internacional tras los atentados del 11-S fue aprovechada por el presidente tunecino para impulsar su candidatura a un nuevo mandato presidencial, lo que produjo notable malestar entre las fuerzas de oposición. Coincidiendo con el VL aniversario de la independencia, Mohamed Charfi, ministro de educación entre 1989 y 1994, promovió un Manifiesto firmado por 177 personalidades en el que se rechazaba su reelección por un cuarto mandato en las elecciones del año 2004 y se reivindicaba más democracia y un verdadero proyecto de alternancia política (¹³⁵). Además, la reelección de Ben Ali por cuarta vez consecutiva exigía la modificación de la Constitución de 1988, redactada tras su llegada al poder en un momento de apertura del régimen y de distanciamiento con el “burguibismo”. La eliminación de la presidencia vitalicia y la limitación de los mandatos presidenciales a quince años

¹³³ *Al-Churuk*, 15-16/4/2003 y « Volontaires tunisiens en Irak » en *Réalités*, 17-23/avril 2003.

¹³⁴ Vincent Geisser y Éric Gobe, « Le régime tunisien à la recherche d'un nouveau credo sécuritaire » en Rémy Leveau (ed.), *Afrique du Nord-Moyen Orient. Espaces et Conflits*, La Documentation Française, París 2004, pp. 144-146.

¹³⁵ Michel Camau y Vincent Geisser, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Presses de Sciences Po, París 2003, pp. 259-261.

como máximo fueron presentados entonces como ejemplo de una voluntad aperturista que comenzó a desvanecerse poco después tras la invasión iraquí de Kuwait en 1990 y el inicio de la crisis argelina al año siguiente. El rechazo de una oposición elitista mediatizada en el exterior pero sin una sólida base social no pudo impedir una reforma instrumental de la Constitución, aprobada por referendun el 25 de mayo de 2002, con un 99,52% de los votos (¹³⁶). La reforma elimina las restricciones existentes en el artículo 39 permitiendo la reelección presidencial sin límite de mandatos y retrasa, además, la edad para acceder a Presidencia de la República de los 70 a los 75 años lo que eventualmente permitiría a Ben Ali volver a presentarse como candidato en las elecciones del año 2009. La reforma constitucional otorga inmunidad penal vitalicia a Ben Ali por el ejercicio de sus funciones públicas y crea una segunda Cámara de Consejeros, un tercio de cuyos diputados son designados directamente por el presidente de la República, constituyendo todo ello un nuevo refuerzo para el presidencialismo benalista.

Pese a algunos gestos como la legalización en octubre de 2002 del FDTL, creado en 1994 por Mustapha Ben Jaafar, el régimen prosigue su política de acoso contra las asociaciones independientes de derechos humanos y las fuerzas de oposición cuyos dirigentes recurren a la huelga de hambre como instrumento mediático con el que intentar atraer la atención internacional. Para neutralizar las críticas el régimen recurre a la justicia promoviendo impugnaciones y demandas presentadas por militantes del RCD que compatibilizan esa situación con la condición de miembros de la Liga Tunecina de Derechos Humanos o del Colegio de Abogados. Los intentos de domesticación de las escasas asociaciones independientes se ven reforzados con una política de intimidación física hacia los disidentes y de represión a los que se sirven de las nuevas tecnologías para criticar al régimen como Zoubir Yahyaoui, condenado a dos años de prisión en junio de 2002, por las críticas vertidas en su periódico *on line Tunesine*. En diciembre de 2003 fue aprobada una “Ley relativa al apoyo a los esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo y la represión contra el blanqueo de dinero” denunciada por las asociaciones de derechos

¹³⁶ El camino para la reelección de Ben Ali comenzó a ser preparado en 1997 con la aprobación de la Ley Constitucional 97-65 que introducía la posibilidad de someter a referéndum los proyectos de revisión de la Constitución.

humanos por establecer una definición tan amplia de terrorismo que puede ser utilizada para reprimir a los disidentes políticos.

En mayo de 2003 el Parlamento aprueba una Ley Constitucional *ad-hoc* para reforzar el pluralismo modificando puntualmente el artículo 40 de la Constitución que exige el apadrinamiento de 30 diputados o alcaldes para poder presentar candidatura. A las elecciones de octubre de 2004 pueden concurrir los miembros de las ejecutivas de los partidos políticos que tengan representación parlamentaria y que tengan una antigüedad en ellas de al menos cinco años. Esta reforma perpetuaba el “pluralismo controlado” y permitió que se presentaran otros tres candidatos: Mohamed Bouchiha, secretario general del PUP; Mounir Béji, presidente del Partido Socialista Liberal (PSL) y Ali Helouani, miembro de la ejecutiva del partido del Al Taydid y único candidato con un programa alternativo al de Ben Ali. El control del proceso se vio incrementado con la reforma de la Ley Electoral que introducía en su artículo 62 la prohibición de acudir durante el periodo electoral a cualquier emisora de radio o televisión privada o extranjera o que emitiera desde el extranjero para realizar actividades de la campaña electoral bajo multa de 15.000 euros. Estos cambios legislativos que limitaban la libertad de expresión fueron contrarrestados con medidas simbólicas como la decisión del RCD de establecer una cuota del 25% de mujeres en el comité central del partido y en las candidaturas al Parlamento en las elecciones legislativas de 2004.

Las elecciones presidenciales se convirtieron en un nuevo plebiscito para Ben Ali que fue reelegido con un 94,4% de los votos. La oposición no fue capaz de presentar un frente unido al encontrarse dividida sobre una cuestión central para el futuro político de Túnez: el reconocimiento de los islamistas como partido político y su papel en la vida política.

Túnez y el proyecto del Gran Oriente Medio

Túnez, al igual que el resto de países magrebíes, ha apostado desde el 11-S por intensificar sus relaciones con Estados Unidos. Washington se ha mostrado receptivo valorando su cooperación en la “guerra contra el terrorismo”, su papel en el seno del Diálogo Mediterráneo de la OTAN así como el lugar de la diplomacia tunecina en la decisión de Libia de retornar a la sociedad internacional y abandonar

los programas de producción de armas de destrucción masiva. El lanzamiento de la iniciativa estadounidense para democratizar el mundo árabe en noviembre de 2003 introdujo una variable inesperada en las relaciones bilaterales al incorporar a la agenda bilateral la cuestión de la democratización en un momento en el que Ben Ali preparaba su reelección por cuarta vez y reforzaba los resortes autoritarios del régimen.

La administración Bush, crítica con el enfoque defendido por la Unión Europea en el Proceso de Barcelona que privilegia las reformas económicas como paso previo a los cambios políticos en la región, ha intensificado sus presiones sobre el régimen tunecino al considerarlo el ejemplo de cómo reformas económicas exitosas, sin presiones efectivas para que haya avances democráticos, pueden terminar reforzando el autoritarismo considerado por la Administración norteamericana como uno de los principales factores que debilitan la seguridad estadounidense en la región y promueven el antiamericanismo.

Desde finales de 2003 la Administración estadounidense ha combinado las declaraciones en las que se resaltaba el carácter de Túnez como aliado fiel y como país con un sólido *background* en materia de educación, salud y situación de las mujeres con llamamientos reiterados al impulso de reformas políticas, a la ampliación de la libertad de prensa y al respeto de los derechos humanos. Este discurso ambivalente fue empleado por el secretario de Estado Colin Powell durante su visita a Túnez en diciembre de 2003, pocos días antes de que la capital tunecina albergara después de casi una década una nueva reunión del Grupo 5+5. Durante su visita el jefe de la diplomacia norteamericana transmitió a Ben Ali la invitación para que visitara Washington en febrero de 2004, 14 años después de su anterior desplazamiento a la capital estadounidense. Durante la visita el presidente Bush después de agradecer la colaboración en la “guerra contra el terrorismo” reiteró a Ben Ali -el primer dirigente árabe que visitaba la Casa Blanca tras el lanzamiento oficial de la iniciativa del Gran Oriente Medio- que los avances en materia educativa y en la promoción de los derechos humanos debían ser complementados con reformas políticas y que Túnez necesitaba una prensa libre y un proceso político abierto a todos los actores. El interés de la Administración estadounidense por los avances democráticos en Túnez procedía no sólo de las presiones de organizaciones de derechos humanos como *Human Rights Watch* que consideraba

la actitud hacia Túnez como un test de credibilidad del proyecto norteamericano, sino también de la necesidad de convertir Túnez en un modelo a imitar por otros países de la región menos prósperos, menos secularizados, con un nivel de instrucción menor y con un grado de diversidad étnica y religioso mayor ⁽¹³⁷⁾. Prueba del interés concedido a la evolución política tunecina fue su elección como sede regional de la *Middle East Partnership Initiative* desde donde cubrir la región occidental del mundo árabe.

