

El Parlamento Europeo: un actor decisivo en las negociaciones sobre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

El Parlamento Europeo, que ha visto reforzado su papel en el proceso de toma de decisiones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha sido un actor clave en las negociaciones entre el Consejo y la Comisión para la creación y configuración del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Ramón Jáuregui Atondo

Francia y la expulsión de la comunidad romaní: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

En pocas semanas, la decisión del Gobierno francés de expulsar a centenares de gitanos a Rumanía ha sido reprobada internacionalmente con una dureza que, sin duda, no tiene precedentes en la historia reciente de las políticas migratorias francesas.

Christophe Bertossi

Melilla: lecciones inadvertidas de integración

En un contexto global donde muchos identifican la presencia creciente de musulmanes en nuestras sociedades con enfrentamientos religiosos y problemas de convivencia, Melilla se está convirtiendo inadvertidamente en un ejemplo de lo contrario.

José María López Bueno

El rompecabezas monetario y financiero cubano

Actualmente la economía cubana opera con dos monedas locales –peso cubano y peso convertible, ambas con problemas de convertibilidad, y con tipos de cambios múltiples y sobrevaluados– y desde 2009 sufre una crisis bancaria. Es un verdadero rompecabezas monetario y financiero.

Pavel Vidal Alejandro

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la Administración Pública y de las empresas que la financian, que se constituyó bajo la presidencia de honor de SAR el Príncipe de Asturias el 27 de diciembre de 2001.

El Instituto se define como una institución apartidista, aunque no neutral, con vocación prospectiva, que utiliza diversos enfoques disciplinares con el propósito de generar propuesta que, más allá de su interés teórico, puedan resultar de aplicación práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es generar ideas sobre la realidad internacional y sobre las opciones estratégicas de España en las relaciones internacionales que resulten útiles a los responsables políticos, la empresa privada, el mundo académico, los medios de comunicación y la opinión pública en general.

Los valores y objetivos básicos que inspiran la actuación del Instituto son:

- la paz en las relaciones internacionales;
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos;
- el respeto a los derechos humanos;
- la promoción y defensa de la democracia y de sus valores;
- la concordia entre los Estados, pueblos y civilizaciones del mundo.

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo;
- difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en

el debate público global sobre la realidad internacional;

- servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados;
- fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos



Si desean suscribirse a nuestro Boletín y/o Newsletter electrónico, pueden hacerlo visitando la página:

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

Editor: Real Instituto Elcano
Coordinadora: Carola García-Calvo
ISSN 1696-3466
Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
Teléfono: 91 781 67 70
Fax: 91 426 21 57
E-mail: info@rielcano.org

El Parlamento Europeo: un actor decisivo en las negociaciones sobre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

Ramón Jáuregui Atondo

Estudia el papel desarrollado por el Parlamento Europeo en las negociaciones sobre la organización, estructura y funcionamiento del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior.

4

Francia y la expulsión de la comunidad romaní: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

Christophe Bertossi

La expulsión de gitanos rumanos y búlgaros desde Francia ha provocado condenas internacionales, al tiempo que es apoyada por buena parte de la opinión pública francesa.

8

Melilla: lecciones inadvertidas de integración

José María López Bueno

En un contexto global donde muchos identifican la presencia creciente de musulmanes en nuestras sociedades con enfrentamientos religiosos y problemas de convivencia, Melilla se está convirtiendo inadvertidamente en un ejemplo de lo contrario.

13

El rompecabezas monetario y financiero cubano

Pavel Vidal Alejandro

La crisis de la balanza de pagos en 2008-2009 y un grupo de errores de política económica han generado nuevas complicaciones monetarias y financieras en la economía cubana, que se añaden a los costes y distorsiones de la dualidad monetaria.

19

Documentos de trabajo y libros publicados

ARI, materiales de interés y próximas actividades

Actividades realizadas en octubre

23

El Parlamento Europeo: un actor decisivo en las negociaciones sobre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

La necesidad de contar con la aprobación del Parlamento para la adopción de los Reglamentos sobre el presupuesto y el estatuto del personal, ha forzado la transformación del procedimiento de consulta a la Eurocámara en un procedimiento de codecisión de facto, en el que el Parlamento ha logrado imponer varias de sus peticiones relativas a la organización y el funcionamiento del SEAE.

Ramón Jáuregui Atondo

Tema

Este ARI estudia el papel desarrollado por el Parlamento Europeo en las negociaciones sobre la organización, estructura y funcionamiento del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior.

Resumen

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es una de las innovaciones más importantes del Tratado de Lisboa, que persigue entre sus objetivos reforzar el papel de la UE en la escena internacional. Este nuevo servicio diplomático, que será responsable de formular y ejecutar la política exterior común y que representará a la Unión en el mundo, estará compuesto por funcionarios de las instituciones europeas y de los Estados miembros. El Parlamento Europeo, que ha visto reforzado su papel en el proceso de toma de decisiones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha sido un actor clave en las negociaciones entre el Consejo y la Comisión para la creación y configuración del SEAE. La necesidad de contar con la aprobación del Parlamento, para la adopción de los

Reglamentos sobre el presupuesto y el estatuto del personal, ha forzado la transformación del procedimiento de consulta a la Eurocámara en un procedimiento de codecisión de facto, en el que el Parlamento ha logrado imponer varias de sus peticiones relativas a la organización y el funcionamiento del SEAE.

Análisis

Los primeros pasos

Desde que en 1970 se creara la “Cooperación Política Europea”, el objetivo de coordinar las actuaciones de los Estados miembros en materia de defensa y política exterior, ha estado siempre presente en el proyecto europeo. Pero fue el Tratado de Maastricht de 1992 el que instituyó una Política Exterior y de Seguridad Común como una nueva política comunitaria y permitió a los Estados miembros comenzar a emprender acciones comunes, regidas por una toma de decisiones bajo el método intergubernamental, basado en la unanimidad. La realidad, sin embargo, fue que esta exigencia, unida a la ausencia de voluntad política para llegar a acuerdos sobre la actuación exterior de la Unión, casi siempre como consecuencia de la influencia e interferencia de los intereses y de las políticas nacionales exteriores de los Estados miembros, han impedido la consolidación de una política exterior común para Europa. Así se puso de manifiesto en el conflicto de los Balcanes y en las sangrientas matanzas africanas de la década de los 90, la crisis de Irak en 2003, etc.

A pesar de todo, el verdadero embrión de la política exterior común, ha sido el trabajo de Javier Solana a lo largo de más de 10 años como Mister PESC y alto representante (desde 2005), en un esfuerzo ímprobo y mundialmente reconocido por hacer común la presencia y la política externa de la Unión. Ese reconocimiento y la convicción generalizada de que los retos de la mundialización requerían de una Unión fuerte y digna de crédito en la escena internacional a nivel económico y político, empujó a la Convención Europea, que redactó la Constitución Europea, a proponer modificaciones sustanciales en los Tratados. Una de estas propuestas fue la de impulsar la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior. Su establecimiento fue discutido en un Grupo de Trabajo dedicado a la “Acción exterior”, formado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y por representantes de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo.

El Grupo de Trabajo barajó dos opciones para la creación del servicio exterior. La primera, la creación de un servicio conjunto con funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, de la Secretaría del Consejo y apoyados por miembros de los servicios diplomáticos nacionales. La segunda, el mantenimiento de dos administraciones distintas y una oficina privada conjunta del ministro de Asuntos Exteriores que garantizaría la coordinación entre ambas. Finalmente, el Grupo de Trabajo se decantó por la opción de aunar los servicios exteriores evitando, así, innecesarias y costosas duplicidades.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre

de 2009, retomó la mayoría de las innovaciones introducidas por la maltrecha Constitución Europea para reforzar el rol de la Unión en la escena internacional, entre ellas, la creación de la figura del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión y el establecimiento de un SEAE. Este nuevo servicio diplomático trabajaría en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estaría compuesto por funcionarios de la secretaría general del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Su organización y funcionamiento se establecerían mediante una Decisión del Consejo, que se pronunciaría a propuesta del alto representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

El nacimiento de la propuesta de Decisión

Los primeros trabajos preparatorios para la puesta en funcionamiento del SEAE comenzaron tras la firma del Tratado Constitucional, pero se paralizaron después del fracaso de los referendos de Francia y Países Bajos en mayo y junio de 2005. Fueron retomados, nuevamente, tras la firma del Tratado de Lisboa, con el objetivo de poner en funcionamiento el SEAE, tan pronto como entrara en vigor el Tratado y se procediera al nombramiento del alto representante. Los Estados miembros y el Parlamento Europeo fueron consultados a lo largo del proceso y defendieron enfoques diferentes. Mientras que los primeros se inclinaron por un servicio que contara con una composición equilibrada entre personas procedentes de los servicios de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros, el Parlamento optó, en su Resolución del 26 de mayo de 2005, por un servicio integrado en los servicios de la Comisión en términos organizativos, administrativos y presupuestarios, lo que le permitiría ejercer un control político sobre el mismo.

Los trabajos sufrieron un nuevo parón tras el resultado negativo del referéndum irlandés de 2008 pero se reiniciaron después del anuncio del Consejo de la celebración de un segundo referéndum en Irlanda. La Eurocámara aprobó una nueva Resolución, en octubre de 2009, en la que le recordaba al Consejo que era fundamental mantener un diálogo inicial y detallado con el Parlamento para una puesta en funcionamiento eficaz del SEAE y para garantizar que se le asignasen los recursos financieros necesarios. El Parlamento reiteró, también, que el SEAE debería integrarse en la estructura administrativa de la Comisión, para garantizar de esta manera una absoluta transparencia, y que debería estar sujeto a las decisiones del Consejo en los ámbitos tradicionales de la política exterior (política exterior y de seguridad común y política común de seguridad y defensa) y a las decisiones del Colegio de Comisarios en el ámbito de las relaciones exteriores comunes.

Además, la Eurocámara manifestó sus primeras líneas rojas de cara a la negociación de la Decisión del Consejo. Primero, que todo el personal del SEAE debería poseer el mismo carácter temporal o permanente y los mismos derechos y obligaciones independientemente de su origen y

que deberían disponer de cierta independencia objetiva en el marco de las instrucciones emanadas de las responsabilidades definidas en los Tratados. Segundo, que deberían otorgarse al alto representante y vicepresidente de la Comisión las competencias de autoridad facultada para proceder a los nombramientos en el SEAE. Tercero, que debería incluirse en la Decisión la estructura de organización del servicio y que el organigrama se debería aprobar como parte del presupuesto de la Comisión (gastos administrativos) en el marco del procedimiento presupuestario anual. Cuarto, que el SEAE debería estar dirigido por un director general responsable ante el alto representante y vicepresidente de la Comisión. Quinto, que el SEAE debería ramificarse en diferentes direcciones especializadas para cada uno de los distintos ámbitos geoestratégicos y en otras direcciones competentes para las cuestiones relativas a la política de seguridad y defensa, la gestión civil de crisis y asuntos multilaterales y horizontales, incluidos los derechos humanos y las cuestiones administrativas. Sexto, que el alto representante y vicepresidente de la Comisión debería comprometerse a informar a las comisiones de Asuntos Exteriores y de Desarrollo del Parlamento Europeo sobre sus nombramientos para altos cargos del SEAE, y tendría que aceptar que se celebraran audiencias de los candidatos, si la Eurocámara así lo decidiera.

A pesar de todo, el verdadero embrión de la política exterior común ha sido el trabajo de Javier Solana a lo largo de más de 10 años como Mister PESC y alto representante en un esfuerzo ímprobo y mundialmente reconocido por hacer común la presencia y la política externa de la Unión

El 23 de octubre de 2009 se presentó el documento de base, elaborado por la Presidencia del Consejo y los Estados miembros. Con el objetivo de elaborar la propuesta legislativa y partiendo del documento del Consejo y de las recomendaciones del Parlamento, la alta representante –la británica Catherine Ashton– creó un grupo de trabajo, formado por una docena de expertos provenientes del Consejo, la Comisión y de las presidencias rotatorias. Finalmente, la propuesta de Decisión vio la luz el 25 de marzo de 2010.

La negociación del acuerdo y los papeles de la Presidencia Española y del Parlamento Europeo

Prácticamente sólo un mes más tarde de la presentación del proyecto de Decisión, el 26 de abril de 2010, el Consejo de Asuntos Generales, presidido por Miguel Ángel Moratinos, llegaba a un acuerdo político global respaldado por la Comisión Europea. No obstante, con el acuerdo de los gobiernos no finalizaba la tramitación de la Decisión. Los nuevos poderes institucionales que ha instaurado el Tratado de Lisboa han revolucionado la

toma de decisiones y el Parlamento Europeo, que ha visto reforzado su poder legislativo, se ha convertido en un actor clave al ser necesaria su aprobación para la adopción de los Reglamentos sobre el presupuesto y el estatuto del personal.

La Eurocámara ha respondido con seriedad a sus nuevas responsabilidades y los tres grandes grupos políticos (Partido Popular Europeo, Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas y Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa), encabezados por los ponentes del informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento –el popular alemán Elmar Brok y el liberal belga Guy Verhofstadt– y el ponente de la Comisión de Presupuestos –el socialista italiano Roberto Gualtieri– han trabajado conjuntamente con el objetivo de incluir en la Decisión sus prioridades. A las líneas rojas señaladas antes, los ponentes del P.E. añadieron: un mayor espectro de competencias para el futuro servicio (la política de desarrollo, la ayuda humanitaria o la política de vecindad); una distribución equitativa de nacionalidades en el personal; el nombramiento de delegados políticos con responsabilidad política para asistir a la Baronesa Ashton; y un cuerpo exterior en el que, al menos, la mitad de sus componentes procedan de la Comisión. En definitiva, el Parlamento quería dejar claro que no dejaría a un lado la metodología comunitaria, ni aceptaría un control insuficiente por parte de la Eurocámara a nivel político y presupuestario.

