ESTUDIOS SOBRE
GOBIERNO Y DESARROLLO
EN EL CONTEXTO DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

Jamal BENAMAR
José Joaquín FERNÁNDEZ ALLÉS
(DIRECTORES)

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
aecid

ESTUDIOS SOBRE GOBIERNO Y DESARROLLO EN EL CONTEXTO DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

JAMAL BENAMAR
JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES
(Dirs.)

PROYECTO PCI AECID C/023894/09

Comité de redacción

Octavio Uña Juárez; Catedrático de Sociología, Director de la revista castellano manchega de ciencias sociales Barataria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España).

Abdelilah Boulaich, Catedrático de Derecho Privado, responsable del máster en Derecho Empresarial Internacional, Facultad de Derecho de Tánger; Universidad Abdelmalek Essaadi (Marruecos).

Rafael Gobernado Arribas; Catedrático de Sociología, Director del Departamento Derecho del Estado y Sociología, Facultad de Derecho, Universidad de Málaga (España).

Julio Pérez Serrano, Catedrático de Historia, Actual, Director del Grupo de Estudios de Historia Actual, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Cádiz (España).

José Fernando Troyano Pérez, Catedrático de Escuela Universitaria, Facultad de Ciencias del Trabajo, Universidad de Málaga (España).

© Jamal Benamar & José Joaquín Fernández Alles. Abril 2011.

Depósito legal: 2011MO 2518
ISBN: 978-9954-1-1294-6
Editor: IFZARNE Impression & Editions, Tánger (Marruecos)

INDICE

Índice 5

Prólogo
Luis Alberto del Castillo Navarro 7

Presentación
José Joaquín Fernández Alles. Jamal Benamar 11

Buen gobierno y regionalización en la Constitución marroquí de 2011
José Joaquín Fernández Alles 15

Inmigración e integración en el futuro del Mediterráneo
Jamal Benamar. Francisco Alberto Vallejo Peña 51

Inmigración en tierras de emigrantes. El Estrecho de Gibraltar como frontera
Gema González Ferrera. Mª Antonia Ribón Seisdedos 83

La politique de financement de la regionalisation au Maroc dans une perspective de justice sociale
Ahmed Bousselhami. Moustapha Hamzaoui 129

Turismo sostenible en el Estrecho de Gibraltar: la calidad de las playas de la costa gaditana
María Teresa Fernández Alles 151

La cooperación transfronteriza en el área del Estrecho de Gibraltar: oportunidades y desafíos
Marcela Iglesias Onofrío 177

El papel de las mujeres en la gobernanza local: hacia un desarrollo humano, democrático y equitativo
Noelia Melero Aguilar 221

El desarrollo del Campo de Gibraltar en el contexto trans-fronterizo: potencialidades y dependencias
María José Foncubierta Rodríguez 237

Le management du changement pour un developpement local durable
Mounaim Kessab. Jamal Benamar 273

La preeminence de l'Etat dans l'adoption d'une nouvelle strategie de developpement: le cas du Maroc
Hassan Zouiri 307

Medidas laborales para la equiparación de la mujer en el trabajo. La situación de las trabajadoras Migrantes.
Mª Isabel Ribes Moreno 345

PRÓLOGO

Es lícito decir que el Estrecho de Gibraltar no fue nunca, ni lo será, un estrecho que separe ni un brazo de mar que escinda, sino un camino que une y enlaza.
Antonio García y Bellido

La femme, quant à elle, doit devenir un ferment de modernisation.
Hassan Zouiri

Para alguien que lleva, aproximadamente, veinticinco años estudiando, investigando y enseñando el fenómeno fronterizo de la tierra que le viera nacer, es un honor prologar este libro. Y ello porque, a través de la Antigüedad más remota hasta el inicio de este siglo, la Historia del Estrecho de Gibraltar y de los grupos humanos que han poblado y pueblan ambas riberas, me ha apasionado desde mi juventud. Siempre percibí que había tenido la fortuna de nacer en un lugar, que -como escribiera mi amigo y compañero de generación, Manuel R. Natera- "es el gozne entre Europa y África". Un lugar singular y extraordinario, como refleja la primera de las citas, que son pórtico a mis palabras.

Pero dejemos ya, a un lado, mi cariño hacia el tema y entremos en la materia de esta obra.

Obra que me atrevo a calificar como *corpus***.** Fundamento mi aserto en que le cuadra con todo merecimiento esa denominación: "Conjunto lo más extenso y ordenado posible de datos o textos científicos, que pueden servir de base a una investigación." (DRAE).