Ante estas presiones el régimen tunecino defendía la tesis de que el programa de reformas demandado por la Administración norteamericana ya estaba en marcha en el país y se aplicaba de forma gradual como garantía para preservar la estabilidad del país y de la región. La reelección de Ben Ali en octubre de 2004 no avalaba esa tesis y provocó, de nuevo, las críticas del Departamento de Estado que a través de su embajador en la capital tunecina mostró su malestar recibiendo al día siguiente de los comicios a Moncef Marzouki, uno de los líderes más activos de la oposición, reiterándole el compromiso de Washington con la promoción de la democracia y la libertad en la región.

Para contrarrestar esas críticas Ben Ali multiplicó sus gestos hacia Washington. El activo papel desempeñado por la diplomacia tunecina en el desarrollo de la primera Cumbre de la Liga Árabe celebrada en Túnez en mayo de 2004 dedicada a las reformas políticas en la región incrementó la reputación de Ben Ali como interlocutor fiable con capacidad de moderación e influencia en los asuntos regionales. Durante el otoño de ese año el régimen suaviza su actitud ante los grupos de oposición ante la cercanía de las elecciones presidenciales del 24 de octubre: el bloqueo de acceso a muchas páginas *webs* críticas con el régimen es levantado aunque se mantienen las restricciones de acceso a las páginas de inspiración islamista o se liberaliza el acceso a los proveedores extranjeros de Internet como *Yahoo*.

Dos semanas después de las elecciones Ben Ali anuncia, coincidiendo con el XVII aniversario de su subida al poder, una gracia presidencial que esta vez beneficia a 70 militantes del partido islamista de la Al Nahda incluyendo algunos de sus líderes

¹³⁷ Ridha Kéfi « Monologue à deux » en *L'Intelligent Jeune Afrique*, 3/4/2005.

condenados en 1992 a penas de prisión que oscilaban entre los 15 y 17 años acusados de complot para derribar al jefe del Estado e instaurar una República Islámica. Estados Unidos valoró positivamente esta decisión pero animó a que fuera extendido al resto de presos políticos. En febrero de 2005 el gobierno autorizó al Comité Internacional de la Cruz Roja a que visitara las cárceles tunecinas y comprobara que no existían presos políticos y que todos los encarcelados lo eran por haber sido condenados por actos criminales. En marzo de 2005 Ben Ali anunció que había cursado una invitación al primer ministro israelí Ariel Sharon para que participase en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información que, bajo el patrocinio de la ONU, se celebrará en Túnez en noviembre de 2005 y con la que el gobierno tunecino pretende mejorar su imagen internacional en un ámbito en el que recibe numerosas críticas por parte de las organizaciones de derechos humanos.

Las presiones estadounidenses en materia de derechos humanos y libertades políticas no han condicionado el resto de las relaciones. La confianza de la administración norteamericana en la evolución política del régimen tunecino queda plasmada en la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones en octubre de 2003 considerado como un paso previo para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio similar al suscrito entre Estados Unidos y Marruecos así como en la firma de un Acuerdo para la Promoción de Inversiones estadounidenses en Túnez firmado durante la visita de Ben Ali a Washington.

CAPÍTULO CUARTO

LA FRACTURA EUROPEA TRAS LA GUERRA DE IRAK: SU REPERCUSIÓN EN EL MEDITERRÁNEO

LA FRACTURA EUROPEA TRAS LA GUERRA DE IRAK: SU REPERCUSIÓN EN EL MEDITERRÁNEO

Por María Dolores Algora Weber

Universidad San Pablo

Centro de Estudio Universitario.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) causaron una conmoción internacional que ha sido descrita en múltiples análisis que siguieron a los hechos. De todas las consecuencias, la más inmediata fue la puesta en marcha de una política antiterrorista en el marco mundial. Desde entonces, la compleja actuación internacional ante la amenaza terrorista ha provocado un debate a gran escala que ha afectado, tanto a las organizaciones internacionales como a la propia concepción de los escenarios estratégicos más directamente afectados por estas circunstancias. De esta forma, la Alianza Atlántica, Naciones Unidas, incluso la Unión Europea (esta última en unos momentos claves en su evolución institucional), se han visto obligadas a redefinir algunos de sus principales objetivos y a adaptar sus mecanismos de respuesta a las posibles crisis internacionales. Paralelamente, estos hechos han alterado las relaciones trasatlánticas entre los Estados Unidos y los distintos gobiernos de la Unión Europea, especialmente en torno a la acción en el ámbito del Mediterráneo y de Oriente Medio.

Además de este impacto, el hecho de que los atentados de Nueva York fueran fruto del terrorismo islamista, ahora denominado “terrorismo internacional”, ha acentuado otra cuestión paralela: el tan alarmante y temido “choque de civilizaciones”, que en su día vaticinara Samuel H. Huntington.

Los actos terroristas que acompañan a la agresión islamista van mucho más allá de lo que podemos considerar una respuesta “racional” o calculada por parte de algunos de estos movimientos radicales. Ésta es la impresión que viene causando el

hecho de que en los últimos años el terrorismo islamista con frecuencia haya puesto en práctica el atentado suicida como instrumento de acción. Esta forma de ataque complica enormemente tanto las medidas antiterroristas como la lucha contraterrorista a la que hay que hacer frente (¹³⁸).

El incremento de los atentados de este tipo, sumándose a la magnitud de los del World Trade Center, ha conducido a un debate internacional que se ha desatado en dos planos simultáneamente y conectados entre sí. Por una parte, la discusión se dirige hacia el propio concepto de “lucha contraterrorista”. En este sentido la polémica nos conduce hacia el concepto de “guerra preventiva” (¹³⁹), promovido Estados Unidos desencadenando una ola de reacciones internacionales, que han debilitado a las Naciones Unidas y han salpicado directamente a Europa.

Por otro lado, se ha planteado la discusión en torno a cuál debe ser la fórmula legítima y los límites de actuación para combatir estos conflictos asimétricos a los que tendrán que hacer frente los gobiernos y sociedades del siglo XXI. Aquí el debate surge al ponerse en entredicho el funcionamiento de las sociedades democráticas, pretendiendo dar respuesta a cuestiones tales como hasta qué punto deberemos modificar nuestros principios y hábitos respecto a las libertades y los derechos en aras de la “lucha antiterrorista”.

Es evidente que cualquiera de los debates enunciados pone de manifiesto la necesidad de aunar esfuerzos en el marco internacional para buscar soluciones correctas a la complicada realidad con que ha despertado el nuevo siglo. Sin embargo, esto es lo que precisamente no se ha producido, al menos a corto plazo. Por el contrario, la guerra de Irak ha abierto grietas en todo el mundo, que serán difíciles de cerrar. De ahí, la gravedad de los hechos en un momento en el que la sociedad internacional lo que requiere es unidad ante los retos que plantea el presente. Por tanto, nos encontramos ante la reflexión sobre un conflicto que ha

¹³⁸ Conviene recordar dos conceptos básicos. “*Antiterrorismo*: conjunto de medidas defensivas para reducir la vulnerabilidad de fuerzas, personas y bienes”. “*Contraterrorismo*: acciones ofensivas de carácter militar que van desde la disuasión a la respuesta contra ataques o amenazas de grupos terroristas y de aquellos que los apoyan”. Estos conceptos fueron recogidos definitivamente en la Cumbre de Praga de 2002 de la OTAN.