Tras largas jornadas de trabajo, el pasado 21 de junio en Madrid, Catherine Ashton, la Presidencia española de la Unión y los representantes del Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo político sobre la organización y el funcionamiento del SEAE

Tras largas jornadas de trabajo, el pasado 21 de junio en Madrid, Catherine Ashton, la Presidencia española de la Unión y los representantes del Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo político sobre la organización y el funcionamiento del SEAE. Además, se acordaron dos declaraciones de la alta representante sobre responsabilidad política y sobre la estructura básica de la administración central. Pero este acuerdo global, alcanzado en un tiempo récord, todavía tendría que ser confirmado por las instituciones comunitarias.

Gran parte del éxito de este acuerdo recae en la Presidencia española que ha desempeñado un excelente y discreto papel como mediadora en la negociación, retomando buena parte de las iniciativas de la Eurocámara, a sabiendas de que ésta había amenazado con hacer uso de sus competencias, en materia presupuestaria y de personal, para bloquear la puesta en marcha del SEAE si no se cumplían sus exigencias. Por ello, no es casualidad que el procedimiento de consulta al Parlamento se haya transformado en un procedimiento de co-decisión de *facto* y que los ponentes hayan negociado no sólo los aspectos relativos al presupuesto y el personal, sino otras modificaciones relativas a la organización y

el funcionamiento del SEAE. Esta transformación ha propiciado que el acuerdo se alcanzase en pocos meses, en aras de suplir los retrasos que ha sufrido la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El 8 de julio de 2010, la Eurocámara dio su aprobación a la propuesta de la alta representante en su versión modificada. El Parlamento y, en particular, el Grupo Socialista han logrado introducir en el texto final sus tres prioridades fundamentales: (1) el objetivo de un SEAE eficaz y coherente que contribuya a reforzar la voz europea en la arena internacional; (2) el respeto del método comunitario y del papel de la Comisión, a través de un vínculo estrecho entre el SEAE y la Comisión Europea; y (3) la garantía de un control político y presupuestario por parte del Parlamento sobre el SEAE.

Además, el acuerdo contempla la mayoría de las peticiones del Parlamento. Primero, que aunque la contratación se base en los méritos, el equilibrio geográfico y el de género sean tenidos en cuenta en los nombramientos de los Jefes de las Delegaciones de la UE y que la Comisión Europea participe en el proceso de selección de éstos, aunque sea Ashton quien tome las decisiones finales.

Segundo, que al menos un 60% del personal del SEAE esté formado por funcionarios de la Unión, lo que garantiza la identidad comunitaria del servicio, y que los funcionarios de los servicios diplomáticos nacionales, que representarán un tercio del personal, sean agentes temporales por un máximo de ocho años con la posibilidad de renovarles dos años más. Así, el 1 de enero de 2011, un total de 1.525 funcionarios de la Comisión y la Secretaría General del Consejo serán transferidos al SEAE y se crearán 100 nuevos puestos. El SEAE tendrá su sede en Bruselas y estará formado por una administración central y 136 antiguas delegaciones de la Comisión.

Tercero, que se cree, además, de una administración central –formada por direcciones generales divididas en oficinas geográficas que cubran todos los países y regiones del mundo–, una estructura dedicada a los derechos humanos en la sede y en las delegaciones, así como un departamento que asista a la alta representante en sus relaciones con la Eurocámara.

Cuarto, que el control político y presupuestario del Parlamento esté garantizado mediante los derechos de descarga (control de la gestión presupuestaria) sobre el servicio en su conjunto. Además, aunque el presupuesto operacional será responsabilidad de la Comisión, la alta representante se ha comprometido a que el Parlamento reciba un documento que explique qué partes del presupuesto de la Comisión están consagradas a las acciones exteriores, incluyendo los planes de establecimiento de las delegaciones de la Unión y el gasto de las acciones desglosado por país y misión. El presupuesto administrativo del SEAE entrará en una nueva sección denominada “Servicio Europeo de Acción Exterior”.

Quinto, que los representantes especiales de la UE y los jefes de las Delegaciones, en los países y organizaciones que el Parlamento considere “estratégicamente importantes”, comparezcan ante la Comisión de Asuntos Exteriores.

Además, ésta comisión y la de Presupuestos tendrán un mayor control sobre las misiones de la Política Exterior y de Seguridad Común financiadas con presupuesto de la Unión. Todos estos puntos han quedado reflejados en la declaración sobre responsabilidad política de la alta representante que se han publicado acompañando a la Decisión en el Diario Oficial de la Unión.

Sexto, que en el organigrama figure, por debajo de Ashton, un secretario general ejecutivo y dos secretarios adjuntos.

Por último, los diputados han introducido en la Decisión la obligatoriedad de presentar antes de 2011 un informe, al Parlamento, al Consejo y a la Comisión, sobre el funcionamiento del SEAE y a mediados de 2013, una evaluación de su organización y funcionamiento.

El pasado 26 de julio, la tramitación de la Decisión finalizó con su adopción en el Consejo de Asuntos Generales y el 3 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la UE. Actualmente, se está negociando el reparto de puestos del equipo directivo del cuerpo diplomático en Bruselas y de las “Embajadas” de la UE.

Ahora sólo falta que el Parlamento Europeo se pronuncie sobre el Reglamento Financiero, el Reglamento relativo al Estatuto del Personal de la UE y las modificaciones al presupuesto de 2010, temas en los que tiene poder de co-decisión. No obstante, se espera que el Parlamento no dilate la tramitación de los mismos y dé su aprobación en la próxima sesión plenaria de octubre, al haber logrado introducir en la Decisión la mayor parte de sus peticiones, permitiendo así que la puesta en marcha definitiva del SEAE se lleve a cabo en diciembre de 2010, coincidiendo con el aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Conclusión

No cabe duda de que el establecimiento del SEAE supone un paso adelante en la construcción de una UE más sólida, coherente y eficaz a nivel internacional. No obstante, esto no significa que se ponga fin a la diplomacia de los Estados miembros, sino que asistimos al nacimiento de una estructura que aúna, a la vez, la naturaleza comunitaria y la intergubernamental.

Tras alcanzar el reto de poner en marcha un verdadero sistema diplomático europeo en el que se sustente la política exterior común, la Unión debe consagrarse a nuevos desafíos que requieren su acción concertada. Los retos de la seguridad global, los efectos del cambio climático, el terrorismo internacional, la proliferación nuclear, o la crisis económica y financiera sólo pueden ser abordados desde una perspectiva supranacional. Actuando por separado en el ámbito de la defensa y la economía, los europeos no sólo estarán condenados a la irrelevancia en las relaciones internacionales, sino que además vivirán con más inseguridad. De nada servirán los esfuerzos realizados para que la UE desempeñe un papel en las esferas de la diplomacia y la seguridad, que esté a la altura de su poder económico, si no logramos la construcción de una política común de defensa y la gobernanza económica de la Unión.

Sólo falta que el Parlamento Europeo se pronuncie sobre el Reglamento Financiero, el Reglamento relativo al Estatuto del Personal de la UE y las modificaciones al presupuesto de 2010, temas en los que tiene poder de co-decisión

No hay mejor manera de concluir este informe que recordando unas palabras del que podríamos considerar padre de la política exterior europea, Javier Solana, premio Carlomagno, quien, al recoger el máximo galardón europeo en Aquisgrán, reivindicó Europa “como un actor global, que hable con una sola voz y se convierta en factor decisivo de paz y estabilidad mundiales. Ésta es mi Europa”, dijo al final. También es la nuestra.

Ramón Jáuregui Atondo

Diputado Socialista del Parlamento Europeo

Francia y la expulsión de la comunidad romaní: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

La expulsión de gitanos rumanos y búlgaros desde Francia ha provocado condenas internacionales, al tiempo que es apoyada por buena parte de la opinión pública francesa.

Christophe Bertossi

Tema

La expulsión de gitanos rumanos y búlgaros desde Francia ha provocado condenas internacionales, al tiempo que es apoyada por buena parte de la opinión pública francesa.

Resumen

En el mes de agosto de 2010, la decisión del Gobierno francés de expulsar a gitanos rumanos de vuelta a Rumanía provocó una oleada de indignación a nivel internacional. No obstante, más que una nueva política (en Francia, la expulsión de romaníes a Bulgaria y Rumanía lleva practicándose muchos años sin que ello haya desencadenado grandes debates), se trata ante todo de un nuevo ciclo del debate político francés sobre la inmigración, la integración y la identidad nacional. El presente ARI propone analizar las paradojas de esta mediatización, exponiendo la estructura del debate público que se ha impuesto en Francia desde principios de esta década con respecto a estas materias.

Análisis

En pocas semanas, la decisión del Gobierno francés de expulsar a centenares de gitanos a Rumanía ha sido reprochada internacionalmente con una dureza que, sin duda, no tiene precedentes en la historia reciente de las políticas migratorias francesas.

Unos detrás de otros, sin distinción, desde el Comité de la ONU para la eliminación de la discriminación racial, hasta el Papa Benedicto XVI, la prensa internacional (en la que destacó el sonado titular del diario británico *The Times* que evocaba a la Gestapo)¹, el Parlamento Europeo y hasta Fidel Castro, denunciaron el rumbo racista y xenófobo de las medidas políticas francesas. Frente a estas críticas, el Gobierno francés respondió, por un lado, apelando a la soberanía de Francia y al imperativo del orden y de la seguridad públicos y, por otro, asegurando que Francia

respetó el Derecho internacional y la legislación comunitaria al llevar a cabo dichas expulsiones.

Ha sido mucho lo que se ha dicho y escrito sobre el coste que supone esta decisión para los principios fundamentales del Derecho y de la democracia: los derechos humanos (aquí vulnerados por un enfoque supuestamente cargado de racismo y xenofobia), el Derecho internacional (especialmente en lo que respecta a la protección de menores) y la legislación europea (en concreto, la relativa a la libre circulación de los ciudadanos europeos). Pero todo esto no explica lo que ocurrió: ¿cómo hemos llegado hasta aquí? ¿Cómo, en menos de 15 días en plenas vacaciones estivales, se ha convertido Francia en el paradigma mundial de un “racismo” y de un “nacionalismo xenófobo de Estado” percibido como la contradicción violenta de los principios fundamentales de los “derechos del hombre y del ciudadano”, los cuales se supone, además, que se encuentran en las propias raíces de la identidad política de la República Francesa? ¿Y cómo ha podido esta política recibir el apoyo de una parte importante de la opinión pública francesa?²

Para responder a estos interrogantes, es necesario recordar lo que ocurrió a partir de julio de 2010 y reconstruir la cadena de acontecimientos que llevó al Gobierno francés a adoptar la decisión de destruir centenares de “campamentos de romaníes” y proceder a las expulsiones de ciudadanos rumanos. Pero esta cadena de acontecimientos es, por sí misma, curiosa y paradójica. Por consiguiente, para entenderla, también hay que “ampliar la imagen”, relacionando estos últimos episodios de la política francesa de inmigración con las políticas y los debates públicos entablados sobre inmigración, identidad nacional y ciudadanía desde el inicio de esta década.

Expulsión de los romaníes a Rumanía: una decisión paradójica de las autoridades francesas

La noche del 16 al 17 de julio de 2010, tras una persecución a la carrera cerca de Saint-Aignan, una pequeña localidad de 3.400 habitantes situada en el departamento de Loir-et-Cher (en el centro de Francia), un gendarme mató de un disparo a Luigi Duquet, un joven de 22 años de edad, de nacionalidad francesa y perteneciente a una familia de “viajeros”. En represalia, el 18 de julio, el puesto de gendarmería de Saint-Aignan fue atacado por unas 50 personas. Según palabras del alcalde, “ha sido un ajuste de cuentas entre los ‘viajeros’ y la gendarmería”, “algunos iban cubiertos con pasamontañas y armados con hachas y barras de hierro”.³ Esa misma noche, se envió al lugar de los hechos a 300 militares y dos helicópteros.

Lejos de allí, también durante la noche del 16 al 17 de julio, se desencadenaron “disturbios” en el barrio de La Villeneuve de Grenoble. También en este caso el detonante fue una persecución a la carrera que acabó mal: uno de los atracadores a mano armada del Casino d’Uriage, a unos kilómetros de Grenoble, murió a causa de un disparo de la policía cuando se había refugiado en este barrio popular de los “suburbios” de Grenoble, donde se concentra una parte importante de la población procedente de la inmigración poscolonial (lo que hoy en día designa el término “suburbios” en el debate público en Francia). Tras este fallecimiento, unos 50 “jóvenes del barrio” se enfrentaron a la policía en escenas de violencia difundidas por la prensa nacional. La policía fue el objetivo de tiros con balas reales. Los medios de comunicación y el Gobierno hablaron de “guerrilla

urbana” y de “guerra”. También en este caso al lugar se enviaron helicópteros y centenares de agentes de la policía.

En respuesta al primer drama, el presidente de la República anunció el 21 de julio la organización de una reunión ministerial especial “sobre los viajeros” y, añadió, “sobre los romaníes”, ya que “los acontecimientos que tuvieron lugar en el departamento de Loir-et-Cher ponen de relieve los problemas que plantea el comportamiento de algunos viajeros y de los romaníes. (...) En esta reunión se determinará la posición de todos los departamentos y se tomará la decisión de expulsar a todos los habitantes de los campamentos en situación irregular”.⁴ En la misma declaración, Nicolas Sarkozy estableció un vínculo con los enfrentamientos de Grenoble: “El Gobierno lucha de manera implacable contra la delincuencia. Es una verdadera guerra la que vamos a librar contra los traficantes y los delincuentes”.⁵ La reunión sobre “las comunidades itinerantes y los romaníes” tuvo lugar el 28 de julio. En ella se decidió llevar a cabo el desmantelamiento de 300 campamentos “ilegales” en los tres meses siguientes.