Los diez trabajos de investigación realizados por profesores y un doctorando de las Universidades de Cádiz, Sevilla y Abdelmalek Essaadi de Tánger, componen un estudio brillante del pasado reciente del Estrecho y sus sociedades, de su actualidad compleja y de su futuro solidario y de proyectos comunes.

La dirección y coordinación del *corpus* ha sido tarea realizada, también con brillantez, por dos de los autores: los profesores Jamal Benamar, de la Universidad Abdelmalek Essaadi, y José Joaquín Fernández Alles, del "Campus Bahía de Algeciras" de la Universidad de Cádiz (UCA).

Desde mi óptica de lector atento, tres grandes bloques temáticos se desarrollan en estos diez capítulos. Bloques que aparecerán en ocasiones interconectados, o con reflejos transversales de los otros en el tema tratado principalmente.

El primer gran tema, evidentemente jurídico, estudiado en cuatro capítulos, se centrará en los procesos constitucionales del Reino de Marruecos. El énfasis recaerá sobre la vigente Constitución de 2011. Los autores se explayarán en la exposición de los sobresalientes avances jurídicos y en la salvaguarda de los derechos individuales y sociales fundamentales en un sistema político democrático, que la Constitución de 2011 consagra, superando las constituciones marroquíes anteriores.

Es notable, el acierto con que se trata el asunto de la regionalización de Marruecos. En este punto, los estudios de Derecho Constitucional Comparado harán reiterada referencia a la Constitución Española de 1978 y a nuestro Estado de las Autonomías. Con rigor científico y objetividad se abordará el tratamiento del *amazigh* y de la implicación y reconocimiento del grupo cultural y étnico bereber. En efecto, como destaca uno de los autores: "la reconnaissance, la prise en compte et la promotion de la culture amazighe sont un vrai catalyseur du développment".

Al segundo bloque temático se dedicarán tres capítulos. Tratarán la cuestión candente, rabiosamente actual de la inmigración. Los estudios de la frontera del Estrecho de Gibraltar están ampliamente documentados y vertidos en gráficos y cuadros estadísticos, que nos muestran esta realidad desgarradora. Realidad que pone de manifiesto la necesaria, la ineludible colaboración entre los gobiernos de nuestros dos países, para la legal y organizada conducción del doloroso fenómeno de las migraciones. Esa colaboración estrecha será la única forma de obtener una convivencia en armonía, beneficiosa e integradora entre personas, ciudadanos de culturas y costumbres tan diferentes.

Finalmente, y no por ello menos importante que los dos anteriores, el tercer bloque temático, en los que mi arbitrio ha distribuido los estudios, dedica tres capítulos a los aspectos sociales y económicos dentro del contexto del Estrecho de Gibraltar.

Las posibilidades de sectores industriales, de ocio y de mercados interrelacionados; e incluso integrados en el espacio geográfico del Estrecho se documentan con perfección.

Igual sucederá con el papel relevante asignado a la mujer en este contexto socioeconómico. El *empoderamiento* de la mujer, la igualdad de géneros reconocida en la Constitución de 2011 y en la Constitución Española, llevan necesariamente a considerar a la mujer, en el siglo XXI, como un elemento dinamizador de la producción económica y de las realizaciones sociales. Este tratamiento jurídico lleva consigo el efecto de valorar y de conceptuar a la mujer más allá del rol tradicional. Ahora, la mujer ha dejado de ser únicamente pieza fundamental reproductora de la especie y, como máximo, guardiana y quizás señora del ámbito familiar. Ahora, tal como indica la segunda cita del encabezamiento, la mujer es el fermento esperanzador del desarrollo; y, porque no, del futuro.

En mi opinión *Estudios sobre gobierno y desarrollo en el contexto del Estrecho de Gibraltar*, es un volumen de consulta necesaria, duran-

te la década recién iniciada, para todas aquellas personas que deseen conocer la realidad de nuestras dos riberas, de nuestra frontera común.

Luis Alberto del Castillo Navarro
Historiador.
Primer Director del Instituto de Estudios Campogibraltareños.
Cronista Oficial de la Ciudad de Algeciras.
Profesor de la Escuela Universitaria Francisco Tomás y Valiente

PRESENTACIÓN

Los días 20 y 25 de noviembre de 2011, respectivamente, España y Marruecos celebraron Elecciones Legislativas en un contexto de amplias reformas legislativas, administrativas y económicas que coinciden con la nueva Constitución de Marruecos sometida a referéndum popular el 1 de julio de 2011 y con la reforma de 27 de setiembre del artículo 135 de la Constitución Española de 1978. Por una parte, en el país magrebí se ha iniciado un proceso de regionalización que suscita interesantes cuestiones jurídicas y económicas vinculadas al desarrollo humano y a la democratización de las estructuras políticas y administrativas. Por otra parte, la Unión Europea liderada por Alemania y Francia ha exigido a España una disciplina presupuestaria para limitar la deuda pública que necesariamente va a afectar al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a los contenidos del Estado Social.