¹³⁹ El Departamento de Estado norteamericano ha establecido una diferencia entre lo que se consideraría el término “guerra preventiva” frente a “guerra anticipativa”.

servido de punto de inflexión en un contexto en el que ya estaban en juego los factores que caracterizarán al orden mundial venidero en las próximas décadas.

Por esta razón, consideramos que la guerra de Irak ha contribuido a marcar un antes y un después en el orden internacional. No se puede analizar desligada del contexto en el que tuvo lugar para poder entender las razones que llevaron al conflicto a Estados Unidos, así como la respuesta que el Gobierno de Washington obtuvo de sus aliados tradicionales.

Este acontecimiento envuelto en un debate internacional inconcluso, como acabamos de recordar, adquiere especial relevancia a la hora de analizar el impacto que la guerra ha tenido en el escenario concreto del Mediterráneo, inevitablemente vinculado a la evolución de la política internacional y a la de la Unión Europea.

En otras palabras, la guerra de Irak ha puesto de relieve muy claramente los escenarios internacionales a los que los gobiernos europeos se pueden ver avocados. Ha puesto de manifiesto que aquellos “riesgos” de los se hablaba a finales de los años noventa, se han acabado convirtiendo en amenazas de las que hay que tomar conciencia, sin alarmismos infundados, pero también sin planteamientos utópicos. Una evaluación de los escenarios internacionales y las amenazas, cada vez más especializada y equilibrada, en la que se sepa distinguir adecuadamente, es urgente y necesaria. La Unión Europea debe tener resueltos sus mecanismos, en primer lugar, de prevención de crisis en su entorno natural e inmediato y, en segundo lugar, si llegara el caso, de protección real del espacio europeo ante conflictos clásicos o asimétricos en el Mediterráneo. Quizás, estos términos abiertamente planteados resulten duros, pero es que la guerra de Irak ha demostrado con nitidez que el conflicto es una realidad posible.

Nuestra intención en este trabajo es plantear cómo siguiendo los cambios internacionales podemos llegar a comprender la definición de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. En otras palabras, cómo ésta se ha visto perfilada por la amenaza terrorista, tanto desde el interior como desde el exterior, por el conflicto y posconflicto iraquí, así como por los demás procesos regionales del Oriente Próximo que han quedado pendientes en este contexto. De ello llegaremos a

deducir la trascendencia que esta evolución institucional y estratégica puede alcanzar de cara a los distintos diálogos que en la actualidad mantienen los Estados ribereños del Mediterráneo.

La guerra de Irak en el marco internacional

A raíz de los atentados del 11-S se inicia una nueva era en la sociedad internacional, con la que se cierra el paréntesis que resultaron ser los años noventa. Desde la caída del muro de Berlín y la desintegración de la antigua Unión Soviética, el orden mundial abandonó los viejos parámetros de la confrontación que habían regido durante las décadas de la guerra fría. Desde entonces, el orden fue pasando por una etapa de incertidumbre hasta definirse poco a poco como un orden unipolar encabezado por Estados Unidos. Europa recuperó por entonces, un cierto protagonismo en la escena mundial. Sin embargo, a pesar de que la Unión Europea experimentó un fuerte avance en su articulación interna y puso las bases de su ampliación actual, su reaparición en el panorama estratégico internacional no fue suficiente para equilibrar el peso hegemónico, que de forma clara estaba adquiriendo la superpotencia norteamericana a comienzos del siglo XXI.

Es en este contexto de potencia unipolar hegemónica mundial en el que se producen los atentados del 11-S. La respuesta de Washington no fue inmediata, pasaron unos meses hasta que se llevó a cabo el ataque sobre Afganistán, como resultado de la protección que el gobierno talibán supuestamente daba al terrorista Osama ben Laden, principal instigador de los atentados. Esta guerra fue entendida dentro del marco internacional legal de Naciones Unidas, puesto que aunque no deje de ser discutible la acción, el conjunto de los Estados de la comunidad internacional la asumió como un caso de “guerra defensiva”.

Desde entonces, durante meses, el presidente Bush preparó todo su aparato institucional para justificar la “guerra preventiva” como instrumento legítimo de la lucha antiterrorista. Bajo esta argumentación lanzó sus amenazas contra lo que considera el “eje del mal”, en el que junto a Irán y Corea del Norte, se incluía el régimen de Saddam Hussein en Irak. La presunta capacidad de fabricación de armas de destrucción masiva y su posible utilización se convirtió en el punto de mira de la Administración norteamericana contra el Gobierno de Bagdad. De forma

simultánea a las presiones de Bush sobre aquel régimen, Naciones Unidas intentaron agotar los recursos legítimos internacionales, con el envío de una misión de inspectores con el fin de confirmar o rectificar las acusaciones vertidas sobre las capacidades e intenciones de Saddam Hussein. Acusado el presidente iraquí en repetidas ocasiones de no colaborar con las tareas de investigación de Naciones Unidas, finalmente el Consejo de Seguridad emitió la resolución 1441, en la cual se mencionaba la posibilidad de una intervención internacional en caso de no producirse una colaboración por parte de las autoridades iraquíes.

Hasta ese momento se mantuvo el consenso entre Estados Unidos y los Estados miembros del Consejo de Seguridad en Naciones Unidas. La crisis en la organización internacional se desencadenó poco después. A comienzos del año 2003, el ataque contra Irak parecía inminente. Sin embargo, surgió el debate entre los Estados en el seno del Consejo de Seguridad, al no ser nítidas las pruebas que el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, presentó para justificar la acción ofensiva. Este hecho llevó a varios de estos países a mostrarse partidarios de prolongar la misión de inspección internacional.

En este contexto se produjo una fuerte división entre dos posturas: los partidarios de un “ataque preventivo”, “anticipativo” según algunos matices, frente a los partidarios de un aplazamiento en la intervención. Las reticencias de los principales aliados europeos se centraron en la legitimidad de la guerra. Legitimidad, que no sólo afectaba al concepto en sí de “guerra preventiva” no contemplado por Naciones Unidas, sino a la propia exégesis de la resolución 1441, que no llegó a contar con una interpretación común. Los primeros, entre los que estaban Reino Unido y España, consideraban legítima la “defensa anticipativa” y consideraban que la resolución daba luz verde de forma directa al ataque sobre Irak; para los segundos, encabezados por Francia y Alemania, se precisaban pruebas más efectivas para admitir la legítima defensa según el artículo 51 y se precisaba de una nueva resolución especificando la autorización.

Fue entonces, cuando Estados Unidos, decidió actuar de forma unilateral, contando con un apoyo internacional mermado y discutido. En estas condiciones, el 19 de marzo se inició un ataque que rompería por completo el consenso internacional que se había producido como reacción a los atentados del 11-S. Por tanto, la guerra de

Irak terminó con la fase idílica de entendimiento mundial que se había producido entre septiembre de 2001 y marzo de 2003. Con ello, no sólo quedó en duda la credibilidad de Naciones Unidas (¹⁴⁰), sino que entraron en crisis las relaciones trasatlánticas de la Unión Europea con los Estados Unidos y se produjo una fractura en el interior de la Unión Europea.

Consecuencias del conflicto sobre el vínculo trasatlántico

Resulta inevitable para alcanzar los objetivos de este capítulo hacer alguna mención breve a los efectos que la guerra de Irak ha tenido sobre las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Realmente no podemos hablar de una postura de conjunto, puesto que ya hemos explicado la división interna europea que se produjo a la hora de definirse sobre el conflicto. Tampoco nos podemos orientar por las acepciones que durante aquellos momentos estuvieron al uso en las declaraciones de los dirigentes europeos y norteamericanos respecto a la “vieja Europa”, puesto que sin duda, sumamente manipulables los términos, no conducen más que a la confusión.