El 30 de julio de 2010, Nicolas Sarkozy pronunció un discurso en Grenoble con ocasión de la entrada en funciones de un nuevo prefecto designado inmediatamente después de los actos violentos que tuvieron lugar en La Villeneuve. Éric Le Douaron, el nuevo prefecto, es un antiguo director de la Policía de Fronteras francesa (*Police aux frontières*). En su discurso, el presidente de la República le solicitó “restaurar la autoridad del Estado de manera estricta”. Repitió de nuevo que se trata “de una guerra que hemos decidido librar contra los traficantes y los delincuentes”. El discurso expuso que ya no existían diferencias entre la “delincuencia organizada” (es decir, el ataque contra el Casino d’Uriage) y la “pequeña delincuencia” (es decir, “en los suburbios”). Y Nicolas Sarkozy dedujo lo siguiente: “hay que reconocer, me veo obligado a decir, que sufrimos las consecuencias de 50 años de inmigración insuficientemente regulada”. Por consiguiente, “la norma general es clara: se debe devolver a los clandestinos a sus países de origen. Y es en este contexto, de hecho, en el que he pedido que se ponga fin a los establecimientos salvajes de campamentos de romaníes. Se trata de zonas sin ley que no podemos tolerar en Francia”.⁶

Aunque el Gobierno se haya defendido de llevar a cabo una política dirigida a un grupo nacional o étnico concreto, una circular del Ministerio del Interior francés del 5 de agosto de 2010 dirigida a los prefectos, recuerda los objetivos de “la evacuación de los campamentos ilegales (...), prioritariamente, los de los romaníes” y de “impedir la instalación de nuevos campamentos ilícitos de romaníes”. El documento añade: “las operaciones llevadas a cabo a partir del 28 de julio contra los campamentos ilícitos de romaníes sólo han dado lugar a un número *demasiado limitado* de repatriaciones”.⁷ No sólo se constata que dicha prioridad se refiere a un grupo concreto de extranjeros (los emigrantes romaníes), sino que, además, el Ministerio del Interior pide a los prefectos que aumenten significativamente el número

de expulsiones a Rumanía.⁸ Una circular del 9 de agosto solicitó a los prefectos que comuniquen al Ministerio del Interior “cualquier operación de evacuación de envergadura, o susceptible de provocar un eco mediático”.⁹

Así pues, en menos de dos semanas, la estructura del problema público quedó considerablemente ampliada.

Desencadenado por un “suceso” aislado que enfrentó a las fuerzas del orden y los “itinerantes” franceses, el problema acabó refiriéndose a una “guerra contra los traficantes”, vinculada a un problema de “cincuenta años de inmigración” al territorio francés, a una “crisis” de la integración de los extranjeros, de la autoridad del Estado y de los principios de la República en su lucha contra “la inmigración ilegal”.

Desencadenado por un “suceso” aislado que enfrentó a las fuerzas del orden y los “itinerantes” franceses, el problema acabó refiriéndose a una “guerra contra los traficantes”, a una “crisis” de la integración de los extranjeros, de la autoridad del Estado y de los principios de la República en su lucha contra “la inmigración ilegal”

Esta ampliación del problema no es nada simple. Podríamos haber esperado razonablemente que el Gobierno francés combatiera la *especificidad* de los acontecimientos de Saint-Aignan, formulando un diagnóstico diferente del que exigieron los “disturbios” de Grenoble; que fuera el momento de entablar un debate público sobre el lugar ocupado por los “itinerantes” en la ciudadanía francesa; que fuera también el momento de luchar contra la confusión frecuente entre comunidades “itinerantes” y emigrantes romaníes, ya que el desconocimiento a este respecto es general entre el público; que la infracción por parte de Francia de la Carta comunitaria de los Derechos Sociales en lo que concierne a las condiciones de vida de los “itinerantes” fuera objeto de debate, y, eventualmente, que se idearan medidas para poner remedio a este problema; y que se evaluara la legislación existente y su aplicación real, particularmente en lo que respecta a la puesta a disposición de terrenos para campamentos de los grupos afectados.

Sin embargo, no ocurrió nada de esto. El debate se desarrolló en otro contexto, en un ámbito absolutamente distinto, el de las comunidades romaníes de Rumanía, la inmigración “ilegal” y la “crisis del modelo republicano”.

A partir de aquí, para entender el mecanismo y los motivos de esta discrepancia entre el problema inicial y la definición de otro problema público por el Gobierno francés, hay que “ampliar la imagen” y recordar ciertas características de los debates públicos sobre Francia, la inmigración, el multiculturalismo y la ciudadanía republicana que se han entablado en el país desde el año 2005.

⁴ Déclaration de M. le Président de la République sur la sécurité, Conseil des ministres, Palais de l’Élysée, Mercredi 21 juillet 2010”, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-de-m-le-president-de-la-republique.9344.html?search=Roms>. Los subrayados son del autor.

⁵ *Ibid.* Las asociaciones de apoyo a los viajeros condenan el anuncio de dicha reunión, considerada como “una declaración de guerra”, y recuerdan que el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Comité de Ministros del Consejo de Europa notificó a Francia la violación de siete artículos de la Carta Social.

⁶ “Prise de fonction du nouveau préfetm, Discours de M. le Président de la République, Grenoble, Vendredi 30 juillet 2010”, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/prise-de-fonction-du-nouveau-prefet.9399.html>.

⁷ Circular NOR: IOCK1017881J. Los subrayados son del autor.

⁸ La Comisión consideró el 14 de septiembre que esta circular, divulgada por la prensa, era contraria a los principios fundamentales de la UE, y anunció su intención de denunciar a Francia ante los tribunales.

⁹ Circular NOR: IOCK1021288J, http://ovh.softdom.com/Circulaire_du_9_a0%3%BBT_2010.pdf, consulta 13/IX/2010. Los subrayados son del autor.

¹ “Sarkozy Expels Roma to Spark Memories of Gestapo”, *The Times*, 17/VIII/2010.

² Un sondeo realizado el 26 de agosto de 2010 indicaba que aunque el 42% de los encuestados se oponían a estas expulsiones, el 48% se mostraban favorables a ellas: “Les Français divisés sur l’expulsion des Roms”, *Libération*, 26/VIII/2010.

³ Citado por www.liberoles.fr, 18/VIII/2010.

Cinco contextos del debate francés para explicar las paradojas del verano 2010

Cinco “variables” importantes en estos debates pueden explicar la transformación del “problema” de Saint-Aignan en una nueva agenda en materia de inmigración y seguridad. Aunque es cierto que estas cinco “variables” no son nuevas en el debate francés, los discursos mediáticos y políticos sobre la inmigración y la ciudadanía reformularon en buena medida el consenso “republicano” en cada una de ellas, desde principios de esta década y, más concretamente, desde los “disturbios” de otoño de 2005. Dicho de otro modo, se trata de los cimientos de la estructura del debate actual. Esta estructura explica al mismo tiempo el encadenamiento paradójico entre los sucesos del verano de 2010 y el hecho de que las expulsiones de rumanos a Rumanía hayan recibido un apoyo relativamente importante entre la opinión pública francesa.

Primer contexto: el “modelo republicano de integración” y su “crisis”

Desde mediados de la década de 1980, cuando los inmigrantes poscoloniales llegaron a Francia en las décadas de 1960 y 1970 se establecían permanentemente en Francia y renunciaban a “regresar” a sus países de origen, la cuestión del acceso de los extranjeros a la nacionalidad (y, por tanto, a la ciudadanía) francesa, se convirtió en un reto político. Para responder a esta incorporación de extranjeros a la ciudadanía francesa, surgió un consenso: la integración debía hacerse a partir del modelo histórico de la República Francesa. Este “modelo republicano de integración” utiliza una definición “política y universalista” de la integración política y cultural de los inmigrantes, en respeto de los valores de la República (“libertad, igualdad, fraternidad”), de la importancia de la neutralidad del espacio público y de la conservación de las identidades culturales o religiosas en el interior de los confines del terreno privado de las familias. La ciudadanía es una identidad pública que no conoce identidades privadas. Se basa en la fidelidad a los principios del universalismo republicano ideal, el compromiso cívico, la lealtad nacional (y, añadamos también, la igualdad).

Realmente, este relato no duró mucho tiempo. Sufrió numerosas transformaciones hasta principios de la década actual. Pero, a partir de 2005 y de los “disturbios en los suburbios”, tomó forma un nuevo consenso público: este “modelo republicano de integración” estaría ahora en crisis. Esta crisis no se debería a la dificultad de adaptar el “modelo” a la nueva realidad social de la Francia contemporánea, sino al rechazo del “modelo” por las comunidades procedentes de la inmigración. En lugar de mostrarse “indiferente ante la diferencia” (algo que nunca ha ocurrido realmente), el “modelo” queda reformulado a partir de temas cada vez más explícitos en cuanto a etnias, raza y religión (el islam). Prueba de ello es el diagnóstico público efectuado de los “disturbios” de 2005, totalmente transformado en el “problema de la identidad de los inmigrantes” (la poligamia, el islam, el rechazo del Estado francés y el rechazo de la identidad nacional como fidelidad). Sólo los investigadores que llevan mucho tiempo trabajando en estos temas y los servicios de inteligencia (¡el servicio de inteligencia de la policía francesa!) se oponen a este diagnóstico y muestran entonces las dinámicas sociales que están en marcha en

estos acontecimientos, sin relacionarlas con las identidades religiosas o culturales.¹⁰

Todo el debate francés sobre la ciudadanía se adoptó en esta nueva lógica: el universalismo ya no funciona *por motivo de la etnia* de los “inmigrantes” (sin considerar además que dichos “inmigrantes” son franceses hace ya dos generaciones). Una de las primeras secuelas de esta nueva idea del “modelo en crisis”, una conclusión que se recordó en 2008 en la cumbre europea de Vichy, tuvo eco a partir de 2005, cuando el ministro del Interior de aquel momento (Sarkozy) prometió *la expulsión* de Francia de los “agitadores”, dejando entrever que eran todos extranjeros, cuando en realidad se trataba de jóvenes ciudadanos franceses, nacidos en Francia, socializados en la cultura francesa. Evidentemente, no se verificó ninguna expulsión.

Segundo contexto: el “problema de la integración” y sus consecuencias

La nueva idea de una “crisis del modelo francés” está vinculada a la evolución del discurso sobre los orígenes del “problema de la integración”. También en este caso, el diagnóstico público ha evolucionado mucho en 30 años. Pero durante el último período se ha consolidado una nueva evidencia: el “problema de la integración” no tiene nada que ver con las discriminaciones sentidas o vividas por los franceses procedentes de la inmigración (los temas del debate sobre la integración durante la década de 1990, especialmente en el momento de la firma del Tratado de Ámsterdam de 1997).

El “problema de la integración” no tiene dimensión social. Nicolas Sarkozy resumió esta idea en su discurso de Grenoble del pasado 30 de julio: “No se trata de un problema social: lo que ha ocurrido es en un problema de timadores, se trata de valores que están desapareciendo”.

Por consiguiente, en esta perspectiva, estos valores tienen que ver con la identidad nacional. De ahí la creación tras las elecciones presidenciales de 2007 de un Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo (más adelante, Desarrollo Solidario). De ahí el lanzamiento de un “debate sobre la identidad nacional” bajo los auspicios de este mismo Ministerio durante el invierno de 2009-2010. De ahí también una serie de medidas que se propusieron tras los acontecimientos del verano de 2010, entre las que se incluían, por ejemplo, la posibilidad de despojar de su nacionalidad francesa a un ciudadano francés nacionalizado en los 10 años anteriores y que hubiera matado a un funcionario de policía o de la gendarmería.

Esto ilustra una transformación profunda de los guiones utilizados para definir el problema de la integración y de las consecuencias en materia de política pública: la lucha contra las discriminaciones ya no es una prioridad. La política de integración se basa en la “lucha contra la inmigración irregular”. Ello implica asimismo un rechazo hacia cualquier análisis de mayor componente sociológico sobre estos temas y hacia cualquier enfoque crítico sobre la política actual. Brice Hortefeux lo resumió claramente respondiendo a las críticas realizadas este verano frente a la política de expulsión de los rumanos: “Están ustedes cegados por el sentimiento dominante de los que dicen ser bienpensantes, quienes, recreándose en su pensamiento, renuncian a actuar”.¹¹

Tercer contexto: los valores, la ley y el orden público

Cimentado como un problema de orden público y de seguridad nacional, la cuestión de la ciudadanía ha puesto el acento, tal y como acabamos de ver, en los valores. Estos valores han quedado singularmente cristalizados contra las supuestas identidades culturales o religiosas de los “inmigrantes” (es decir, de los franceses procedentes de la inmigración poscolonial). El propio islam se ha convertido en un desafío de orden público, tal y como ponen de manifiesto la ley tendente a la prohibición general del uso del *niqab*¹² en los espacios públicos o el proyecto de despojar de su nacionalidad a cualquier francés nacionalizado en los 10 años anteriores en caso de “poligamia de hecho” (una noción abandonada en septiembre de 2010, considerada imposible de aplicar).

Pero es también en la jurisprudencia reciente sobre el acceso a la nacionalidad francesa donde hallamos tales elementos, especialmente con respecto a la denegación de la nacionalidad a las mujeres “con velo” desde hace algunos años, basándose en que su práctica del islam se opone a los principios de la República. La igualdad entre hombre y mujer ha quedado así a menudo reivindicada para justificar este rechazo. Aquí llegamos a una paradoja: el discurso dominante acusa al islam de no respetar la igualdad entre el hombre y la mujer y en la República se alaba un potente principio de emancipación de las mujeres; pero como no se les considera suficientemente emancipadas, se les deniega la condición de ciudadanas francesas (aunque sean esposas o madres de francesas).