Pues bien, en este contexto de cambio jurídico, económico y social, un conjunto profesores universitarios e investigadores de las Universidades Abdel Malek Essâadi de Tánger-Tetuán y de la Universidad de Cádiz, coordinados por Jamal Benamar y José Joaquín Fernández Alles, al amparo de los trabajos ejecutados en 2010 en el marco Proyecto PCI *AECID C/023894/09,* ofrecen en este libro una serie de contenidos que pretenden contribuir al debate científico sereno y objetivo de las relaciones transfronterizas en el Estrecho de Gibraltar, y que simultáneamente constituyen los fundamentos y materiales de la propuesta de Máster Oficial sobre Gobierno y Desarrollo en el contexto del Estrecho de Gibraltar que diseñó el Equipo Investigador de este Proyecto PCI.

Tras el Prólogo realizado por nuestro admirado profesor Luis Alberto del Castillo Navarro, se analizan las cuestiones más novedosas que, sobre buen gobierno y regionalización, suscita la Constitución marroquí

de 2011 (José Joaquín Fernández Alles) así como los problemas más recientes que se plantean en materia de inmigración e integración en el futuro del Mediterráneo (Jamal Benamar) y en el contexto del Estrecho de Gibraltar como frontera (Gema González Ferrera y Antonia Ribón Seisdedos. A continuación, se abordan los contenidos sobre la política de financiación de la regionalización de Marruecos desde una perspectiva de justicia social (Ahmed Bousselhami y Moustapha Hamzaoui); la gestión del turismo sostenible en el Estrecho de Gibraltar, con particular referencia a la calidad de las playas de la costa gaditana (María Teresa Fernández Alles); la cooperación transfronteriza en el área del Estrecho de Gibraltar, con sus oportunidades y desafíos (Marcela Iglesias Onofrío); y el papel de las mujeres en la gobernanza local: hacia un desarrollo humano, democrático y equitativo (Noelia Melero Aguilar). Asimismo, en el ámbito del desarrollo económico, se analiza el desarrollo del Campo de Gibraltar en el contexto transfronterizo: potencialidades y dependencias (María José Foncubierta Rodríguez); la gestión del cambio para un desarrollo local sostenible (Mounaim Kessab y Jamal Benamar); y la preeminencia del Estado en la adopción de una nueva estrategia de desarrollo en Marruecos (Hassan Zouiri). Finaliza esta publicación con el estudio de las medidas laborales para la equiparación de la mujer inmigrante (Mª Isabel Ribes Moreno).

Por último, hemos de finalizar esta presentación, por ser de justicia, con un obligado y merecido agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por financiar el citado Proyecto de Cooperación Interuniversitaria *C/023894/09*; a las dos Universidades participantes: la Universidad Abdelmalek Essaâdi, la Universidad de Cádiz y, como su foro conjunto de vinculación entre las dos orillas, al Aula del Estrecho, por su respaldo constante a la promoción de la cooperación académica y el entendimiento. Gratitud que extendemos a nuestro querido Luis Alberto del Castillo, maestro y Cronista Oficial de Algeciras, por su sabiduría y por el brillante Prólogo con el que nos ha honrado; y al profesor Francisco Trujillo, hasta junio de 2011 Vicerrector del Campus Bahía de Algeciras, promotor incansable de las relaciones universitarias entre las dos orillas, con quienes tene-

mos contraída una deuda impagable por su ánimo, apoyo y amistad. También nuestro reconocimiento a la Facultè des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tánger en la persona de su Decano y amigo el profesor Mohamed Yahia, siempre atento a nuestras iniciativas; y a la Escuela Universitaria Francisco Tomás y Valiente de Algeciras, centro cuyo apoyo y respaldo ha permitido consolidar desde su primer director, el profesor Francisco Serrano (1991) hasta su última responsable, la profesora Concepción Segovia, una acreditada trayectoria de publicaciones e investigaciones de materias humanísticas, sociales, jurídicas y económicas en el Campus Bahía de Algeciras.