Sin embargo, a pesar de todos los matices posibles, sí que podemos afirmar que en términos generales el vínculo trasatlántico se ha visto afectado por los sucesos de la primavera de 2003. La redefinición de las relaciones norteamericanas con los aliados europeos se venía ya gestando con anterioridad. La Alianza Atlántica, como uno de los mejores exponentes de ese vínculo trasatlántico, venía dejando patentes desde hace años los síntomas de una nueva era. La revisión constante del concepto estratégico de la Alianza durante los años noventa, llegando a un momento clave en la Cumbre de Washington de 1999 y la nueva la readaptación en la Cumbre de Praga de 2002, fueron buena muestra de los cambios no sólo de la organización, sino también del mundo. Por tanto, la crisis por la que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) atravesaba entonces, no fue resultado del conflicto iraquí. Es más en la guerra de Afganistán, anterior a la de Irak, ya Estados Unidos había decidido actuar al margen de la Alianza, a pesar de su plena disponibilidad en aquella ocasión.

¹⁴⁰ MEDINA, G.: “La ONU después de Irak”, en *Política Exterior*, 2003.

Todo apunta, como decimos, a que el vínculo trasatlántico ha cambiado desde el final de la guerra fría. Esta transformación ha sido impulsada en realidad desde los dos ámbitos. Estados Unidos ha actuado bajo un criterio dual. Desde comienzos de los años noventa, ha ido buscando el mayor compromiso de los aliados europeos en su propia defensa dentro del marco de la OTAN. Sin embargo, al mismo tiempo, ha ido concibiendo cada vez más un orden mundial unilateral. Por su parte, los Estados europeos entienden que la vinculación con Washington debe ser reajustada, una vez superada la “guerra de contención del comunismo”, que había dado sentido a ese lazo durante años. La guerra de Irak ha dado luz verde definitiva al reajuste. No parece correcto acusar de “antiamericanismo” a quienes defienden la línea de reformas. Es un hecho patente que ni por parte de Estados Unidos, ni por parte de los Estados europeos –incluidos los más críticos con la acción norteamericana– existe una voluntad de ruptura del vínculo trasatlántico. Muestra evidente de que esto es así, es que la filosofía de fondo que ya se recogió con la firma de los Acuerdos Berlín Plus (¹⁴¹) ha sido repetida y aceptada por los Estados europeos en la elaboración del Tratado Constitucional de la Unión Europea. Es decir, la defensa de Europa, según la Constitución, sigue manteniendo un alto grado de dependencia de Estados Unidos, puesto que al fin y al cabo, la aprobación de las acciones de defensa en el futuro seguirán teniendo que contar con el visto bueno de la Alianza Atlántica, y por tanto, de Washington. De este hecho son conscientes los gobiernos europeos y los ciudadanos, que lo habrán admitido en estos términos si los parlamentos o referenda pendientes dan un sí al Tratado Constitucional.

Es importante a la hora de valorar el estado del vínculo trasatlántico no limitarse a las interpretaciones sociológicas o meramente políticas y, mucho menos, a los efectos mediáticos sobre la opinión pública. Los análisis deben tener muy en cuenta los acuerdos y tratados internacionales firmados.

¹⁴¹ Los Acuerdos de Berlín Plus de 1999 están basados en el principio de no duplicación en las capacidades de defensa entre la OTAN y la UE. Por tanto, como quedó resuelto en el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, la Unión Europea podrá valerse de los medios de la Alianza para ejercer su defensa. Ese principio pone fin a décadas de solapamiento en funciones y medios militares, pero, por otra parte, resta independencia y libertad de actuación a los Estados europeos en el ámbito internacional.

Eso no es obstáculo para admitir la fisura que ha abierto el conflicto de Oriente Medio en lo que se refiere al vínculo trasatlántico. De hecho, frente a aquellos que se negaban a reconocer esta fractura en las relaciones entre Estados Unidos y parte de sus socios europeos (¹⁴²), de la visita en febrero de 2005 del presidente Bush a las capitales europeas puede extraerse alguna lectura en este sentido. El mandatario norteamericano ha dejado clara la voluntad de cerrar un paréntesis, lo que en cierta manera reconoce que existió esa brecha.

La guerra, pero más bien la posguerra iraquí, ha instado a la actual Administración norteamericana a lanzar el mensaje que la Unión Europea estaba esperando recibir desde hacía tiempo. El Gobierno de Washington parece que empieza a asimilar la inviabilidad de un orden mundial unilateral y unipolar. La lección de Irak es que Estados Unidos necesita a la Unión Europea en su política internacional, tanto como ésta necesita a Estados Unidos. En gran medida, si adquiere capacidad suficiente, la Unión Europea tendrá que asumir la función de reconducir a la potencia norteamericana hacia el orden internacional en los términos de legalidad recogidos por Naciones Unidas, dado que la situación posconflicto ha demostrado la necesidad de un equilibrio mundial.

En definitiva, los resultados del conflicto han llevado a cambios significativos a la hora de afrontar la reorganización interna de la OTAN en el siglo XXI, pues es evidente que la Casa Blanca tendrá que aceptar el diálogo político con los aliados europeos, que parecen dispuestos a imponer unas condiciones de mayor equilibrio de poderes en el ámbito de la Alianza (¹⁴³).

Consecuencias del conflicto

¹⁴² Estados Unidos siempre ha contado con el respaldo del Reino Unido y, desde la descomposición de la URSS, con el de los países del Este. Todos son Estados, en opinión de algunos expertos, que se han manifestado más interesados por la adhesión a la OTAN, que incluso por su vinculación a la Unión Europea. (Pascual Boniface: "La paradoja estratégica europea", en *Vanguardia Dossier* nº11, abril-junio 2004). Durante la crisis diplomática desencadenada a raíz de la guerra de Iraq también contó con el apoyo del gobierno español presidido por Aznar. En todos estos países se produjo un alejamiento entre las posiciones mayoritarias de los ciudadanos y las de los gobiernos en las semanas previas al estallido del conflicto.

¹⁴³ GARCIA, F.: "La sorda disputa sobre el poder de la OTAN", en *La Vanguardia*, 23 de Febrero de 2005.

OLIVERAS, E.: "El pulso sobre la OTAN desluce la reconciliación de Europa y Bush", en *El Periódico*, 23 de Febrero de 2005.

sobre la política exterior de la Unión Europea

Los atentados del 11-S también afectaron a la Unión Europea, tanto en su ámbito interno como en el externo.

En el primero, los actos terroristas contribuyeron a un acercamiento entre los Estados europeos, reflejándose en los progresos realizados en lo que se refiere a la creación de un “espacio de libertad, seguridad y justicia” común. Es decir, en el ámbito de la política interior en materia de seguridad, control de la inmigración, cooperación judicial y policial, dando entonces los frutos que durante años no se habían podido alcanzar, entre ellos una estrecha colaboración entre París y Madrid en el caso del terrorismo etarra.

En el ámbito externo, alentaron el avance de la PESC. En este sentido, cada vez adquirió más peso la necesidad de elaborar un concepto estratégico común y desarrollar las bases de una política de defensa propia de la Unión Europea, que ya incluso había recibido un primer impulso tras la guerra de Kosovo en 1999, fruto de lo cual se había materializado el nombramiento de Javier Solana como *Mr. PESC* en otoño de ese mismo año.

En gran medida podemos considerar que la guerra de Irak actuó de forma directa y en sentido contrario sobre este consenso europeo que venían procurando los gobiernos decididamente desde finales de 2001. Como ya mencionábamos al comenzar, el conflicto supuso una ruptura entre dos grupos de Estados en el seno de la Unión Europea. Se abrieron dos ejes organizados en torno a Francia y Alemania por un lado, y por otro, Reino Unido y España, a quienes siguieron Portugal, Holanda y Dinamarca, alineándose con la posición de Estados Unidos.