Todo ello tiene una consecuencia sobre la articulación entre la ley y los valores en el debate actual. El ejemplo de la prohibición generalizada del uso del velo integral islámico en los espacios públicos (un texto votado el 14 de septiembre de 2010) es muy ilustrador. Tras el “debate sobre la identidad nacional” y los trabajos de investigación de la Comisión Parlamentaria sobre el uso del velo integral islámico en Francia (dos debates celebrados en la misma época), las conclusiones fueron las siguientes: la identidad nacional francesa se basa en los principios de la República, entre los que destaca el laicismo; llevar el velo integral es incompatible con estos grandes principios; por lo tanto, hay que prohibir el uso del velo integral y reafirmar el sentido de nuestros valores y de nuestra identidad. Pero la transposición a derecho positivo de esta conclusión política ha resultado muy complicada. ¿Cómo encontrar los fundamentos jurídicos que respeten también los principios constitucionales de la libertad religiosa? El laicismo no ofrece ninguna solución jurídica, tal y como recordó el Consejo de Estado en un dictamen presentado al Gobierno en primavera de 2010, en el que consideraba que era complicado aplicar la prohibición general del uso del velo integral islámico desde el punto de vista del Derecho.¹³

El Gobierno decidió no obstante continuar con su proyecto. Para ello, se invocaron dos fundamentos jurídicos. El primero de ellos, sorprendente, fue avanzado por Eric Besson, ministro de Inmigración: se basó en la jurisprudencia francesa sobre el “lanzamiento de enanos” (profesionales del *music-hall* que sacan provecho de su

estatura haciéndose lanzar desde cañones en espectáculos de discoteca). La idea es que la República rechaza que haya personas que alienen su dignidad, aunque sean ellas mismas las que lo consentan. Este argumento del “lanzamiento de enanos” no ha tenido mucha repercusión. El segundo, más clásico y definitivamente adoptado, es el del orden público y la seguridad: se trata de prohibir a toda persona llevar el rostro cubierto en los espacios públicos. Estamos muy alejados del contenido normativo asignado al laicismo y a la igualdad entre hombre y mujer.

Todo el debate francés sobre la ciudadanía se adoptó en esta nueva lógica: el universalismo ya no funciona por motivo de la etnia de los “inmigrantes” (sin considerar además que dichos “inmigrantes” son franceses hace ya dos generaciones)

En un contexto de intensa politización del discurso sobre el islam y la inmigración, los valores siguen prevaleciendo sobre el derecho, con los riesgos que imaginamos, pero también con la poca eficacia de las nuevas leyes así aprobadas: recordemos la famosa normativa sobre las pruebas de ADN, aprobada en 2007 para enmarcar la reagrupación familiar y luchar contra los “fraudes”. Los principios constitucionales la sometieron a tales exigencias, que nunca fue aplicada.¹⁴

Cuarto contexto: el Estado, la soberanía nacional y el control de las fronteras

En el otoño de 2010, el Parlamento francés votará su séptima ley sobre la inmigración desde el año 2003.¹⁵ Desde 2005, la idea de una “inmigración escogida” se ha presentado como la nueva línea de la política francesa. Se trata de subrayar que una política “de inmigración cero” no funciona y que no responde a las necesidades de la economía francesa. “La inmigración escogida” descansa sobre la organización de la inmigración “legal” y la lucha contra “la inmigración ilegal”. Desde hace algunos años, especialmente desde que afloró la crisis financiera y económica de 2008, sólo la lucha contra la “inmigración ilegal” ha sido anunciada públicamente. Cada año se imponen al ministro de Inmigración unos objetivos calculados entre 25.000 y 30.000 expulsiones de “sin papeles”. Como todo “cupó”, dichos objetivos son complicados de alcanzar.

También hemos visto aparecer en las estadísticas sobre las expulsiones un grupo importante que no era aquel sobre el que versaban los debates públicos hasta entonces. En lugar de ver los grupos habitualmente contemplados por la política de lucha contra la inmigración irregular (los africanos subsaharianos o los magrebíes), los nacionales de nuevos países miembros de la UE, aún sometidos a restricciones de establecimiento y de acceso al mercado laboral, constituyeron el grueso del contingente de expulsados, antes y después de la adhesión de Bulgaria y de Rumanía a la UE. Los rumanos fueron así los primeros en ser expulsados –y,

¹⁰ “Selon les RG, les émeutes en banlieues n'étaient pas le fait de bandes organisées”, *Le Monde*, 7/XII/2005.

¹¹ “Brice Hortefeux, les bien-pensants et la gauche milliardaire”, *Le Monde*, 21/VI/2010.

¹² Se trata del “velo integral islámico” o *niqab*, llamado *burka* entre la opinión pública francesa, un atuendo que se lleva en Afganistán, incluso a pesar de que en Francia no hay mujeres que lleven el burka...

¹³ En su dictamen al Gobierno de mayo de 2010, el Consejo de Estado consideraba que “una prohibición absoluta y general del uso del velo integral como tal” se encontraría “expuesta a grandes incertidumbres constitucionales y convencionales”: “Loi sur la burqa: avis défavorable du Conseil d'État”, *Le Figaro*, 14/VI/2010. Incluso a pesar de que en Francia no hay mujeres que lleven el burka...

¹⁴ En septiembre de 2009, el ministro de Inmigración renunciaba a firmar los decretos de aplicación de esta medida prevista por la ley de 2007.

¹⁵ Ya se han votado seis leyes, respectivamente sobre el asilo (10/XII/2003), la residencia y la nacionalidad (26/XI/2003), las expulsiones (26/VII/2004), la inmigración y la integración (24/VI/2006), los matrimonios de conveniencia (14/XI/2006) y, por último, la ley sobre el dominio de la inmigración, la integración y el asilo (23/X/2007).

por consiguiente, los primeros que permitieron alcanzar los cupos anuales de expulsión (3.815 rumanos en 2005 y 5.041 en 2006)–. Desde la adhesión de Rumanía a la UE en 2007, estas cifras ya no aparecen en las estadísticas.¹⁶ Sabemos que estas expulsiones a los nuevos países de la UE continúan integrando la parte esencial del contingente de expulsados (7.862 en 2008, 6.626 en 2009 y alrededor de 5.500 hasta el 25 de agosto de 2010).

Esto relativiza la “novedad” de la política francesa aplicada este verano. Más que una “nueva política”, es una “nueva concepción” política y pública la que se ha otorgado a este grupo. Los rumanos de Rumanía y de Bulgaria constituyen una población necesaria hoy en día para asentar la autoridad del Estado y demostrar su eficacia, ya que permiten demostrar a la opinión pública que es posible alcanzar las cifras anunciadas de la política de lucha contra la inmigración irregular.

Esta crítica internacional tiene, definitivamente, muy pocas posibilidades de parecer hoy en día legítima a los ojos de los poderes públicos y de gran parte de la opinión pública (aunque dicha opinión pública parece estar dividida)

Quinto contexto: Europa y Francia

Es inútil insistir aquí sobre las consecuencias del “no” francés en el referéndum sobre el Tratado de la Constitución Europea en 2005. Sólo recalcaremos un aspecto del lugar que ocupa Europa en las políticas y los discursos públicos sobre inmigración e integración en Francia: dicho lugar es prácticamente nulo. Ya se trate de discursos sobre la “crisis del modelo de integración” o sobre la lucha contra la inmigración irregular, el discurso es principalmente nacional y las soluciones están esencialmente vinculadas a la identidad y la soberanía de la nación. El esfuerzo por poner en común las políticas de emigración en la UE durante la Presidencia francesa de 2008 desembocó en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, cuya primera versión no pudo ser aceptada por los socios europeos de Francia (que veían en ella un programa demasiado francés vinculado a la concepción de París de “la inmigración escogida”). El resultado consistió en un texto más intergubernamental que europeo, en ocasiones muy alejado de las prioridades definidas por la Comisión Europea.

Esta ausencia de referencias a la UE en el discurso francés sobre inmigración y ciudadanía queda así muy bien ilustrada por la débil repercusión de los comentarios de la Comisión y del Parlamento europeos sobre las expulsiones

Conclusión

de los rumanos llevadas a cabo este verano. El contexto político del debate francés no le otorga ninguna pertinencia institucional ni legitimidad política.

Estas cinco “estructuras” del debate francés sobre inmigración e integración explican en gran medida la extraña transformación del problema de Saint-Aignan (que afectaba a ciudadanos franceses) en un problema de inmigración (centrado en los rumanos de Rumanía) y la respuesta del Gobierno francés (la expulsión).

En resumen, la ecuación de trabajo del Gobierno francés se basa en:

- (1) La idea de una crisis del “modelo” histórico e ideológico francés.
- (2) La culturalización de las referencias “universalistas” de dicho “modelo”, ya que el problema provendría de la identidad de los inmigrantes (que, sin embargo, no son extranjeros).
- (3) La intensa politización de estas cuestiones, que hace primar a los valores (y su popularidad entre el electorado) por encima de los principios del Derecho.
- (4) La puesta en escena de un Estado fuerte, capaz de restaurar su autoridad en el territorio nacional a través de políticas de control de las fronteras y de la expulsión de los inmigrantes “ilegales”.
- (5) El débil peso de cualquier referencia europea en estas discusiones.

Estos cinco pilares del debate público y político explican cómo los rumanos de Rumanía, ya presentes en las estadísticas de las expulsiones, pero aún poco presentes en la escena pública, se han convertido en un nuevo símbolo de las políticas francesas. Esta concepción pública es, sin duda, la “novedad” del verano de 2010.

Aunque dicha concepción estaba dirigida al electorado francés, tuvo un eco internacional que el Gobierno francés, sin duda, no había previsto (ya que la práctica de las expulsiones de rumanos a Rumanía constituye una práctica constante de las políticas francesas desde hace bastantes años). Por consiguiente, esta crítica internacional tiene, definitivamente, muy pocas posibilidades de parecer hoy en día legítima a los ojos de los poderes públicos y de gran parte de la opinión pública (aunque dicha opinión pública parece estar dividida).

Lo que está aquí en juego concierne, sin duda, a las premisas de la campaña presidencial de 2012. Al igual que en 2007, parece probable que las elecciones de 2012 saquen partido de estas grandes ficciones de la “crisis” de la nación francesa (sin permitir dar con los medios para superarla).

Christophe Bertossi

Investigador y director del programa “Migrations, Identités, Citoyenneté” del Institut français des relations internationales (Ifri), París

¹⁶ Secretaría General del Comité Interministerial de control de la inmigración, Rapport au gouvernement: les orientations de la politique de l’immigration, París, diciembre de 2007, p. 159.

Tema

En un contexto global donde muchos identifican la presencia creciente de musulmanes en nuestras sociedades con enfrentamientos religiosos y problemas de convivencia, Melilla se está convirtiendo inadvertidamente en un ejemplo de lo contrario.

Resumen

En el conjunto de la UE los ciudadanos de confesión musulmana representan un 4%. En algunas grandes ciudades como Ámsterdam, Marsella y Bruselas este porcentaje asciende, respectivamente, al 24%, 20% y 17%. En la ciudad española de Melilla (75.245 habitantes) más del 40% de la población es de origen bereber y confesión musulmana, un porcentaje superior para la población en edad escolar.

En las últimas dos décadas el peso de la población musulmana de Melilla ha crecido en cerca de 20 puntos porcentuales. Este proceso, que a mediados de los 80 generó momentos de elevada conflictividad política y social, ha servido años después para aplicar en el resto de España algunas de las lecciones aprendidas entonces en Melilla. Muchas de las medidas adoptadas en España para integrar a los hijos escolares de los inmigrantes a partir de la segunda mitad de los años 90 fueron puestas en marcha en Melilla con anterioridad.

Así como en la década de los 90 distintos mecanismos de refuerzo educativo fueron aplicados con éxito en Melilla, la actual participación de los musulmanes melillenses en la vida social y política de la ciudad puede ser un ejemplo para algunas ciudades y barrios de España y de Europa donde la concentración de población musulmana está cambiando su fisonomía.

Melilla: lecciones inadvertidas de integración

Así como en la década de los 90 distintos mecanismos de refuerzo educativo fueron aplicados con éxito en Melilla, la actual participación de los musulmanes melillenses en la vida social y política de la ciudad puede ser un ejemplo para algunas ciudades y barrios de España y de Europa.

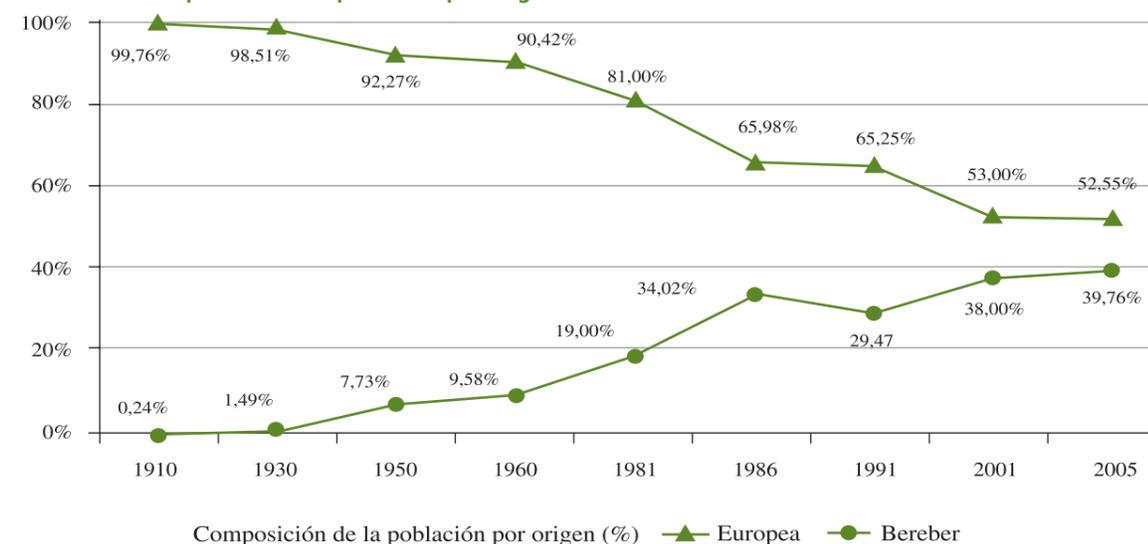
José María López Bueno

Análisis

En 1497 la Corona de España, de cara a proteger el tráfico marítimo en el Mediterráneo, ocupó Melilla, en la costa norte de África. Desde entonces esta ciudad ha pertenecido ininterrumpidamente a España. Salvo algunas particularidades arancelarias y fiscales expresamente aceptadas por la UE, Melilla se encuentra formalmente integrada en el ordenamiento jurídico y político español como de forma explícita recoge la Constitución Española de 1978.