BUEN GOBIERNO Y REGIONALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MARROQUÍ DE 2011

José Joaquín Fernández Alles

SUMARIO: I. LA CONSTITUCIÓN DE MARRUECOS DE 2011. II. LOS NUEVOS CONTENIDOS CONSTITUCIONALES VINCULADOS AL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN. III. PRESUPUESTOS TEÓRICOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR: LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA. IV. ANTECEDENTES DE LA REGIONALIZACIÓN MARROQUÍ Y LA COMISIÓN CONSULTIVA DE REGIONALIZACIÓN. V. EL PROCESO AUTONÓMICO ESPAÑOL COMO REFERENTE COMPARADO PARA MARRUECOS. VI. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. VII. A MODO DE CONCLUSIONES: EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA REGIONALIZACIÓN MARROQUÍ.

I. LA CONSTITUCIÓN DE MARRUECOS DE 2011

En su Preámbulo, la Constitución de Marruecos de 2011 establece que, fiel a su decisión irreversible de construir un Estado democrático y de Derecho, el Reino de Marruecos sigue firmemente el proceso de consolidación y fortalecimiento de las instituciones de un Estado moderno, fundado en los principios de participación, pluralismo y buen gobierno. Asimismo, proclama los principios de seguridad, libertad, igualdad de oportunidades, respeto de la dignidad y justicia social, así como el compromiso del pueblo marroquí respecto a los valores de apertura, moderación, tolerancia y diálogo para el entendimiento mutuo entre todas las culturas y civilizaciones del mundo.

En el marco de estos principios se afronta el proceso de regionalización de Marruecos, el cual, con la séptima reforma constitucional, se le dota del máximo rango de reconocimiento normativo y político con su regulación, por una parte, en el artículo 1 *in fine*, “La organización terri-

torial del Reino es descentralizada, basada en una regionalización avanzada"[1], y, por otra, en el Título IX: *De las regiones y las colectividades locales*. Este mayor rango queda reforzado en el texto por la reserva de ley orgánica que el artículo 146 de la Constitución realiza en materia de organización territorial. Políticamente, el proceso queda legitimado en virtud de su sometimiento al referéndum del pueblo.

Hasta esta reforma, la cuestión regional tuvo en Marruecos un componente eminentemente nominal, más identificada con una técnica de desconcentración administrativa en un sistema político centralizado que con un proceso de descentralización, sin que podamos referirnos a una técnica de regionalización o a una autonomía local por mucho que los textos constitucionales se refieran a la existencia de colectividad local. No obstante, es cierto que sin las últimas reformas constitucionales habidas a finales del siglo XX difícilmente podrían haberse acometido las reformas de 2011, que encuentran sus raíces en tres realidades institucionales: a) El sistema legislativo bicameral y de gobierno; b) La organización local de gobiernos provinciales y locales; y c) La planificación regional del territorio y la economía. Así, tras la Declaración de Independencia de 2 de marzo de 1956, Marruecos ha promulgado seis Constituciones: 1962, 1970, 1972 (revisada en 1980), 1992 (revisada en 1995), 1996 y 2011, la penúltima de las cuales fue la reforma constitucional ratificada por referéndum de 13 de septiembre de 1996, que fue aprobada con las siguientes innovaciones: a) La instauración de un sistema bicameral mediante la creación de una segunda cámara con poderes deliberativos semejantes a aquellos de la Cámara de Representantes; b) La elección de todos los miembros de la Cámara de Representantes en sufragio universal directo; c) La reintroducción de los planes de desarrollo constitucional; d) La consagración de la región como colectividad local; e) La consagración constitucional del derecho de la propiedad y de la libertad de emprender; y f) El reconocimiento de los derechos humanos tales como son reconocidos universalmente.

[1]Artículo 1 in fine:" (…) L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée".

Como en todas las Constituciones marroquíes, se definía el régimen como una monarquía constitucional, democrática y social, proclamando en su Preámbulo que el Reino de Marruecos es un Estado musulmán cuya lengua oficial es el árabe.

Por otra parte, debe apuntarse también que la legitimación constitucional de la reforma de 2011 viene avalada, al menos formalmente, por el respeto al procedimiento encomendado al poder constituyente marroquí por el texto de 1996, según el cual la iniciativa de la reforma constitucional "incumbe al Rey, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Consejeros". Además, el Rey puede "someter directamente a referéndum el proyecto de revisión", mientras que la proposición de revisión procedente de uno o de varios miembros de una de las dos Cámaras no puede ser adoptada sino mediante el voto de la mayoría de los dos tercios de los miembros que forman la Cámara (artículo 103 y 104 de la Constitución de 1996).