De forma paralela a esta fractura de hecho y aparentemente irremediable a tenor de las posiciones políticas y críticas proferidas por los jefes de Estado, la convención se encontraba en aquellos momentos preparando un proyecto para el futuro texto constitucional de la Unión Europea. Dentro de éste, se debía incluir la definición y funcionamiento de una PCSD –como instrumento dentro de la PESC-. Se puede entender el esfuerzo de la Convención por mantener el trabajo común entre los Estados, como consecuencia de las confrontaciones dialécticas e ideológicas desatadas por entonces. Pero no fue éste el único ámbito en el que se plasmaron

las dificultades para recuperar el consenso europeo, en torno al cual no dejó de sobrevolar la crisis iraquí.

El legado de la guerra y la patética demostración de la fragilidad europea ante un acontecimiento de esta gravedad, con lo que ello podría significar de cara a la estabilidad y seguridad interna de Europa, no se limitó a los momentos del estallido del conflicto. Del mismo modo, la falta de unidad quedó patente en las posiciones que se mantuvieron a lo largo del año que siguió a la intervención armada. Detrás de las posiciones internacionales que tomaron cada uno de los gobiernos, se escondían diferentes argumentos, que afectaban a los intereses internos de los Estados y a su vez al peso que pretendían alcanzar en la política europea. En definitiva, en gran medida, bajo la excusa de la guerra, lo que los dirigentes europeos estaban dirimiendo era el liderazgo político en una Unión Europea cada vez más amplia y diversa. En estas circunstancias no conviene olvidar la ampliación a los diez nuevos Estados miembros, que durante aquellos meses se convirtió en el gran reto comunitario. En este contexto de ruptura, de conflicto y de extensión geográfica y política, fueron evolucionando las posiciones de las grandes potencias en el seno de Europa.

En febrero de 2004, se produjo un acercamiento entre los Gobiernos de Francia, Alemania y Reino Unido. Ante la crisis interna reflejada en las posiciones de defensa que habían mantenido estos países, surgió la idea de crear un eje tripartito fuerte, que permitiera el progreso en las cuestiones de seguridad y defensa ⁽¹⁴⁴⁾. La composición de este triunvirato podría llevar a aspectos positivos, en vista de las capacidades militares que los tres presentan y sus posibilidades de liderar la PCSD con el fin de evitar nuevas fracciones en el futuro, similares a las de los meses anteriores. Sin embargo, al mismo tiempo, este eje suscitaba el recelo de otros Estados como España, Italia o Polonia, corriendo el peligro de desencadenar diversas velocidades en materia de defensa entre los Estados miembros de la Unión Europea.

¹⁴⁴ FERNÁNDEZ SOLA, N.: "El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea", en *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº67, 2004.

Sin duda alguna, esta decisión vino marcada por el conflicto iraquí y las flaquezas europeas a la hora de perfilar una respuesta común en el marco de la PESC. Pero resultó ser un condicionante fundamental, en unos momentos en los que se estaba redactando la Constitución europea. Así nos explicamos, que a pesar de las muchas cuestiones a debatir que pueda suscitar el fortalecimiento de unos Estados frente a otros en materia de seguridad y defensa, así como el difícil encaje que ello puede tener dentro del “Documento Solana”, finalmente este concepto es el que ha sido recogido en el Tratado Constitucional a la hora de definir la PCSD.

La reflexión se puede orientar tanto hacia los aspectos conceptuales como a los del funcionamiento de la PCSD. Lo primero que cabría cuestionarse es si una forma de actuación en un “sentido clásico” sirve para hacer frente al tipo de amenazas que hoy en día condicionan nuestra seguridad. En otras palabras, si la respuesta militar, tal y como está concebida hasta el momento, es válida en la lucha antiterrorista y suficiente para hacer frente a la lucha contraterrorista al margen de los desafíos internacionales que de por sí se le presentan a la Unión Europea en su entorno más inmediato.

Por otra parte, la segunda pregunta estaría encaminada a descifrar si el funcionamiento de tres Estados, fuera del control del resto, puede considerarse como representativo del conjunto de los miembros europeos, y por tanto, si ese funcionamiento es capaz de generar una identidad de defensa común a todos ellos. Y por último, acorde con el espíritu de la Unión, cabría resolver dónde quedarían proyectados los valores de la ciudadanía europea, si la actuación en política exterior se reduce a las decisiones gubernamentales de algunos miembros en el seno de una alianza, en la que sólo deciden algunos europeos.

En cuanto al funcionamiento de la PCSD, bajo los criterios redactados, llama la atención el riesgo de que la defensa y seguridad europeas puedan caer en los mismos defectos que han caracterizado tanto a la OTAN como a la Organización de Naciones Unidas (ONU), y que tratan de ser superados en aquellas organizaciones internacionales actualmente.

Respecto a la Alianza Atlántica, hay que resaltar claramente la diferencia en la forma de entender la defensa en el seno de la Unión Europea. En este sentido, la

aportación de ésta radica en la participación de instancias civiles en el desarrollo y toma de decisiones de la PCSD. Al mismo tiempo, las *misiones Petersberg*, como las nuevas operaciones posconflicto que recoge el texto constitucional, deberán combinar el elemento civil con el militar, constituyendo la característica fundamental de la actuación europea en la sociedad internacional. Esto quiere decir que hoy en día las decisiones en la política exterior de la Unión Europea no pueden transcurrir al margen de la voluntad de los ciudadanos, cuando afectan a aspectos tan sensibles como la seguridad y defensa. La guerra de Irak ha sido un claro ejemplo de esta realidad.

Ahora bien, si esta circunstancia sería la deseable, los propios Estados deberían buscar los mecanismos internos para poder articular los requerimientos de la PCSD con la participación ciudadana. Pongamos, por ejemplo, el caso del Gobierno actual en España en el que el presidente Rodríguez Zapatero ha tomado la decisión de convocar el Parlamento antes de actuar militarmente en el exterior. Esta condición, que no deja de ser muy loable de cara a los ciudadanos, parece al mismo tiempo incompatible con el funcionamiento de los “grupos de combate” (*“battle groups”*) que contempla la PCSD, caracterizados por su alta disponibilidad. Esto significa que estas fuerzas de acción rápida, en menos de 48 horas, deberían presenciarse en su punto de destino con el fin de abordar una crisis internacional y frenar el desencadenamiento de una amenaza mayor a la seguridad europea. Proceso claramente imposible de compaginar con el requisito de la aprobación de las Cortes. Es evidente que si no se “matizan” estas decisiones políticas considerando “situaciones excepcionales” o se promueven sistemas de “convocatoria urgente” del Parlamento, España no podrá ofrecer sus capacidades para actuar en los *“battle groups”*. Por tanto, quedaremos fuera de los Estados que deciden en la política de defensa de la Unión Europea. Luego, habrá que ajustar los procedimientos si se pretende que las decisiones de defensa estén respaldadas por los ciudadanos españoles. Puede ser que el texto constitucional prevea casos excepcionales, pero entonces, la imagen que dará cualquier gobierno ante los ciudadanos será sumamente contradictoria y confusa.

En esta línea expuesta, otro de los peligros en que se puede incurrir en los primeros años de la PCSD, es el de pretender convertir la política de defensa en un alianza militar al estilo de la OTAN, cuando el espíritu y letra de la Unión Europea, como

decimos, es diferente. Entendamos que si hay algo que promueve la PESC es la prevención, antes que la actuación defensiva. Es decir, la política de defensa debe ser un instrumento dentro de la PESC, pero no puede sustituirla. La “diplomacia preventiva” debe ser el sello del reconocimiento de la acción europea en el mundo, antes que la defensa, y mucho menos, antes que cualquier acción ofensiva fuera del marco de Naciones Unidas. Lo perfecto sería evitar las crisis, antes que gestionarlas o entrar en conflictos abiertos, aunque tengamos preparados los medios por si se presenta la situación. Esto no debe confundirse en ningún caso con militarizar la PESC.