La población de Melilla supera en la actualidad los 75.000 ciudadanos. De éstos, el número de ciudadanos de procedencia bereber y confesión mayoritariamente musulmana ha evolucionado a lo largo del último siglo hasta representar en la actualidad cerca del 40% del total de la población de la ciudad (Gráfico 1).

Gráfico 1. Composición de la población por origen étnico



Nota: Para los años 1910, 1930, 1950, 1960, 1981 y 2005 sólo se considera población de derecho de origen europeo o Fuentes: José Luis López Belmonte (2005), Experiencias Interculturales en Melilla, Sindicato Autónomo de Trabajadores de la Enseñanza STE-STEs, Melilla; Peter Gold (2000), Europe or Africa?, Liverpool University Press, Liverpool; Alejandro Klecker de Elizalde (1997), “Aspectos Demográficos y Poblacionales de Ceuta y Melilla”, Cuadernos de Estrategia, nº 91, pp. 51-66; Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid; José María Irujo (2005), El País, 12/IX/2005; y elaboración propia.

Estas cifras, empero, sólo pueden observarse como estimativas toda vez que, según el Artículo 14 de la Constitución española, no puede establecerse “discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. La ordenación del censo en función de la etnia o religión es ilegal en España y sólo podemos hablar por tanto de estimaciones basadas en la procedencia castellana o bereber de los apellidos y presumir así su confesión católica o musulmana.

Pese a ello, el repunte de la población musulmana que se observa en Melilla en la década de los 80 es fácilmente identificable.

Una vez puesto en marcha el proceso de regularización, la cuestión era la del encaje de estos ciudadanos en la estructura social de la ciudad. Como se comprobó inmediatamente, el segmento de población más sensible era la población escolar

Ley de Extranjería, musulmanes y nacionalidad

El 1 de julio de 1985, meses antes de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, el Parlamento aprobó la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros con el objetivo de regularizar la residencia y el acceso al mercado laboral del entonces limitado colectivo de extranjeros en el país (150.000 personas).

En esa fecha cerca de 10.000 musulmanes, pertenecientes en su mayoría a la etnia bereber amazigh, residían en Melilla desde hacía años. Aunque buena parte de este colectivo había nacido en Melilla, la mayoría carecía de la nacionalidad española: hasta entonces la legislación sólo concedía la nacionalidad a los nacidos en territorio español cuando al menos uno de los progenitores también hubiera nacido en España. Asentados en Melilla en los años del Protectorado Español en Marruecos y tras la independencia de este país, muchos de los musulmanes residentes en la ciudad superaban los 10 años de residencia.

Su estatus jurídico como residentes en territorio español era, sin embargo, equívoco. En la mayoría de los casos la única documentación que podían acreditar era la llamada “Tarjeta de Estadística” que la Delegación del Gobierno en Melilla concedía a los musulmanes residentes en la ciudad que no habían accedido a la nacionalidad española.

La entrada en vigor de la nueva Ley, si bien acabaría con ese irregular estatus jurídico, preveía hacerlo calificando directamente a los musulmanes de Melilla como “extranjeros” en tanto no se sometieran a un proceso de nacionalización previsiblemente largo y que, *a priori*, no garantizaba la obtención de la nacionalidad de los solicitantes. La nueva legislación ignoraba la excepcionalidad del colectivo musulmán residente en las ciudades españolas del Norte de África.

Nada más promulgarse la nueva Ley de Extranjería se inició en Melilla una intensa campaña de movilización del colectivo musulmán que provocó sonados incidentes de orden público durante 1985 y buena parte de 1986. La tensión generada por las demandas del colectivo musulmán de Melilla y por la amplitud de su movilización enervaron los ánimos de la ciudad. Durante algunos meses parecía que la tradicional convivencia entre colectivos de distinto credo –cristianos y musulmanes, pero también judíos e hindúes– sería irrecuperable.

Desde el colectivo musulmán se temía que, con la nueva Ley de Extranjería, su situación en Melilla pasara a ser de incierta, en términos jurídicos, a la de “extranjeros”, lo que podría tener graves consecuencias para su futuro en la ciudad y que, como se preveía en la nueva Ley, podría producir su expulsión del territorio español. Por otra parte, desde el resto de colectivos de la ciudad, el grado de movilización demostrado por el colectivo musulmán se veía con alarma pues se percibía como una demostración de lo que podría ser una “toma del poder” futura por parte de este colectivo o, en el peor de los casos, directamente como una estrategia filo-marroquí para usurpar a España la ciudad de Melilla (y la de Ceuta).

Tras meses de conflictos y protestas, buena parte de las solicitudes del colectivo musulmán fueron aceptadas y se introdujeron modificaciones en los procedimientos inicialmente previstos en la Ley de Extranjería. Se inició así un proceso de regularización que supuso el acceso a la nacionalidad española de miles musulmanes de Melilla y Ceuta. A finales de 1988, un total de 5.816 miembros de la comunidad musulmana de Melilla habían obtenido la nacionalidad española.

Regularización e integración escolar

Una vez puesto en marcha el proceso de regularización, la cuestión era la del encaje de estos ciudadanos en la estructura social de la ciudad. Como se comprobó inmediatamente, el segmento de población más sensible era la población escolar. La lengua materna de estos ciudadanos no era el castellano o, si lo era, lo era conjuntamente con el tamazight, la lengua de los bereberes de origen amazigh. La incorporación de estas personas a un sistema educativo pensado exclusivamente para alumnos con el castellano como lengua materna condicionaba claramente sus posibilidades de éxito escolar.

En el curso académico 1991/92, cinco años después de haberse iniciado el proceso de regularización, los alumnos de origen amazigh representaban el 38,92% del total de alumnos de Enseñanza Primaria y, en el total del sistema educativo, un 31,17%. Sin embargo, el porcentaje de fracaso escolar entre estos alumnos musulmanes era del 70%.

A finales de la década de los 80, el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) inició en Melilla un programa de apoyo dirigido a alumnos cuya lengua materna era el tamazight. Su objetivo era completar las carencias lingüísticas de los escolares musulmanes y, por tanto, reforzar sus posibilidades de éxito escolar. Parecía obvio que sólo la asistencia a clase, al ser impartida en una lengua que no era la materna, no

garantizaba el dominio de dicha lengua y, mucho menos, la enseñanza impartida.

En otoño de 1988 se inició un programa limitado a los alumnos de Primaria (4 y 5 años) del Colegio Mediterráneo de Melilla. La práctica totalidad de los alumnos eran musulmanes y su lengua materna era el tamazight. Un año después el programa se amplió a cinco colegios y a niños de hasta 7 años (Educación Preescolar y Primero de Educación General Básica), iniciándose así el Programa de Bilingüismo.

El grueso del Programa de Bilingüismo lo formaban unos Profesores de Apoyo, bilingües español-tamazight, que completaban el claustro de profesores de los colegios. Su objetivo era apoyar y reforzar la capacidad de comunicación y participación de los alumnos mediante la introducción progresiva del español en el aula y, sobre todo, fuera de ella, de forma complementaria al desarrollo del programa escolar.

Aunque las cifras de fracaso escolar en Melilla (un 42% en 2008) pudieran hacernos dudar de la bondad de los programas de integración escolar, su comparación con las cifras de Comunidades como Baleares (43%), Murcia (41%) y Andalucía (39%) nos hace ver que, pese a encontrarse Melilla en lo alto de la tabla, su ratio es –lamentablemente– similar. Si, además, se observa la ausencia de problemas achacables al lenguaje vehicular en Comunidades como Andalucía y Murcia (que, sin duda, ha tenido su influencia en las cifras de fracaso escolar de Melilla) se deberían mejorar, al menos cualitativamente, la evaluación de las cifras de fracaso escolar de Melilla. De hecho, desde el año 2000 esta cifra se ha reducido en más de 5 puntos. Independientemente del grado de éxito del sistema educativo en Melilla (o de Baleares, Murcia o Andalucía) o de la bondad del método utilizado para integrar alumnos en un sistema educativo cuando su lengua materna no es la vehicular, el Programa de Bilingüismo constituye un ejemplo claro de experiencias que arrancan inicialmente en Melilla y que son adaptadas

años después en el resto de España cuando se reproducen en la Península situaciones vividas con anterioridad en esta ciudad (escolarización de alumnos con una lengua materna distinta al español).

Como se verá a continuación, tras la llegada masiva de inmigrantes que España empezó a recibir a finales de los años 90, estas experiencias sirvieron como modelo para programas aplicados en todo el país.

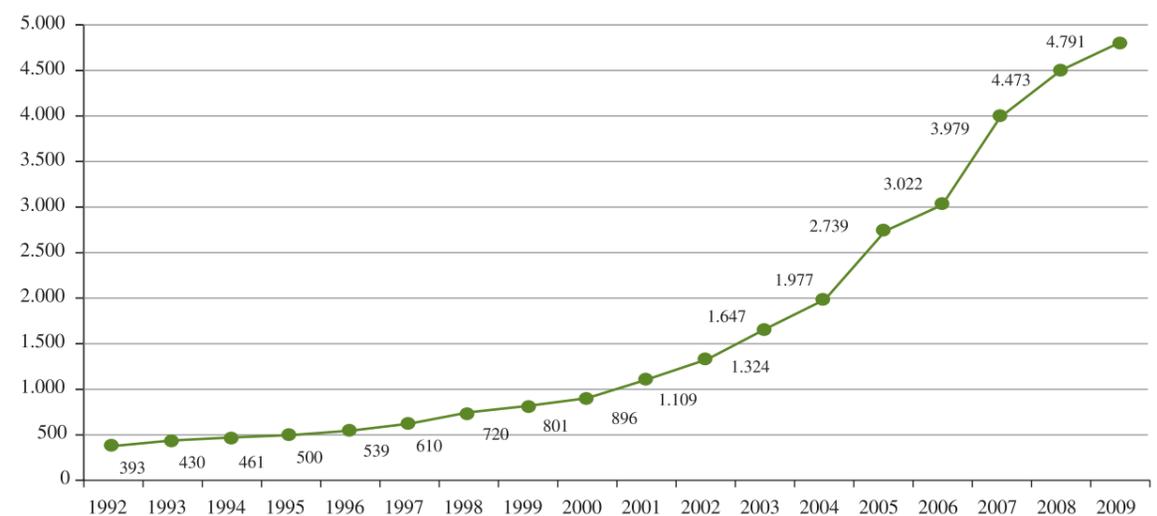
Inmigración y lecciones aprendidas en Melilla

En escasamente una década el número de inmigrantes en España pasó de ser algo menos de medio millón de personas a superar ampliamente los tres millones. A finales de la década pasada el porcentaje de inmigrantes en España estaba próximo al 10% del total de la población, lo que ha representado uno de los cambios sociales más señalados en nuestra historia contemporánea.

El fenómeno de la inmigración ha tenido también su reflejo en las aulas de algunas Comunidades Autónomas, como Madrid (28,5% de alumnos inmigrantes en sus aulas), Cataluña (17%), Comunidad Valenciana (12%) y Andalucía (10%). En Andalucía a principios de 2000, el 22% de los extranjeros residentes procedía de Marruecos y, de éstos, cerca del 50% eran de origen amazigh, lo que hacía que los problemas de integración en las aulas de los menores inmigrantes fueran muy similares a los observados en Melilla unos años antes.

Una de las primeras medidas de apoyo para la inserción escolar de alumnos inmigrantes se realizó en Andalucía. En mayo de 2000, la Junta de Andalucía creó la Dirección General de Orientación Educativa. Para ocupar este puesto, la Junta nombró a una de las personas responsable del diseño e implantación de los Programas de Bilingüismo puestos en marcha en Melilla una década atrás y que ejercía como catedrático de Didáctica y Organización Escolar en el Campus que la Universidad de Granada tiene en Melilla.

Gráfico 2. Extranjeros con permiso de residencia 1992-2009 (en miles)



Fuente: Anuario Estadístico 2009. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

La principal medida puesta en marcha, por su alcance y repercusión nacional, fueron las Aulas Temporales de Adaptación Lingüística (ATAL). Las ATAL son adoptadas formalmente por el gobierno regional e incluidas en el Primer Plan Integral de la Inmigración en Andalucía. Las medidas desarrolladas en Andalucía para la integración de escolares inmigrantes se extendieron desde entonces a otras regiones españolas. Las ATAL tienen su réplica en el gobierno regional de Extremadura, donde mantienen idéntica denominación y formato. En otras comunidades autónomas, pese a una denominación diferente y con ligeras variaciones en su funcionamiento, mantienen una orientación y ejecución heredadas de las ATAL andaluzas y de los Programas de Bilingüismo de Melilla: Equipos de Atención Lingüística (EALI, en Castilla-La Mancha), Programa de Atención a la Diversidad Idiomatica y Cultural (PADIC, en Canarias), Talleres de Adaptación Escolar (TAE, en Cataluña) y Lengua de Acogida-Lengua de Origen (LALO, en Galicia).

Estos programas comparten objetivos, procedimientos y características comunes que, en esencia, fueron puestos en marcha por primera vez en Melilla una década antes. La aplicación de programas inicialmente circunscritos a Melilla y posteriormente extendidos al resto del país, tras demostrar su eficacia en la resolución de problemáticas inexistentes en el resto de España, tuvieron en la educación escolar su primer caso de éxito. Algo similar podría estar ocurriendo con la integración social y política de la población musulmana.

Aid el Kebir, fiesta oficial en Melilla

Melilla será la primera ciudad de un Estado europeo que, desde la conquista de Granada por los Reyes Católicos en 1492, celebre oficialmente la festividad musulmana de *Aid el Kebir* (o Fiesta del Sacrificio). Será el 17 de noviembre de este año tras el acuerdo al que llegaron todos los grupos de su Asamblea Regional en noviembre de 2009. Aunque ya desde 2006 esta fecha era considerada como “no laborable” por la Administración local, a partir de este año esta festividad musulmana tendrá carácter oficial en toda la ciudad y, como tal, se recoge en su calendario laboral para 2010. La oficialidad de la Fiesta del Sacrificio era un hecho previsible. Desde mediados de los años 90 los distintos gobiernos regionales han ido incorporando progresivamente distintas celebraciones musulmanas, como el Ramadán, al calendario de festejos de la ciudad.