Pues bien, en aplicación de esas previsiones y, en el contexto de la denominada "primavera árabe", el día 9 de marzo de 2011 el rey Mohamed VI pronunció su primer discurso a la Nación tras el comienzo de las protestas ciudadanas habidas en Marruecos a finales del mes de febrero. En este discurso anunció que designaba a la Comisión Consultiva sobre la Reforma Constitucional (CCRC) para efectuar "una reforma constitucional profunda". El 17 de junio de 2011 se publicaba en el Boletín nº 5952 bis del *Boletín Oficial del Reino Marroquí* el proyecto de Constitución de Marruecos y la convocatoria de referéndum para el día 1 de julio de 2011, que se extendió al 3 de julio para los no residentes[2].

En el ejercicio de ese "poder constituyente constituido" intervino una Administración electoral compuesta, en el interior del país, por 39.969 colegios electorales sobre el conjunto del territorio nacional y un número de ciudadanos inscritos de 13.451.404 electores, de los cuales 9.881.922 fueron votantes, con una tasa de participación del 73,46%.

[2]El décimo referéndum desde que se promulgara la primera Constitución en 1962.

Según los datos computados por esta Administración electoral, la Constitución fue ratificada por el 98,50% de los votantes inscritos, que sumaron un total 9.653.492[3] mientras el número de los votantes que se expresaron contra el proyecto ascendió a 146.718 electores (1,5% de los votantes inscritos); los votos nulos fueron 81.712, se contabilizaron 9.800.210 votos válidos. En el exterior, la Constitución concitó el refrendo del 96,05 por ciento de los marroquíes residentes en el extranjero, con un total de 255.783 votos en los 526 centros electorales habilitados en el exterior durante los días 1 a 3 de julio. De los 266.301 votos emitidos en el exterior, sólo un 3 por ciento se pronunció en contra, mientras 2.457 votos fueron nulos (0,92 por ciento)[4].

La nueva Carta Magna es más extensa que la anterior de 1996 (texto de 108 artículos) y está compuesta por un Preámbulo y 180 artículos, si bien hemos de reseñar que la agencia oficial MAP publicó oportunamente un comunicado de la Secretaría General del Gobierno en el que aseguraba que el texto que fue debatido durante diez días contenía "un error material" que fue "rectificado" en la jornada previa a la votación. La rectificación consistió en dar mayor poder a la figura del rey sobre el Tribunal Constitucional, de manera que si el texto original señalaba que el decreto de nombramiento del presidente de dicho Tribunal estaba firmado por el rey y por el primer ministro, sin embargo, en el texto definitivo desaparecía la mención al primer ministro.

Por otra parte, nos debemos referir al interés que tiene este proceso de regionalización para España, especialmente por estar vinculado a la integración del espacio euromediterráneo, al Estatuto Avanzado, a los

[3]La oposición estuvo protagonizada por la izquierda extra-parlamentaria, el movimiento “20-F”, el sindicato CDT, y una parte de los islamistas “Justicia y Caridad”, que pidieron el boicot de la consulta.

[4]Marruecos habilitó un total de 526 centros de votos en diferentes países del mundo, 148 de ellos en Francia, 87 en España, 74 en Italia, 32 en Países Bajos, 21 en Bélgica y 164 en otras naciones. Los centros se habilitaron en diferentes embajadas y consulados en función de la presencia de marroquíes en cada país y la jornada de votación se prolongó durante tres días.

procesos negociadores en el marco de la Unión Europea[5], al problema del Sáhara[6] y a los derechos de los marroquíes en el exterior. En relación con este último aspecto, debemos destacar dos nuevo contenidos constitucionales.

En primer lugar, según el artículo 16, el Reino de Marruecos promueve la protección de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos marroquíes residentes en el extranjero de conformidad con el derecho internacional y las leyes de los países de acogida, con la finalidad de mantener y desarrollar sus relaciones humanas, incluida la cultural, preservar su identidad nacional, promover su contribución al desarrollo de Marruecos y estrechar los lazos de amistad y cooperación con los gobiernos y las empresas de los países de acogida. A tal efecto, según el artículo 17, los marroquíes residentes en el extranjero gozan de plenos derechos de ciudadanía, incluido el derecho a ser elector y elegible, y pueden presentarse a las elecciones en las listas electorales locales, regionales y nacionales. Además, conforme al artículo 18 de la Constitución, los poderes públicos promoverán la participación de los marroquíes residentes en el extranjero: "*Les pouvoirs publics*

[5]En este contexto se sitúan las negociaciones para el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Marruecos, que propone continuar con las actividades pesqueras y realizar ciertos ajustes sobre la base de criterios científicos, incorporar una nueva disposición que exige a las autoridades marroquíes e informar del uso de los fondos europeos, en particular del impacto socioeconómico de la financiación comunitaria, algo que no recogía el anterior protocolo.