Por otro lado, respeto a la comparación con Naciones Unidas, se deberá evitar convertir la “cooperación estructurada permanente” –la creación de un eje fuerte- en materia de seguridad y defensa en un club de Estados privilegiados dentro de la Unión Europea. No hace falta recordar el desfase que en la actualidad ofrece la composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y sobre todo, la difícil solución –o imposible solución- a su funcionamiento por el sistema del veto. Si bien es cierto, que a raíz de la última ampliación europea nos encontramos con un espectro de capacidades militares con enormes desigualdades, a lo que hay que sumar los criterios diferentes a la hora de concebir la política de defensa, lo que en un análisis lógico llevaría a configurar un “grupo motor”, también es cierto que existe un peligro evidente. Este peligro sería la ruptura de la unidad y consenso de la PCSD, favoreciendo su debilidad y restándole firmeza en su actuación internacional. En este sentido, los principios de la Estrategia Europea de Seguridad quedarían sometidos al principio de la eficacia.

En todo caso, cuando unos Estados decidan establecer una “cooperación estructurada permanente”, siempre deberá ser entendida como un grupo abierto y flexible al que en el futuro debieran aspirar a integrarse el mayor número posible de países. Esta sería la mejor vía para alcanzar una convergencia entre los Estados miembros y fortalecer la acción exterior. El hecho de reducir los países con capacidades militares a los que toman decisiones por ser los únicos con posibilidad de voto en el Consejo, por muy razonable y tentador que esto aparezca, conduciría a los Estados de la “segunda velocidad” europea a la falta de identificación con la política exterior comunitaria en un futuro no muy lejano. Aunque todos estos inconvenientes están calculados y debidamente salvados en el texto constitucional,

permitiendo la participación de todos los países miembros en el proceso de deliberación, será importante mantener el esfuerzo para que en la práctica no acabe convirtiéndose en una diferenciación de hecho entre los Estados, deteriorando, también de hecho, los fines de la PESC escritos sobre el papel.

En el fondo de estas reflexiones, subyace la complejidad de armonizar la realidad del panorama internacional con los objetivos que persiguen los gobiernos y la voluntad de los ciudadanos europeos.

Por otra parte, caben serias dudas, sobre el hecho de que el fortalecimiento de un grupo de Estados, coincida con el objetivo de promover un multilateralismo eficaz tal y como ha sido recogido en la directiva sobre Estrategia Europea de Seguridad, definida por el Consejo Europeo bajo inspiración de Javier Solana en diciembre de 2003.

La proyección sobre el Mediterráneo

Si abandonamos el marco general para ir a lo concreto, nos daremos cuenta de que una de las dimensiones más importantes del entorno europeo es el Mediterráneo, que ha requerido una consideración especial siempre en la política exterior de la Unión Europea.

Desde 2003, la guerra de Irak y el deterioro progresivo de la situación interna del país en la etapa de la posguerra, no sólo han producido efectos de gran trascendencia sobre las relaciones trasatlánticas y la configuración de la PCSD, como venimos exponiendo, sino que de forma paralela ha afectado a las relaciones mediterráneas en un marco todavía más amplio como es el de la PESC. Como se puede entender, la guerra no ha facilitado en nada las complejas relaciones Norte-Sur en la zona, por el contrario ha actuado negativamente sobre los avances que se habían conseguido en el establecimiento de un entendimiento y acercamiento cultural.

Estas circunstancias explican que los diferentes foros para el Diálogo Mediterráneo, ya sea el de la OTAN, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Foro Euromediterráneo, la Iniciativa 5+5, y sobre todo el Proceso de Barcelona, se hayan mostrado muy sensibles al conflicto de Oriente Medio. La

voluntad común de los Estados miembros de estos foros siempre ha estado clara en el sentido de intentar superar las circunstancias de tal modo que no deterioren los diálogos emprendidos. Sin embargo, el hecho de que el terrorismo islamista se haya convertido en el agente terrorista internacional, desde un primer momento, ha suscitado enormes recelos entre los países de la orilla norte respecto a los del sur del Mediterráneo y viceversa.

Los acontecimientos de los últimos cuatro años han marcado profundamente la proyección de la Unión Europea sobre el Mediterráneo. Desde que tuvieron lugar los atentados del 11-S los socios del Proceso de Barcelona decidieron intensificar el diálogo, en los aspectos políticos, hacia una mayor preocupación por los sistemas democráticos del Sur y, en materia de defensa, con el objetivo de aunar esfuerzos en la lucha antiterrorista. Este cambio de atención hacia ámbitos habitualmente marginados del europartenariado se ha producido en un contexto en el que se aprecia un incremento del grado de desconfianza entre ambas orillas, que ha dejado su huella en el seno de las conferencias euromediterráneas.

De hecho, tanto en la Conferencia de Valencia de abril de 2002, como la de Nápoles en diciembre de 2003, los gobiernos europeos tuvieron que esforzarse en hacer comprender al resto de los participantes, que el desarrollo de aspectos concretos relacionados con lo dicho, como es la PCSD con los instrumentos previstos en el seno de la Unión Europea, no significa una amenaza contra ellos. Si bien al contrario, pretende ofrecer una puerta abierta para acercar posiciones en materia de seguridad, enfocadas muy especialmente hacia la lucha contra el terrorismo y la aplicación de medidas antiterroristas. Alcanzar este objetivo llevará a una mejora de la estabilidad y al progreso común en todas las sociedades del Mediterráneo.

A estos acontecimientos, hay que añadir las constantes que vienen marcando el Mediterráneo desde hace décadas. En este escenario siempre ha estado presente el conflicto palestino-israelí, condicionando todas las relaciones que los gobiernos han mantenido entre sí. En el Proceso de Paz para el Próximo Oriente en los años noventa, la Unión Europea siempre ha intentado equilibrar la balanza entre las dos partes. El papel desempeñado por los europeos no ha sido casi nunca bien apreciado, siempre ha quedado eclipsado por el mayor peso de la responsabilidad de Estados Unidos en el establecimiento de una paz definitiva. Por una parte,

podemos dar esta circunstancia por cierta, pero no es menos cierto, que si en la actualidad podemos seguir hablando de la Autoridad Nacional Palestina, ello se debe al esfuerzo que Europa ha realizado en el marco de la PESC en los últimos años. En consecuencia, si hay algún escenario estratégico en el que la Unión Europea haya tenido una significativa relevancia ha sido precisamente en éste, a pesar de que la escenificación de la tarea comunitaria se haya visto ensombrecida frecuentemente por los grandes actores internacionales.

Todos estos datos anteriores demuestran la complejidad que envuelve las relaciones entre los Estados del Mediterráneo. En los foros internacionales en los que se trata de encaminar los avances entre los países ribereños, cada vez son más frecuentes las voces que apuestan por separar las circunstancias del Mediterráneo Occidental del Oriente Próximo. Sin embargo, aunque esta posición pudiera aportar progresos de tipo económico y social, no dejaría de ser una solución provisional, que en realidad respondería más a la percepción europea que a la árabe. Es muy difícil establecer una línea divisoria entre el norte de África y el Oriente Próximo. Sin duda son realidades distintas, pero indudablemente muy estrechamente conectadas. Los Estados europeos deben mantener su esfuerzo en comprender esta conexión, porque separarla llevaría a una solución artificial y, por tanto, temporal.

Ahora bien, este marco global debería buscar unos límites equilibrados para evitar la posición radicalmente contraria. Es decir, la de aquellos que apreciando la inseparable vinculación entre el Magreb y el Masrek, pretenden acercar el Mediterráneo a todo el mundo árabe asiático. Esta percepción está en la línea proyectada por el presidente Bush en su proyecto del Gran Oriente Medio, surgido a raíz de la guerra de Irak. Luego se puede apreciar cómo este último conflicto ha provocado la reflexión sobre conceptos básicos, que afectan ya no sólo a las políticas de diálogo a seguir, sino a sus propios actores, observándose diferencias importantes entre los intereses de la Unión Europea y los de Estados Unidos.