Inicialmente la participación del gobierno regional en esta fiesta religiosa, junto al Ramadán, se limitaba a la iluminación festiva de algunas calles comerciales en barrios de mayoría musulmana y a la inserción de anuncios institucionales en la prensa local felicitando a dicha comunidad religiosa. Progresivamente, las festividades musulmanas han ido tomando forma propia hasta constituir una parte señalada de la Agenda de Festejos de la ciudad, y como tal se destaca, por ejemplo, en la propia página web del área de Turismo de la ciudad (<http://www.melillaturismo.com/ramadan.htm>).

Ya en 2006, el presupuesto de la Viceconsejería de Festejos para el mes sagrado del Ramadán fue cercano

a los 150.000 euros, e incluía, entre otras actividades, la celebración de la ruptura del ayuno en asociaciones cívicas y vecinales con la participación de miembros del gobierno regional, concursos de pintura y de redacción para escolares y actuaciones de música y teatro. Para acentuar el carácter de celebración de la ciudad, y no sólo de una comunidad religiosa, la viceconsejera de Festejos expresamente invitaba a participar, no sólo a los musulmanes, sino también a todos los vecinos de la ciudad como forma de promover la convivencia, el conocimiento mutuo y el respeto entre las comunidades.

La agenda de festejos de Ramadán de los años 2008 y 2009, en comparación con la de los años inmediatamente anteriores, representaron un salto cualitativo importante al completarse con más actividades (cursos de gastronomía típica amazigh, concursos de repostería y cocina, ciclo de conferencias, exposiciones de pintura, etc.), entre las que destaca la Copa Presidente de Fútbol. En 2009, por primera vez, la ciudad celebró el fin del Ramadán con fuegos artificiales sobre su bahía, un espectáculo reservado –hasta entonces– a dos festividades católicas: San Juan y la Virgen de la Victoria, patrona de la ciudad. El presupuesto total destinado por Festejos para el mes de Ramadán superó en 2009 los 300.000 euros.

En 2009 el gobierno regional habilitó una carpa donde, de manera oficial, eran invitadas a la rupturas del ayuno diversas instituciones sociales y vecinales de la ciudad. La carpa, situada en pleno centro urbano y a escasos metros de la fortificación española del siglo XVI que dio origen a la ciudad actual, fue el escenario donde el presidente de la Ciudad Autónoma entregó los premios de los acontecimientos celebrados durante el mes de Ramadán. En 2010, con una agenda de acontecimientos ampliada sobre el año anterior, el marco elegido para la última ruptura del ayuno fue el mismo salón de hotel donde en 2007 almorzaron SSMM los Reyes de España en su visita a la ciudad.

Estos actos, ampliamente recogidos por la prensa local, tienen una clara interpretación política; no sólo que el Ramadán era tan importante para el gobierno regional como el resto de festividades locales, sino, sobre todo, que el respeto y la comprensión hacia los musulmanes de Melilla no es patrimonio exclusivo de un grupo étnico, social o político determinado, sino de la ciudad en su conjunto.

La participación del gobierno regional en las celebraciones musulmanas no se limita a las festividades principales de la Fiesta del Sacrificio o el Ramadán. En 2010, por primera vez, el gobierno regional organizó un calendario de acontecimientos –conferencias, rezos colectivos patrocinados por la administración regional y un concierto de cánticos religiosos musulmanes– con ocasión de la celebración del nacimiento del Profeta, una celebración menor en el calendario religioso pero tradicionalmente conmemorada en el ámbito familiar. Este año fue testigo, también por primera vez, de la celebración del *Yennayer* o Año Nuevo Amazigh (exposiciones de pinturas, teatro y conciertos de música), que es una festividad no tanto del islam sino de la etnia amazigh, que se celebra cada 13 de enero.

Siendo una ciudad donde cerca del 40% del electorado es de confesión u origen musulmán, un acercamiento a dicho colectivo como el manifestado por el gobierno de Melilla es, en una sociedad democrática, un movimiento obligado. Estos movimientos locales no son, empero, patrimonio exclusivo de esta ciudad española. Como apuntamos al principio, en otras ciudades europeas y americanas el porcentaje de musulmanes es muy significativo. Igualmente, al tratarse también de Estados democráticos, es fácil observar movimientos políticos de aproximación al colectivo musulmán similares.

Melilla, Bruselas, Rotterdam

Un 19% de los diputados del Parlamento regional de Bruselas tienen apellidos de origen musulmán (<http://www.parlbruparl.irisnet.be>). Algunas calles de París son cerradas al tráfico los viernes a mediodía en torno a algunas mezquitas. Ciertamente existen numerosos ejemplos en Europa de cómo, pese a problemas y dificultades, la convivencia entre musulmanes y el resto de ciudadanos es posible. Para que los ciudadanos puedan trabajar, ir de compras, jugar al fútbol o pasear por los parques, las instituciones deben funcionar. Para esto, en entornos densamente poblados y con sociedades hiperreguladas, son necesarios acuerdos que en muchos casos hay que actualizar ante situaciones cambiantes.

Esto no es siempre fácil. Al contrario, al hablar de convivencia de musulmanes en sociedades occidentales lo frecuente y lo fácil es hacerlo de la controversia, la disputa o incluso la violencia. Las respuestas ante la utilización del *hiyab* en distintas partes de Europa, el veto a los minaretes en Suiza y los enfrentamientos en Italia hace unos meses y en Francia hace unos años, son sólo algunos ejemplos.

Sin embargo, cuando existe la necesidad de llegar a un acuerdo práctico con la comunidad musulmana, la administración local supera más fácilmente tabúes y prejuicios. A nivel local, el pragmatismo funciona mejor que declaraciones grandilocuentes. En este nivel no sólo es más fácil llegar a acuerdos de índole ordinario, sino también políticos. Y no sólo en Europa. En EEUU, por ejemplo, distintos grupos católicos se han acercado a la comunidad islámica para oponerse conjuntamente a determinadas propuestas del colectivo gay.

En Europa, un caso muy representativo es el de Rotterdam. Con una población musulmana del 13%, su alcalde desde 2009 es Ahmed Aboutaleb. Nacido en Marruecos, Aboutaleb emigró con su familia a los Países

Bajos siendo todavía un adolescente. Pese a liderar una coalición de izquierdas, Aboutaleb ha mantenido programas puestos en marcha con anterioridad a su mandato. Uno de estos programas tiene que ver con un tema tan sensible para buena parte de los musulmanes residentes en Europa como es el control de inmigrantes ilegales y que había sido instaurado por una agrupación política con un discurso abiertamente anti-musulmán (*Liveable Rotterdam*) liderada en su día por Pim Fortuyn.

Todos estos ejemplos tienen algo en común: suceden en poblaciones de Europa continental donde el porcentaje de población musulmana no supera el 25%. Aunque en algún barrio concreto este porcentaje sea mayor, se trata de poblaciones emplazadas en un marco más amplio como es el de una gran ciudad, una región o un país. Desde esta perspectiva, como vimos, los musulmanes apenas representan el 4% de la población de toda la UE.

En Europa, un caso muy representativo es el de Rotterdam. Con una población musulmana del 13%, su alcalde desde 2009 es Ahmed Aboutaleb

Melilla: ejemplo de convivencia

La superficie de Melilla es de algo más de 12 km². El puerto más cercano de la España continental, Adra, está a 92 millas náuticas. Traspasados los límites de la ciudad está Marruecos, un país oficialmente musulmán y de donde históricamente tienen sus orígenes los musulmanes de Melilla.

Melilla, por su localización en el Estrecho de Gibraltar, su reclamación por parte de Marruecos o las amenazas de al-Qaeda, es un punto sensible en el mapa. Con estos antecedentes no es de extrañar que, a mediados de los 80, la estabilidad de la ciudad estuviera en entredicho. Sin embargo, algunos elementos que, *a priori*, deberían jugar en contra han demostrado actuar más como factor de estabilidad que de zozobra. Uno de ellos es la diferencia de renta existente en esta frontera entre la UE y el Magreb (Tabla 1).

Las diferencias económicas anteriores, en lugar de generar tensiones adicionales, han acabado produciendo un efecto derrame desde la ciudad española hacia su entorno inmediato que ha sido cuantificado en varios estudios. La

Tabla 1. España y Marruecos

	1. PIB (US\$ mn)	Diferencia España/Marruecos	2. Renta bruta per cápita (US\$)	Diferencia España/Marruecos	3. Capacidad de compra per cápita (PPP US\$)	Diferencia España/Marruecos
España	1.429.226	19,50	29.450	13,09	30.820	7,72
Marruecos	73.275		2.250		3.990	

Fuente: Banco Mundial, 2007.

relación de dependencia de las poblaciones cercanas con Melilla, en términos de comercio, empleo, educación, sanidad o servicios se traduce en una contribución directa al PIB marroquí. Aunque el discurso oficial marroquí cuestiona estos resultados, el incremento de la población marroquí circundante a Melilla en las últimas décadas y su concentración en torno a la ciudad española indican una relación socioeconómica que, al margen de los discursos oficiales, tiene un efecto amortiguador de las tensiones políticas.

Otro factor es la dimensión física de Melilla. No sólo no tiene “masa suficiente” para amortiguar tensiones internas, sino que, con respecto al resto del país, se encuentra en situación de insularidad. Esta característica era precisamente destacada a mediados de los 80 al hablar de la integración de los musulmanes. Se argumentaba entonces que Melilla, al contrario que el resto de España, era una “isla” y que no era posible diluir tensiones hacia poblaciones vecinas.

Esto podría haber sido cierto. De hecho, es probable que fuera la causa del nivel de tensión alcanzado en Melilla en los años 1985 y 1986. Claramente no es lo mismo conceder 10.000 nacionalidades en Madrid, una ciudad de más de 3 millones de habitantes en una región que totaliza más de 6 millones, que en Melilla. Pero también es probable que el punto de tensión alcanzado 25 años atrás, que rozó el enfrentamiento entre comunidades y fue testigo de detenciones, alteraciones del orden público, manifestaciones y huelgas, hubiera servido para hacer comprender a los melillenses, independientemente de su credo, que ese camino no conducía a ninguna parte.

Conclusión

Muchas de las medidas desarrolladas para atender a los nuevos escolares incorporados al sistema educativo de Melilla a finales de los 80 acabaron adaptándose en el resto de España tras la llegada masiva de inmigrantes de los 90. Del mismo modo, la incorporación de algunas celebraciones musulmanas a la vida social y política de Melilla puede ser un ejemplo para ciudades y barrios de España y de Europa donde la concentración de población musulmana está cambiando su fisonomía y, por tanto, dichas sociedades.

La aproximación hecha por el gobierno regional de Melilla hacia el colectivo musulmán obedece ciertamente a una estrategia política de acercamiento a una parte muy importante de su electorado. Lejos de ser un demérito, este tipo de políticas no es más que el resultado de aplicar las reglas de juego de una democracia y, más aún, es una muestra de que musulmanes y no musulmanes pueden encontrar su sitio en una sociedad cambiante, sin más sobresaltos que los que depara la lucha electoral en un estado democrático y sin más requisitos que el respeto mutuo y la observancia de normas básicas de convivencia.

Ciertamente Melilla, como cualquier otra ciudad, no es un lugar perfecto y tiene muchos retos por resolver. Pero antes de emitir un juicio sobre el grado de integración de los musulmanes en la sociedad melillense quizá se debería preguntar si algunas de las medidas puestas en marcha (por ejemplo, la declaración de *Aid el Kebir* como festivo y la inclusión del Ramadán dentro de la agenda de festejos) serían asimiladas con normalidad en otras localidades o barrios de la Península.

La plena convivencia en Melilla es un reto de toda la sociedad y, como tal, está asumido por todos. Las medidas puestas en marcha por la actual Administración pueden tener para algunos una explicación electoral, pero es un reconocimiento de esa necesidad de convivencia que expresamente se ha manifestado en numerosas ocasiones por todos los representantes políticos.

Contrariamente a lo que parecía hace 25 años, cuando tuvieron lugar las movilizaciones en contra de la Ley de Extranjería, se ha avanzado positivamente. Quizá no sea suficiente, pero baste señalar que medidas como las apuntadas más arriba eran vistas con temor por buena parte de la población e “impensables” en un partido de centro-derecha. Sólo por esto, sin entrar a valorar si la botella está medio llena o medio vacía, el avance ha sido positivo.

En un contexto global donde muchos identifican la presencia creciente de musulmanes en nuestras sociedades con enfrentamientos religiosos y problemas, Melilla tiene algunos ejemplos que mostrar que lo contrario, la tolerancia y la convivencia, es posible.

José María López Bueno

Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Granada en Melilla

Tema

La crisis de la balanza de pagos en 2008-2009 y un grupo de errores de política económica han generado nuevas complicaciones monetarias y financieras en la economía cubana, que se añaden a los costes y distorsiones de la dualidad monetaria.

Resumen

Actualmente la economía cubana opera con dos monedas locales –peso cubano y peso convertible, ambas con problemas de convertibilidad, y con tipos de cambios múltiples y sobrevaluados– y desde 2009 sufre una crisis bancaria. Es un verdadero rompecabezas monetario y financiero. Para poder eliminar la doble moneda y superar los desequilibrios financieros, la política monetaria necesita devaluar las dos monedas domésticas. Los bancos cubanos se encuentran en una crisis de liquidez sistémica sin un prestamista de última instancia que les ayude a sobrepararla. El país no puede contar con un préstamo de última instancia desde el FMI, Banco Mundial o el BID por no ser miembro de estas instituciones. El gobierno viene aplicando una fuerte política de ajuste que ha permitido reducir el déficit fiscal y disponer de un superávit en la balanza de pagos, con el cual se empezaron a pagar deudas y a descongelar gradualmente cuentas bancarias, aunque todavía el asunto está lejos de resolverse completamente.