[6]Según la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Trinidad Jiménez: "Es nuestro deseo, porque no hay un país en el mundo más interesado en que exista un Mediterráneo y un mundo árabe próspero, en paz, con seguridad y democrático como es España". Jiménez ha hecho hincapié en que al ser "el país más cercano de Marruecos", España le desea lo mismo que quiere para sí mismo: "paz, seguridad, desarrollo y democracia". Disponible en: http://www.diariodecadiz.es/ article/espana/1003334/ trinidad/jimeacutenez/ ve/ marruecos/quotejemploquot/por/su/reforma/constitucional.html. Consultado en: junio de 2011.

Œuvrent à assurer une participation aussi étendue que possible des Marocains résidant à l'étranger, aux institutions consultatives et de bonne gouvernance créées par la Constitution ou par la loi".

En segundo lugar, este contenido constitucional está estrechamente vinculado a otro de singular importancia para las relaciones bilaterales: la reciprocidad en el derecho de voto, que presenta gran interés para las elecciones municipales y su reconocimiento entre España y Marruecos. Según el artículo 30, tienen derecho de sufragio activo y pasivo (electores y elegibles) todos los ciudadanos que gocen de sus derechos civiles y políticos, y en particular, los extranjeros gozan de las libertades fundamentales que ofrece a los ciudadanos de Marruecos, de acuerdo con la ley, y aquellos que residen en Marruecos podrán participar en las elecciones locales con sujeción a la ley, la aplicación de los convenios internacionales y las prácticas de reciprocidad.

II. LOS NUEVOS CONTENIDOS CONSTITUCIONALES VINCULADOS AL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

Junto al Título IX: *De las regiones y las colectividades locales,* que será objeto de detenido análisis en el último apartado de este capítulo, debemos destacar los siguientes aspectos principales de la reforma especialmente vinculados al proceso de regionalización al estar en la base de su construcción formalmente constitucional[7]: la proclamación de la separación de poderes, el sistema jurídico y de fuentes, la Declaración de Derechos, la Monarquía, el Parlamento, el Presidente del Gobierno, el estatuto de las Administraciones Públicas, los órganos participativos, los contenidos culturales, y la internacionalización y la integración supranacional de Marruecos.

a) Separación de poderes.- La Constitución de 2011 proclama y regula la separación, equilibrio y colaboración entre poderes y el carácter

[7] La mayoría de los partidos políticos apoyaron la reforma, con la oposición del llamado Movimiento 20 de Febrero.

parlamentario del sistema político marroquí, aunque el Rey conserva importantes poderes, como el control de las Fuerzas Armadas.

b) Sistema jurídico y de fuentes.- Según el artículo 6 de la Constitución de 2011, la ley es la expresión suprema de la voluntad de la nación y todas las personas o entidades, incluidos los gobiernos, son iguales ante ella. Por otra parte, una serie de convenciones y tratados internacionales necesitarán la previa aprobación de una ley. Según el artículo 55, los tratados de paz o de unión, los relativos a la demarcación de las fronteras, los acuerdos comerciales, los relacionados con las finanzas del Estado, o cuya realización requiere medidas legislativas, los tratados relativos a los derechos humanos y de las libertades individuales y colectivas de los ciudadanos podrán ser ratificado sólo después de haber sido aprobado por ley.

c) Declaración de Derechos.- En la Constitución de 2011 se garantizan los derechos del hombre, entre los cuales se encuentran la criminalización de la tortura y las desapariciones o la condena de las detenciones arbitrarias, la salvaguarda de la libertad de prensa, expresión y opinión, el derecho de acceso a la información, y la obligación de velar por la igualdad entre hombres y mujeres, para cuyo fin se crea un mecanismo de promoción de la paridad.

d) Rey.- Según el artículo 42 de la Constitución marroquí, el Rey es Jefe de Estado, su representante supremo, símbolo de la unidad de la nación, garante de la permanencia y la continuidad del Estado y árbitro supremo entre las instituciones, quien garantiza el cumplimiento de la Constitución, el funcionamiento de las instituciones constitucionales, la protección de la elección democrática y los derechos y libertades de los ciudadanos y comunidades, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Reino. En lo que interesa a la organización territorial del Estado, el Rey es el garante de la independencia del Reino y su integridad territorial dentro de sus fronteras auténticas: *Il est le Garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières autentiques*.