La línea de actuación programada desde la Administración norteamericana cuenta con muchas reticencias desde las cancillerías europeas. En primer lugar, porque ha sido el proyecto concebido en conexión directa con un conflicto internacional, que ya de entrada contó con una desaprobación importante en el seno de la Unión Europea, además de la falta de legitimidad por parte de la ONU. En segundo lugar, porque los

resultados de la posguerra iraquí dejan enormes interrogantes abiertos hasta el momento. Se va produciendo la progresiva instalación de un sistema político de formas democráticas, pero no se produce simultáneamente la esperada pacificación del país: el terrorismo sigue actuando con fuerza. Y por último, la Casa Blanca confía excesivamente en el “principio de la transmisión democrática”. Es decir, pretende volver a la antigua “teoría del dominó”, que obsesionó a los analistas americanos en la década de los años cincuenta, pero esta vez aplicada a los principios democráticos. Entiende así que Irak servirá de modelo y arrastrará a todo Oriente Medio. Éste es un principio bastante incierto en nuestra opinión.

En este sentido, podemos mostrar serias dudas acerca de que la pacificación iraquí pueda contribuir a resolver el problema árabe-israelí de raíces completamente diferentes. Por el contrario sí se hubiera producido este efecto en sentido opuesto, pues resolver la causa palestina hubiera llevado a una percepción mucho más positiva de Estados Unidos que la que tienen actualmente en la región. El problema de Palestina procede de un fenómeno común a toda la historia del mundo árabe mediterráneo y en parte asiático: el proceso de descolonización. Es una causa con un pasado compartido al que son muy sensibles tanto pueblos como gobiernos. La cuestión palestina representa una carga psicosocial en toda la *Umma* o comunidad musulmana, que es capaz de unir a las sociedades “desde el Golfo al Océano”, como interpretaría cualquier interlocutor árabe. Los propios palestinos son muy conscientes del efecto de confianza y credibilidad sobre la Administración de Bush, que hubiera supuesto la creación de un Estado palestino antes de la guerra de Irak.

Sin embargo, esta transmisión democrática es muy probable que no funcione en la dirección prevista si parte de la cuestión iraquí como punto inicial de expansión en cadena. Dado que para el mundo árabe, los problemas iraquíes y sus causas profundas en la historia no son concebidos en los mismos términos que las palestinas. No olvidemos que, incluso, la guerra del Golfo emprendida contra Irak en 1990, ya tuvo una particularidad importantísima: era la primera vez, que determinados Estados árabes se aliaban en una coalición occidental contra otros Estados árabes. La fisura política y psicológica, que una vez más venía a mostrar el fracaso de la unidad árabe, se prolongó a lo largo de toda la década de los noventa. Las relaciones interárabes no recuperaron el equilibrio respecto a la causa iraquí hasta el año 2002, cuando Irak y Kuwait accedieron a firmar un acuerdo de paz en el

seno de la Liga Árabe. Aquí puede estar el fallo de los análisis norteamericanos al no haber tenido presentes estas circunstancias. Resultado de ello han sido errores de cálculo en sus escenarios estratégicos, que no han podido ser controlados a pesar de la superioridad armamentística en sus operaciones de combate. Estados Unidos ni encontró los aliados necesarios en la zona para desarrollar su ataque, ni ha creado el margen de confianza necesario para que los resultados de este proceso de democratización de la posguerra se extiendan a otros Estados árabes, si es que alcanzan el grado de consolidación que se había planificado.

Estas distintas formas de percepción de las circunstancias del conflicto árabe-israelí y las del conflicto iraquí, explican porque al hablar del mundo árabe sí podemos trazar una línea entre la realidad del Oriente Medio asiático y la realidad del Mediterráneo; sin embargo, resultan mucho más unidas entre sí las realidades del norte de África y el Oriente Próximo. No es únicamente una cuestión geográfica, sino que ello implica una dimensión histórica, política y social, a pesar de compartir todos ellos una lengua y cultura común.

De ahí que podamos deducir como decíamos anteriormente, que otra de las consecuencias que la guerra de Irak ha tenido sobre el Mediterráneo afecta a la propia concepción de este entorno estratégico y a su proyección en el orden internacional. La realidad es que frente al proyecto del Gran Oriente Medio norteamericano, los Estados del Mediterráneo apuestan por un ámbito mucho más localizado de este área estratégica. Incluso, desde la percepción europea, se presta mayor interés a la presencia de Turquía e Israel, incluso en un futuro cercano a los Estados balcánicos en los distintos procesos del diálogo mediterráneo, que a los Estados del Golfo.

Estas percepciones contrastadas parece que llevarán en los próximos años a dos fórmulas distintas: el proyecto europeo y el proyecto norteamericano del Mediterráneo. Estas diferencias que ya se venían gestando desde el año 2001 han adquirido una dimensión extraordinaria a raíz de la cuestión iraquí.

En relación con ello, en nuestra opinión, un elemento que ha cobrado valor enormemente significativo, aun todavía en una etapa de definición, es la llamada política de vecindad europea. La necesidad emergente de abordar la

democratización en el sur, antes o al menos de forma paralela al despegue económico, ha llevado a comparar los resultados de la política comunitaria respecto a los Estados del Este de Europa. En estos se ha favorecido la instalación de gobiernos democráticos y preocupados por los derechos humanos. Se plantea la posibilidad de aplicar este modelo de acción europea a los pilares pendientes del europartenariado. El desarrollo de los Estados del Sur en términos políticos y sociales similares a los del Este favorecería la integración en todo el área mediterránea, fortaleciendo no sólo las relaciones Norte-Sur, sino también las Sur-Sur, incluso las Sur-Este. En definitiva, una cohesión de las distintas zonas mediterráneas mucho más afín a los intereses de los Estados ribereños, que a los de Estados Unidos.

En este sentido, parece que uno de los retos a los que se enfrentan los Estados del Mediterráneo será el de perfilar quiénes son los Estados participantes así como quiénes son a los que irán dirigidas las actuaciones comunes de los distintos diálogos. Especialmente sensible a estas circunstancias será el Proceso de Barcelona, el cual está condicionado en sus progresos por el Proceso de Paz en el Oriente Próximo, y éste a su vez, está concebido en el proyecto del Gran Oriente Medio norteamericano. Sin olvidar tampoco el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, en el seno del cual sucede algo similar.

Es evidente, a la vista de todos estos elementos de análisis, que en el Mediterráneo los gobiernos europeos precisan de un entendimiento en el marco de las relaciones trasatlánticas, que impida caer en contradicciones. El orden mundial del siglo XXI se presenta con demasiados retos en los que la Unión Europea, los países del Sur y Estados Unidos tendrán que compartir objetivos. Quizás la aportación europea en esa necesaria complementariedad que se impone, lo que pueda aportar sea su experiencia y sensibilidad en la percepción de la realidad de nuestros vecinos árabes. Estados Unidos podrá aportar mejor que ningún Estado los medios materiales, pero no sabemos hasta qué punto ello dará frutos sin la contribución de la experiencia europea en el Mediterráneo. Al fin y al cabo, el apoyo de la Unión Europea a los desarrollos democráticos puede dar resultados, más tardíos pero más firmes, que la imposición de regímenes a la fuerza.

Las aportaciones de España

La política exterior española ya resultó muy sensible a los cambios producidos en la escena internacional a raíz de los atentados del 11-S. Esta circunstancia llegó a su máximo exponente en torno a las decisiones del gobierno de entonces respecto a la guerra de Irak.

El presidente Aznar, fiel a la opción trasatlántica, mantuvo siempre como prioritaria la relación con el gobierno de Bush. Esta orientación en política exterior acabó por traducirse tanto en las posiciones respecto a los gobiernos europeos como en la pérdida de autonomía en dos proyecciones clásicas de la acción exterior española como son la política con Iberoamérica y el Mediterráneo (¹⁴⁵).

El gobierno del presidente Rodríguez Zapatero ha efectuado un giro completo en la política exterior nuevamente, muy condicionada por las manifestaciones de la opinión pública que tuvieron lugar en los días decisivos de la guerra de Irak, así como por los fatídicos atentados del 11 de marzo de 2004 y la lucha contra el terrorismo internacional. La dimensión europea aparece como objetivo principal de esta nueva política. En el último año, la imagen de España ha ido recuperando su propio terreno respecto al Mediterráneo.