Análisis

La política monetaria y financiera cubana había tenido logros importantes en las dos últimas décadas. Se detuvo la inflación existente a comienzos de la década de 1990, se desarrolló el sistema financiero y se avanzó hacia la desdolarización de la economía. Quedaba pendiente la eliminación de la doble moneda.

La crisis de balanza de pagos en 2008-2009 y un grupo de errores de política económica han venido generando nuevas complicaciones monetarias y financieras que se le añaden a los costes y distorsiones de la dualidad monetaria. El escenario monetario y financiero cubano se resume actualmente en una economía que opera con dos monedas –peso cubano y peso convertible, ambas con problemas de convertibilidad, y con tipos de cambios múltiples y sobrevaluados– y que sufre desde 2009 una crisis bancaria.

La dualidad monetaria y sus derivaciones cambiarias y financieras han formado parte de una política económica caracterizada por la discrecionalidad, poca transparencia, débil institucionalidad y una excesiva cantidad de prohibiciones. El modelo económico estatal centralizado cubano ha transitado en las dos últimas décadas por varios procesos de reforma y contrarreforma. El diseño del modelo cubano también tiene rasgos que responden a la necesidad de burlar las restricciones que le impone el bloqueo estadounidense.

Dentro de lo que el propio gobierno ha llamado “economía hecha a mano”, el panorama monetario y financiero constituye un verdadero rompecabezas, no sólo para los que por primera vez se aproximan a conocer la economía cubana, sino que también es difícil descifrar para los empresarios e

El rompecabezas monetario y financiero cubano

La dualidad monetaria y sus derivaciones cambiarias y financieras han formado parte de una política económica caracterizada por la discrecionalidad, poca transparencia, débil institucionalidad y una excesiva cantidad de prohibiciones.

Pavel Vidal Alejandro

inversores extranjeros que operan en Cuba y hasta para los propios diseñadores de la política económica.

Logros monetarios y financieros

En la segunda mitad de la década de 1990 la política económica cubana pudo controlar la inflación de tres dígitos que había surgido a inicios del decenio como resultado de la crisis y los desequilibrios macroeconómicos. Entre los principales factores que contribuyeron a la estabilidad de precios estuvieron el congelamiento de los salarios nominales, la reducción del déficit fiscal desde el 30% al 3% del PIB, el control del crecimiento de la oferta monetaria, la estabilidad de los tipos de cambio y el fomento de una dolarización parcial. Además, se emprendieron un número importante de transformaciones estructurales que mostraban su validez al sacar de la recesión a una economía que había quedado aislada tras la desintegración de la URSS. Entre ellas se destacaron la promoción de la inversión extranjera, del sector turístico, del trabajo por cuenta propia y la entrada de remesas, así como una mayor descentralización de la gestión empresarial estatal.

En esa década se instauró un sistema financiero de dos niveles que sustituyó al sistema anterior de un banco único. En 1997 se creó el Banco Central de Cuba, desde donde se lideró el desarrollo del sistema financiero y se preservó el control de la inflación. Siguiendo las normas de Basilea I se instrumentó la regulación y supervisión de los bancos comerciales estatales y el resto de instituciones financieras nacionales y extranjeras, que poco a poco fueron creciendo junto con el crédito, el ahorro y una mayor variedad de instrumentos y servicios financieros. Siete bancos comerciales estatales y un banco de inversión se modernizaron, se capitalizaron y se integraron cada vez más a la economía interior y a los mercados internacionales.

Después de varios años de estabilidad monetaria y desarrollo financiero, en 2003-2004 el Banco Central de Cuba puso en práctica un grupo de acciones que impulsaron la desdolarización de la economía. Se decidió que las empresas estatales dolarizadas pasaran sus cuentas bancarias a pesos convertibles. Para la población y los turistas se implantó un

gravamen del 10% al cambio de dólares en efectivo. Otra acción fue la revaluación anunciada de los tipos de cambio, dando un margen de tiempo de algunas semanas para que las personas ajustaran sus saldos monetarios en provecho de este incentivo. Además, el Banco Central estableció un compromiso institucional con futuras revaluaciones de las dos monedas domésticas. No se prohibió la tenencia y circulación interna de dólares u otras divisas. De hecho, una parte de la población y los inversores extranjeros han mantenido sus cuentas en divisas en los bancos cubanos.

Las mencionadas medidas provocaron que el flujo de entrada de dólares en efectivo al país pasara de representar el 80% a sólo el 30%, aumentando sobre todo el ingreso de euros. Asimismo, las cuentas bancarias de la población en dólares experimentaron una reducción del 57%, mientras que las cuentas en pesos convertibles crecieron un 200% y las de pesos cubanos un 35%.

Doble moneda y tipos de cambios múltiples

El peso cubano ha sido la moneda nacional histórica desde su puesta en circulación en 1914. Curiosamente, en aquellos años, igualmente existía dualidad monetaria dado que el dólar estadounidense también operaba internamente como medio de pago. En 1948 se estableció que el dólar ya no tendría fuerza liberatoria para las transacciones internas. En 1961 el gobierno revolucionario penalizó legalmente la tenencia de dólares, lo cual estuvo vigente hasta 1993 en que se volvió a dolarizar la economía.

El peso convertible (CUC) se emitió por primera vez en 1994 con un tipo de cambio de uno por uno con el dólar. La emisión de pesos convertibles estaba sujeta a un régimen de caja de conversión: cada CUC en circulación tenía un dólar de reserva en el Banco Central. El tipo de cambio del peso convertible en relación al dólar estadounidense se mantuvo en uno por uno hasta que en 2005 se revaluó un 8%. La circulación del peso convertible inicialmente fue muy marginal y circunscrita a un pequeño segmento de la población, hasta que en 2003 sustituyó al dólar en la empresa estatal.

La doble moneda en el período 1993-2003 se destacó por la circulación simultánea del peso cubano y el dólar estadounidense. Desde 2004 hasta la actualidad viene caracterizada por la circulación del peso cubano y el peso convertible. Los proyectos oficiales de eliminación de la doble moneda parecen estar orientados hacia una transición desde las actividades en peso convertible hacia el restablecimiento del peso cubano como único signo monetario. Pero ello resulta extremadamente complejo dada la presencia de tipos de cambios múltiples para la relación entre estas monedas.

Tabla 1. Cuba: tipos de cambios, 2010

	Población y turistas (CADECA)	Empresas e instituciones (Oficial)
Peso cubano/peso convertible	24	1
Peso convertible/dólar USA (b)	0,92 (a)	0,92
Peso cubano/dólar USA (b)	22,08 (a)	0,92

(a) Además, se aplica un gravamen del 10% al cambio de dólares en efectivo.

(b) El tipo de cambio con respecto al euro y otras divisas varía diariamente dependiendo del valor del dólar en el mercado internacional.

Fuente: elaboración propia.

Actualmente el tipo de cambio para la población y los turistas en las casas de cambio (CADECA) es de 24 pesos cubanos por peso convertible, mientras que el tipo de cambio oficial en las empresas e instituciones es de un peso cubano por un peso convertible. Estas últimas tienen prohibido acudir a CADECA y arbitrar con las diferencias cambiarias, lo que de por sí es difícil dado que las casas de cambio sólo realizan operaciones de pequeños montos en efectivo.

¿De dónde proviene esta duplicidad de tipos de cambios? En la década de 1980 se fijó un tipo de cambio oficial de un peso cubano por un dólar estadounidense. La moneda nacional había transitado por varios regímenes cambiarios desde su puesta en circulación en 1914, algunos permitiéndole fluctuar, pero sin llegar nunca a alejarse demasiado de la paridad. A inicio de la década siguiente, en medio de la crisis y los desequilibrios macroeconómicos, el mercado informal devaluó el peso cubano hasta más de 100 pesos por dólar. Cuando surgió CADECA en 1995, ésta tomó como referencia el tipo de cambio informal. Aparecieron así dos tipos de cambio institucionalmente aceptados para el peso cubano en su relación con el dólar y el peso convertible, uno para la población en las casas de cambio y otro oficial para las empresas e instituciones. En la Tabla 1 se resumen los tipos de cambios actuales.

La postergada devaluación del tipo de cambio oficial del peso cubano, y la enorme distancia (2.300%) que presenta con el tipo de cambio para la población y los turistas, es la parte más difícil del rompecabezas monetario que afronta el gobierno en su plan de eliminación de la doble moneda.

Los costes de la doble moneda se expresan entonces, en primer lugar, en las distorsiones que la sobrevaluación del tipo de cambio oficial del peso cubano produce en la medición económica, y así en todas las decisiones y asignación de recursos que se derivan tanto a nivel empresarial como fiscal. En segundo lugar, este tipo de cambio impide abrir la convertibilidad del peso cubano para las empresas e instituciones. La no convertibilidad establece una absurda segmentación entre las empresas que operan en pesos cubanos y las empresas que lo hacen en pesos convertibles. De esta forma, queda debilitado el mercado interno, se reducen los encadenamientos y los vínculos con la inversión extranjera y el sector externo.

Hoy existe un consenso en el gobierno de la necesidad de superar todos estos costes, si bien no parece haberse alcanzado todavía un consenso de cómo proceder hacia la convergencia de los tipos de cambio.

La crisis y la inflación en los inicios de la década de 1990 provocaron una caída de más del 70% del salario real estatal que no ha podido superarse aún. Con los cambios estructurales de ese decenio, la mayor apertura para obtener ingresos personales externos y el aumento de la ilegalidad

económica, algunas familias han logrado acceder a otras fuentes de ingresos alternativas al salario en las empresas e instituciones estatales. Coincide que en el proceso de dolarización parcial, el salario estatal quedaba en pesos cubanos y estas otras fuentes de ingresos se obtenían, en su gran mayoría, en dólares, lo cual creó la percepción popular equivocada de que la doble moneda es la causa de las desigualdades. Ello representa un problema adicional para el gobierno en su plan de unificación monetaria.

La crisis financiera en 2009

En 2008-2009 la economía cubana sufrió una crisis de balanza de pagos detonada por tres choques externos. Primero, la caída de los términos de intercambio (-31,6%) como consecuencia de la disminución del precio del níquel (principal producto de exportación) y el aumento del precio del petróleo y los alimentos. A pesar de existir tierras cultivables ociosas, Cuba actualmente importa el 80% de los alimentos. El segundo choque provino de una nefasta temporada de huracanes que obligó a ejecutar importaciones adicionales de alimentos, así como de insumos para la reparación de viviendas e infraestructura. El tercer choque lo constituyó la crisis global y sus canales de transmisión hacia las exportaciones y la financiación externa.

Desde años antes, la sostenibilidad del equilibrio de la balanza de pagos se venía debilitando por un modelo de crecimiento apoyado en la exportación de servicios profesionales con bajo efecto multiplicador. Desde 2004 la exportación de médicos a Venezuela creció hasta triplicar los ingresos del turismo, pero sin establecer encadenamientos relevantes con la economía doméstica. Este fue un período de estancamiento de la industria y la agricultura, aumento de las importaciones, ampliación del déficit en la balanza de bienes y elevación de la deuda externa. Cuando este sector de servicios profesionales perdió dinamismo y llegó al nivel potencial que le marca la cantidad de médicos disponible, la economía quedó en una situación de bajo crecimiento y mayor dependencia externa.

Los choques externos sobre una frágil balanza de pagos llevaron a finales de 2008 al incumplimiento de parte de los compromisos financieros de deuda externa. En 2009 la situación financiera se agudizó con una crisis bancaria. Los bancos cubanos se vieron obligados a congelar cuentas bancarias en divisas de inversores y proveedores extranjeros. Las empresas con cuentas en pesos convertibles se perjudicaron con la pérdida de convertibilidad de esta moneda. Desde 2009, el país no dispone de divisas para sostener la convertibilidad del CUC y el funcionamiento integral del sistema de pagos.

La causa de la crisis bancaria no está en una retirada masiva de depósitos. Las cuentas bancarias de la población y las casas de cambio no se han visto afectadas por la crisis bancaria y la pérdida de convertibilidad del CUC. Las causas radican en la crisis de la balanza de pagos y en los riesgos sistémicos a los cuales estaban expuestos los bancos tras un grupo de decisiones de política monetaria que procedieron a la desdolarización.

Uno de los riesgos lo provocó la eliminación desde 2003 de la caja de conversión que controlaba la emisión de pesos convertibles, sin fijarse alguna regla monetaria

sustituta. Además, las estadísticas del déficit fiscal y la oferta monetaria en pesos convertibles quedaron ocultas hasta para la Asamblea Nacional, que al menos sí conoce y aprueba cada año el déficit fiscal y la monetización en pesos cubanos. Aunque no son públicos los datos, los hechos muestran que en 2009 se había emitido una cantidad de CUC muy por encima de las reservas en divisas requeridas para respaldar su convertibilidad.

En 2005 se creó la Cuenta Única del Estado como parte de un proceso de contrarreforma que incluía la centralización financiera. Las empresas quedaban obligadas a transferir sus superávits en divisa y pesos convertibles a la Cuenta Única. Por una parte, la creación de esta Cuenta Única significó una mayor concentración del riesgo bancario en las finanzas del gobierno central. Por otra parte, al ubicarse y maniobrarse la Cuenta Única en el Banco Central se reducía la autonomía de este para manejar la oferta monetaria basado en criterios de política monetaria. El Banco Central comenzó a tener funciones fiscales ajenas a los propósitos de un instituto emisor.

Coincide que en el proceso de dolarización parcial, el salario estatal quedaba en pesos cubanos y estas otras fuentes de ingresos se obtenían en dólares, lo cual creó la percepción popular equivocada de que la doble moneda es la causa de las desigualdades

Otro riesgo sistémico se gestaba con la sobrevaluación del peso cubano convertible. Desde 2005 en que se revaluó en 8% el tipo de cambio, este se quedó fijo a pesar de las fragilidades y posteriores desequilibrios en la balanza de pagos. Así, la política monetaria cubana sufrió en carne propia errores clásicos por los que ya han transitado innumerables bancos centrales en décadas pasadas: exceso de discrecionalidad, poca transparencia y escrutinio público de las decisiones monetarias, monetización del déficit fiscal, subordinación a la política fiscal y sobrevaluación de un tipo de cambio fijo. Todo ello generó un riesgo sistémico no identificable en los balances individuales de los bancos y que tomó por sorpresa a los empresarios nacionales y extranjeros.