Aunque el rey sigue siendo líder religioso de los marroquíes (comendador de los creyentes), el nuevo texto deja de considerarlo sagrado (garantía que recogía el artículo 23 de la Constitución marroquí de 1996 y anteriormente desde la primera Constitución de 1962) para pasar a calificarlo de inviolable, como en la monarquía española o inglesa, y al mismo tiempo elimina su estatus actual de máximo responsable de los poderes judicial, legislativo y ejecutivo. En efecto, en el artículo 19 se separan ahora los poderes del rey en competencias religiosas y políticas. Mientras en el primer caso el monarca aparece como "comandante de los creyentes y supervisor de la libertad religiosa", en el segundo se le califica como "protector de la opción democrática y árbitro entre las instituciones del Estado". Por otra parte, en materia de defensa y seguridad, un Consejo Supremo de Seguridad garantiza al rey el control de las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad del Estado[8].

e) Parlamento.- Según el artículo 60, el Parlamento tiene dos cámaras, la Cámara de Representantes y la Cámara de Consejeros. Mientras que la Cámara de Representantes (Cámara Baja) logra un mayor poder legislativo, la Cámara de Consejeros (Cámara Alta) mantiene su naturaleza como institución de representación de sindicatos y comunidades territoriales[9]. Sus miembros reciben su mandato de la Nación y su derecho a voto es personal e indelegable.

En virtud del artículo 63, la Cámara de Consejeros incluye un mínimo de 90 y un máximo de 120 miembros, elegidos por sufragio universal indirecto por seis años, de los cuales tres quintas partes son repre-

[8]El monarca alauí Mohamed VI aseguró durante su discurso de poco más de 20 minutos en la noche del 17 de junio de 2011 que con el proyecto esperaba "reunir las condiciones de una ciudadanía digna y una justicia social igualitaria", y afirmó que la nueva Carta Magna consagra una monarquía ciudadana y un rey ciudadano, estipulando la inviolabilidad de la figura del rey y el respeto que se le debe como rey, líder espiritual y jefe de Estado.

[9] En un primer borrador de la constitución se había previsto que la Cámara Alta se convirtiese en un Consejo de representación territorial, pero finalmente, debido a la presión sindical, mantuvo su actual estatus.

sentantes de las autoridades locales, en número asignado a las regiones del Reino en proporción a sus respectivas poblaciones.

Mientras una tercera reservada para la región es elegida en cada región por el consejo regional de entre sus miembros, los dos tercios restantes son elegidos por un colegio electoral formado en la región por los miembros de los consejos municipales, provinciales y prefecturales.

Por otra parte, dos quintas partes de los miembros son elegidos en cada región por colegios electorales compuestos por representantes a su vez elegidos por las organizaciones profesionales y sindicales de empleadores y trabajadores, y por los miembros elegidos a nivel nacional por un colegio electoral compuesto por representantes de los empleados[10].

En cuanto a sus competencias, según el artículo 70, el Parlamento ejerce el poder legislativo, aprueba las leyes, la vigilancia y la acción del gobierno y evalúa las políticas públicas. Según el artículo 71, entre otras, son competencias del Parlamento el sistema de gobierno local, los principios de la delimitación de sus territorios, el sistema electoral de los gobiernos locales o los principios de las circunscripciones electorales[11].

[10] Se regulan por ley orgánica aspectos tales como el número de miembros de la Cámara de Consejeros y su sistema electoral, el número de los que serán elegidos por cada uno de los distritos electorales, la asignación de escaños por región, los requisitos de elegibilidad y el régimen de incompatibilidades, las normas que limitan los efectos acumulativos mandatos, y la organización de las disputas electorales.

[11]Véanse J. M. Alquezar Sabadie, “La transición en Marruecos: las dificultades estructurales de un proceso de cambio político”, *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 34, 2002, pp. 83-98; B. López García, “Las elecciones legislativas del 14 de septiembre de 1984 en Marruecos”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, 1985, pp. 245-292; y “El Magreb en trance: la difícil transición a la democracia en los países del Magreb”, *Cuader-*

f) Presidente del Gobierno.- La Constitución de 2011 crea la figura del Presidente del Gobierno en sustitución del hasta entonces Primer Ministro. Si hasta ahora lo designaba el rey, con la nueva Constitución será el número uno de la candidatura del partido más votado en las elecciones legislativas para la Cámara de Diputados. El Presidente del Gobierno goza de más competencias y prerrogativas, como presidir el Consejo de Ministros, aunque solo por delegación del rey, disolver la Cámara de Representantes, presidir el Consejo de Ministros cuando el rey se lo reclame y designar a ministros y otros altos cargos, como gobernadores civiles, secretarios generales de ministerios y directores de instituciones públicas. En la Constitución vigente de 1996 todas estas competencias habían sido atribuidas al monarca.