Sin embargo, al margen de las posiciones políticas que hayan tomado los ejecutivos de los últimos Gobiernos en la Moncloa, lo que siempre ha sido una apuesta firme por parte de España ha sido el mantenimiento del Proceso de Barcelona, con todos sus defectos, condicionantes y progresos. En este sentido, siendo un proceso europeo, la aportación de España como uno de los Estados emprendedores de esta iniciativa, viene siendo un referente importante para los países del Mediterráneo desde hace años.

La Conferencia de Barcelona en noviembre de 2005 será un momento de gran trascendencia para la posición española en el escenario del Mediterráneo. Una década de funcionamiento permitirá la evaluación de sus resultados.

Por primera vez, la conferencia internacional tendrá que empezar por hacer frente a la ampliación de los Estados miembros, dado que desde la última adhesión de mayo

¹⁴⁵ ARENAL, C. Del: "La política exterior de España después de Irak" en *Perspectivas Exteriores*, 2004. Pg.76.

de 2004, los países europeos pasarán a ser 25, produciéndose una sobredimensión de las posiciones del norte sobre los países de la ribera sur.

Una de las cuestiones más importantes de cara a la ampliación de Partenariado Euromediterráneo que estos datos implican, gira en torno a la posibilidad de implicar a todos estos Estados en los asuntos del Mediterráneo. Algunos de los nuevos Estados son ribereños, con lo cual es evidente que su interés será notorio, sin embargo aumenta el número de países continentales a los que habrá que persuadir de las prioridades de esta región, incluso para ellos.

En este sentido, desde la posición española, consideramos, que sería importante evaluar positivamente la trascendencia futura que podría suponer involucrar a los países balcánicos como parte integrante del diálogo mediterráneo, incluso abrir las puertas del Proceso de Barcelona a este conjunto de Estados. Esta extensión resultaría ya trascendental para países como Italia o Grecia, pero sobre todo, sería una fórmula que probablemente llevaría a despertar el interés por el Mediterráneo de Europa Oriental, de donde proceden los nuevos socios comunitarios. Para estos, sí es un factor estratégico de suma importancia la estabilidad y progreso de los Estados de los Balcanes, y como consecuencia de ello, la región mediterránea ganaría prioridad en sus respectivas políticas exteriores, implicando a un mayor número de países de la Unión Europea en uno de los objetivos esenciales de la PESC. No digamos ya, de cara a próximas adhesiones como serán Rumania y Bulgaria.

Por lo dicho, desde nuestro planteamiento, es evidente que con la vista puesta en los años venideros, los gobiernos españoles deberían apostar por la visión europea del concepto y proyecto del Mediterráneo. De la misma forma, que como Estado promotor de la iniciativa del Europartenariado, convertirse en impulsor de una nueva dimensión como será el eje Este-Sur.

Por último, no hace falta recordar, la importante aportación que puede realizar la diplomacia española en la resolución del Proceso de Paz del Oriente Próximo. Este conflicto sigue apareciendo como objetivo prioritario de la Estrategia de Seguridad Europea, siendo conscientes los Estados socios del Europartenariado, de la imposibilidad de avanzar en la cooperación en el Mediterráneo con la cuestión

palestina pendiente (¹⁴⁶). En este sentido, desde todos los ámbitos españoles, se mantendrá el fuerte impulso dado habitualmente al diálogo entre árabes e israelíes, en unos momentos en los que la Unión Europea ha respaldado la retirada de los asentamientos de la Franja de Gaza en el mes de agosto pasado y aun resultando sumamente incierta la consecución del Estado palestino y el futuro de la región en su conjunto.

Conclusiones

Podemos concluir que la PCSD, como ha pasado a denominarse la PESD desde la aprobación del Tratado Constitucional, puede convertirse en el gran instrumento a través del cual la Unión Europea llegue a jugar su papel de equilibrio en la sociedad internacional, tal y como es su objetivo en el orden mundial del siglo XXI. Sin embargo, desde estos primeros años, momentos de su desarrollo e inicio de su proyección exterior, consideramos que debe evitar caer en defectos que el transcurso de la historia del siglo XX nos ha enseñado respecto a otras organizaciones internacionales. Así, se debe hacer un esfuerzo por no repetir esquemas de funcionamiento que han resultado inconvenientes tanto en la Alianza Atlántica como en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Todos estos elementos estructurales deben ser abordados y resueltos cuanto antes. Quizás, la guerra de Irak y su posguerra, hayan servido de lección e impulso para agilizar las respuestas a estos retos que se presentan a la Unión Europea y su papel en la sociedad internacional. No en vano, el documento sobre la Estrategia Europea de Seguridad de Solana vio la luz a los pocos meses del conflicto en el Oriente Medio. Sin embargo, aunque la parte doctrinal esté establecida, quedan todavía por aplicar y buscar las fórmulas apropiadas para ello, sin entrar en contradicciones que acaben por traducir las crisis externas a la Unión Europea en fracturas internas entre los gobiernos, así como entre estos y sus ciudadanos.

Veamos en la cuestión de Irak un aviso que ha mostrado las flaquezas de la Unión Europea. Tengamos en cuenta la respuesta que ha generado entre los gobiernos y

¹⁴⁶ ORTI, J.: "Oriente Próximo: centro de gravedad del Proceso Euromediterráneo", en *Boletín del CESEDEN*, nº272, Ministerio de Defensa, 2001.

los ciudadanos. Para conocer las necesidades a las que nos enfrentamos y las auténticas dimensiones de lo que ha mostrado a Europa la guerra, sólo tenemos que preguntarnos qué pasaría ante un conflicto en el sur del Mediterráneo. Es obvio que la PESC debe explotar al máximo todos sus instrumentos. El Proceso de Barcelona no puede quedar relegado, porque sin él, puede que algún día tengamos que poner en funcionamiento otro instrumento en nuestras orillas: la política de defensa.

Por último, no dejemos de considerar las enseñanzas de la guerra de Irak de cara al vínculo trasatlántico. En este sentido, Estados Unidos ha recibido también su lección internacional: un orden mundial unilateral no es viable en el siglo XXI. La guerra ha sido una demostración de la superpotencia norteamericana a nivel táctico y operacional, sin embargo ha mostrado su lado más oscuro como planificación estratégica y objetivo político. El orden mundial ha quedado supeditado a las acciones del terrorismo internacional. Bajo este prisma, es impensable la concepción de un mundo unipolar y hegemónico. Parece, en este sentido, que el Gobierno de Washington se ha hecho consciente de la mutua necesidad del vínculo trasatlántico. Las necesidades que implica la seguridad mundial actual han hecho de esta relación un camino de ida y vuelta. Sin duda, es el momento de readaptar los términos de esta relación, en otras palabras, es el momento de superar los criterios que habían regido el periodo de la guerra fría. El nuevo siglo exigirá una posición interdependiente entre Estados Unidos, la Unión Europea y otros actores internacionales.

De ahí, que el Mediterráneo sea un área estratégica en la que será especialmente importante que prosperen proyectos complementarios en el futuro. Sólo así habremos puesto los pilares para garantizar la seguridad y el desarrollo entre los gobiernos y sociedades de ambas orillas.

En definitiva, un orden mundial, no entre iguales, pero sí ante las mismas amenazas a la seguridad y la necesidad de adecuar las respuestas. Ese es el orden multilateral que promueve la PESC de la Unión Europea y que ha confirmado la cuestión de Irak.

COMPOSICION DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: EXCMO. SR. D. JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ CARRIÓN

Contralmirante Director de Enseñanza Naval.

Vocales: D^a. MARIA DOLORES ALGORA WEBER.

Universidad San Pablo. CEU

D. MIGUEL HERNANDO DE LARRAMENDI

Universidad de Castilla La Mancha.

D. ENRIQUE MADRAZO RIVAS.

Universidad San Pablo. CEU.

D. JOSE ANTONIO VALDIVIESO DUMONT.

Coronel Profesor EALEDE- CESEDEN.