Conclusión

Armando el rompecabezas

Para poder eliminar la doble moneda y superar los desequilibrios financieros, la política monetaria necesita devaluar las dos monedas domésticas. Se debería además trabajar en corregir los errores en el diseño de política monetaria que gestaron los riesgos sistémicos e indujeron la crisis financiera en 2009, para así evitar que se repitan los mismos patrones en el futuro.

En vez de devaluar el peso convertible, el Banco Central desde finales de 2009 ha seguido el estilo de “economía hecha a mano” y emitió un nuevo instrumento llamado Certificado de Liquidez (CL). Los CL indican qué pesos

convertibles tienen efectivamente un respaldo en divisas para poder efectuar importaciones y otros pagos externos, y cuáles sólo sirven para pagos internos.

Cualquiera de estas soluciones parciales complejiza aún más el rompecabezas monetario y financiero cubano y aleja al país de la unificación monetaria. El CUC debe devaluarse para que pueda volver a ser convertible. Sin una moneda efectivamente convertible el sistema empresarial y bancario no puede integrarse a la economía mundial y se corre el riesgo de retroceder a la dolarización.

Otro riesgo sistémico se gestaba con la sobrevaluación del peso cubano convertible. Desde 2005 en que se revaluó en 8% el tipo de cambio, este se quedó fijo a pesar de las fragilidades y posteriores desequilibrios en la balanza de pagos

Por otra parte, la devaluación del tipo de cambio oficial del peso cubano se sigue postergando. La eliminación de la doble moneda es un proceso que llevará varios años debido a la distancia tan grande entre los tipos de cambios múltiples. Pero mientras más se demore la devaluación del tipo de cambio oficial más lejos se ubica la fecha en que la economía pueda disponer nuevamente de una única moneda.

Tanto la devaluación del peso convertible como del peso cubano generarán retos para la política económica. En primer lugar, debido a los probables descalces cambiarios en los balances de empresas y bancos. En segundo lugar, la estructura empresarial, en su mayoría monopólica, puede llevar a un traspaso completo del tipo de cambio a los precios que anule una devaluación real.

No obstante, los retos no deben hacer olvidar los beneficios que significa disponer de monedas convertibles y con tipos de cambios que hagan más transparente la economía, mejoren significativamente la asignación de recursos, beneficien el sector exportador, fortalezcan el mercado interno y acerquen al país a la unificación monetaria.

El rompecabezas financiero es tan o más difícil que el monetario. Los bancos cubanos se encuentran en una crisis de liquidez sistémica sin un prestamista de última instancia que los ayude a sobrepasarla. Aunque no es público el dato de reservas internacionales, los hechos revelan que la crisis tomó al Banco Central sin reservas suficientes para respaldar los pasivos bancarios en pesos convertibles y en divisas. Ante la ausencia de un prestamista de última instancia nacional el sistema bancario requeriría de uno internacional.

Los impactos de la crisis global en Venezuela han imposibilitado un rescate financiero desde el principal aliado económico. Tampoco ha llegado un préstamo desde China, Rusia o Brasil que vaya destinado a oxigenar el sistema financiero. Lo cierto es que la extensión de la crisis de liquidez ha llevado a una crisis de confianza, con lo cual los bancos logran captar muy pocos fondos financieros. A estas alturas son ya inevitables los costes en credibilidad y el retroceso en parte de los logros alcanzados por el sistema financiero en la década de 1990.

El país no puede contar con un préstamo de última instancia desde el FMI, Banco Mundial o el BID, por no ser miembro de estas instituciones. Si Cuba fuese miembro, podría ser candidato a un préstamo de estas características que usualmente exige un ajuste para recobrar los equilibrios macroeconómicos y cambios estructurales.

En 2009 el gobierno implementó un ajuste del 37,3% en las importaciones, una contracción del 16% en las inversiones y bajó el déficit fiscal en pesos cubanos desde el 6,9% hasta el 5% del PIB. Para 2010 y 2011 se prevé una nueva reducción del déficit fiscal que tiene como eje principal una arriesgada reducción del empleo estatal en más de un millón de trabajadores (más del 20% de la población económicamente activa).

La política de ajuste es procíclica pero busca favorecer el crecimiento de largo plazo al contribuir a la estabilidad monetaria y financiera. La reducción del déficit fiscal en pesos cubanos ha ayudado a mantener controlada la inflación. El ajuste en las importaciones ha permitido disponer de un superávit en la balanza de pagos, con el cual se empezaron a pagar deudas y a descongelar gradualmente cuentas bancarias, aunque todavía el asunto está muy lejos de resolverse completamente.

En los cambios estructurales se han dado algunos pasos. El gobierno busca por esta vía aumentar el salario real estatal, sustituir importaciones y darle nuevas fuerzas al crecimiento, si bien sigue siendo una incógnita hasta dónde se quiere transformar el modelo estatal centralizado. En 2010 se hizo pública la intención de fomentar nuevamente el trabajo por cuenta propia y brindar una apertura a la microempresa y las cooperativas. Este mismo año se extendió el derecho de superficie a la inversión extranjera de 50 a 99 años con el fin de promover los campos de golf y otras inversiones inmobiliarias. Anteriormente se había avanzado en la entrega de tierras estatales ociosas a particulares, se habían eliminado restricciones de acceso a los cubanos a hoteles y servicios de telefonía móvil, y se había flexibilizado la formación de los salarios en la empresa estatal.

Evidentemente, el rompecabezas tendrá que seguirse armando gradualmente. En la medida que se coloquen nuevas piezas de forma acertada quedará más visible el resto del dibujo. El ajuste y los cambios estructurales son dos piezas que encajan perfectamente si se logra un adecuado equilibrio y sintonía temporal entre ellas. La devaluación de los tipos de cambio es una pieza del centro de todo el dibujo. Si la economía recibiera un préstamo de última instancia o fuese favorecida con choques externos positivos, tales como la perforación y el hallazgo de petróleo en las aguas cubanas del Golfo de México o el desmantelamiento de la restricción a los viajes a Cuba de los ciudadanos estadounidenses, entonces todo sería mucho más fácil. El rompecabezas nunca se terminará de armar por completo si no se realiza una profunda y definitiva transformación del modelo estatal centralizado.

Pavel Vidal Alejandro

*Profesor del Centro de Estudios de la Economía Cubana,
Universidad de La Habana*

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en octubre

La política exterior de Rusia

Manuel de la Cámara
DT 33/2010 - 22/10/2010

Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?

Félix Arteaga y Carlota García Encina
DT 32/2010 - 30/09/2010

Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear

Miguel Aguirre de Cárcer
DT 31/2010 - 30/09/2010

El impacto demográfico de la inmigración en la España rural despoblada

Fernando Collantes, Vicente Pinilla, Luis Antonio Sáez y Javier Silvestre
DT 30/2010 - 21/09/2010

Libros publicados recientemente

Informe Elcano N° 12: Inmigración: propuestas para un nuevo periodo

Autora: Carmen González Enríquez
Editado por: Real Instituto Elcano
2010

Analiza aspectos relacionados con la gestión de la política migratoria, la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo y su integración social; y propone una política migratoria enfocada al desarrollo económico y la cohesión social.

La Internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en: Brasil

Autores: Alfredo Arahuetes, con la colaboración de Julio Sergio Gomes de Almeida y André Moreira Cunha
Editado por: Real Instituto Elcano, ICEX e ICO
2009

Sexto volumen de esta serie que analiza las oportunidades de comercio e inversión en diferentes países, en esta ocasión Brasil.

Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea

Coordinadora: Alicia Sorroza
Editado por: Instituto de Estudios Europeos, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano
2010

Con motivo de la Presidencia española de la Unión Europea, este libro analiza temas como la política europea de inmigración, las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional o el Servicio Europeo de Acción Exterior. Finalmente examina el papel de las presidencias rotatorias en la arquitectura institucional post-Lisboa.

Tratado de Lisboa Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Edición preparada por: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea
Editado por: Marcial Pons y Real Instituto Elcano
2ª edición, 2010

Panorama Estratégico 2009/2010 VVAA

Publicado por: Instituto Español de Estudios Estratégicos, con la colaboración del Real Instituto Elcano
Editado por: Ministerio de Defensa
2010

Publicación que desde 1997 tiene como objetivo ofrecer una visión lo más amplia posible de la situación mundial vista desde España.



ARI, materiales de interés y próximas actividades

ARI publicados en noviembre

Alertas, alarmas y amenazas: ¿qué decir a los ciudadanos europeos sobre el terrorismo internacional?

Fernando Reinares

ARI 153/2010 - 21/10/2010

El empleo de aviones de combate no tripulados contra al-Qaeda en Pakistán: ¿una estrategia eficaz?

Javier Jordán

ARI 152/2010 - 21/10/2010

El significado actual de la cuestión de Cachemira

Antía Mato

ARI 151/2010 - 20/10/2010

Melilla: lecciones inadvertidas de integración

José María López Bueno

ARI 150/2010 - 20/10/2010

El rompecabezas monetario y financiero cubano

Pavel Vidal Alejandro

ARI 148/2010 - 16/10/2010

El Parlamento Europeo: un actor decisivo en las negociaciones sobre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

Ramón Jáuregui Atondo

ARI 147/2010 - 15/10/2010

Francia y la expulsión de la comunidad romaní: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

Christophe Bertossi

ARI 146/2010 - 14/10/2010

El euroescepticismo de David Cameron: ¿una apuesta coherente o arriesgada?

Alfredo Crespo Alcázar

ARI 145/2010 - 14/10/2010

Lenguas y culturas en la antigua Yugoslavia: ni juntas, ni separadas

Mirjana Tomić

ARI 144/2010 - 08/10/2010

La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente

Bruno Ayllón Pino

ARI 143/2010 - 06/10/2010

Celebridades y cooperación al desarrollo: manejar con cuidado

Rafael Domínguez Martín

ARI 142/2010 - 25/09/2010

¿Está China haciendo lo suficiente en protección del medio ambiente?

Pablo Bustelo

ARI 144/2010 - 08/10/2010

Novedades en inglés

China in Ghana: Easing the Shift from Aid Dependency to Oil Economy?

Giles Mohan

ARI 149/2010 - 15/10/2010

The BP Spill: A Policy Turning Point or a Further Case of Fickle Social Ripples?

Paul Isbell and Lara Lázaro

ARI 140/2010 - 24/09/2010

Materiales de interés

FMI - Perspectivas de la economía mundial (octubre 2010)

La recuperación económica siguió afianzándose durante el primer semestre de 2010. La actividad mundial creció a una tasa anual de alrededor de 5%, aproximadamente 0,5% por encima de lo previsto en la actualización de julio de 2010 de este informe del Fondo Monetario Internacional.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

BM - La nueva cara de Latinoamérica y el Caribe. Globalizada, resistente, dinámica

Informe de Octubre de 2010 del Banco Mundial que analiza la capacidad de resistencia y recuperación de la región de América Latina y el Caribe a la crisis financiera global actual en sus diferentes dimensiones.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

GMF - Transatlantic Trends 2010

Transatlantic Trends es un estudio anual de opinión pública que analiza las actitudes de americanos y europeos hacia los asuntos internacionales y las relaciones transatlánticas. El estudio ha sido realizado por la German Marshall Fund de Estados Unidos y la Compagnia di San Paolo con la colaboración de la Fundação Luso-Americana y la Fundación BBVA. Ofrecemos aquí los resultados 2010.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

FN - Energía 2010

Informe del Foro Nuclear que constata que el consumo de energía en España, como indicador de la marcha de la economía, ha descendido significativamente durante el último año. La energía final lo ha hecho en un 7,1% y la electricidad en un 4,3%, situándose esta última en valores cercanos a la demanda del año 2005.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

Próximas actividades

3/11/2010

Presentación de las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre el Concepto Estratégico de la OTAN desde una perspectiva española

Lugar: 17.30 horas, Asociación de la Prensa (Madrid)

Organización: Real Instituto Elcano

16-18/11/2010

X Edición del Seminario Permanente de Estudios sobre Terrorismo, "Desistiendo del Terrorismo: Experiencias organizativas e individuales"

Lugar: 16.30 horas, Fundación Ortega-Marañón

Organización: Fundación Ortega-Marañón, con la colaboración de la Embajada de Estados Unidos en España, el Ministerio del Interior y el Real Instituto Elcano

Actividades pasadas

Actividades realizadas en octubre

27/10/ 2010

Visita el Instituto Ali Karti

El Ministro de Asuntos Exteriores de Sudán se reunió con investigadores y colaboradores del Instituto Elcano.



22/10/2010

Segundo seminario del Proyecto sobre Parlamentos nacionales y la UE: "El fortalecimiento de los parlamentos nacionales en el proceso de integración Europea. Un nuevo papel para las Cortes Generales tras el Tratado de Lisboa"

Se celebró en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales este seminario organizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Manuel Giménez Abad, con el patrocinio de la Secretaría de Estado para la Unión Europea. En el acto de inauguración participaron Maroš Šefcovič, Vicepresidente de la Comisión Europea; Elena García Guitián, Directora General de Relaciones con las Cortes, Ministerio de la Presidencia; Álex Saez, Vicepresidente de la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales; Paloma Biglino, Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; y Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Director del Real Instituto Elcano.



Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

Presidente **Gustavo Suárez Pertierra**

Vicepresidente **Antonio de Oyarzábal**

Secretario **José Manuel Romero**

Felipe González, Ex presidente del Gobierno

Marcelino Oreja, Ex ministro de Asuntos Exteriores y Ex comisario Europeo

Gabriel Elorriaga Pisarik, Representante del Partido Popular

Eduardo Serra Rexach, Ex presidente del Real Instituto Elcano

Emilio Lamo de Espinosa, Ex director del Real Instituto Elcano

Juan José Linz, Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Yale



Consejo Asesor Empresarial



El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afectan a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.