g) El estatuto de las Administraciones Públicas.- El Título XII de la Constitución de Marruecos regula los principios sobre el buen gobierno, de cuyo contenido nos interesan los artículos 154 a 160, sobre los principios generales, por incidir directamente sobre el proceso de descentralización que se quiere emprender[12]. En relación con el estatuto de las Administraciones Públicas, según el artículo 154 los servicios públicos son organizados sobre la base del igual acceso de los ciudadanos, de la cobertura equitativa de todo el territorio nacional y de la continuidad de las prestaciones. Están sujetas a las normas de calidad, transparencia, rendición de cuenta y responsabilidad y son regidos por los principios y valores democráticos consagrados en la Constitución. En cuanto al régimen del estatuto del empleo público, según el artículo 155, los empleados de los servicios públicos ejercen sus funciones bajo los principios de respeto a la ley, neutralidad, transparencia, probidad e interés general.

---

nos del Mediterráneo, 2-3, 2001 (Ejemplar dedicado a: Pensar en Magreb contemporáneo), pp. 81-94.

[12]La reforma constitucional de Mohamed VI fue anunciada el 9 de marzo de 2011, pocas semanas después de las primeras manifestaciones de los jóvenes del 20 de Febrero. El texto fue redactado por la Comisión Consultiva sobre la Reforma Constitucional (CCRC), presidida por Abdelatif Menuni.

h) Órganos participativos.- Ocho nuevos órganos consultivos han quedado incluidos, entre ellos, el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Consejo de la Comunidad Marroquí en el Extranjero, la Instancia Central marroquí de Prevención de la Corrupción (ICPC), el Consejo Consultivo de la Juventud y de la Promoción de la Vida Asociativa o y el Consejo Superior de Ulemas (ASU, altos cargos del Islam) de Marruecos[13].

i) Los contenidos culturales.- En la línea del constitucionalismo entendido como Ciencia de la Cultura, el texto constitucional marroquí incluye los contenidos definitorios de la cultura y del idioma. A tal efecto, se considera como idioma oficial junto al árabe el idioma amazigh (bereber) y la Constitución promoverá además todas las expresiones lingüísticas y culturales marroquíes[14]: *L'arabe demeure la langue officielle de l'Etat. L'Etat Œuvre à la protection et au développement de la langue arabe, ainsi qu'à la promotion de son utilisation. De même, l'amazighe constitue une langue officielle de l'Etat, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception*. Además, según su tenor, *L'Etat Œuvre à la préservation du Hassani, en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie, ainsi qu'à la protection des expressions culturelles et des parlers pratiqués au Maroc.*

j) La internacionalización y la integración supranacional.- La Constitución de 2011 reconoce la necesidad de fortalecer el papel que mere-

[13] También intervino decisivamente el Mecanismo Político de Seguimiento y de Concertación (MPSC), cuyo presidente, Mohamed Moatasim, encargado de coordinar el seguimiento político de partidos y sindicatos al proceso de reforma constitucional, elaboró un informe de síntesis que resume las deliberaciones del MPSC sobre la Carta Magna marroquí.

[14] Véanse M. Rousset, "La nouvelle étape de la regionalisation au Maroc: le passé ne répond pas de l´avenir", *Revue Française D´Administration Publique*. 35, 1985, pp. 477-489; A. Sedjari, *Les structures administratives territoriales et le developpement local au Maroc*, Rabat, Editions de la Faculté de Sciences Juridiques, Économiques et Sociales de Rabat. 1981.

ce en la escena mundial como miembro activo de organizaciones internacionales y, al mismo tiempo, reafirma su compromiso con los derechos humanos universalmente reconocidos y su voluntad de seguir trabajando para preservar la paz y la seguridad en el mundo. En cuanto a los procesos de integración supranacional asume su compromiso de fortalecer los lazos de hermandad, la cooperación, la solidaridad y la cooperación con otros Estados en los siguientes ámbitos: 1) La Unión del Magreb, como una opción estratégica; 2) la Umma árabe-islámico; 3) Las relaciones de cooperación y solidaridad con los pueblos y países de África, incluyendo la región del Sahel y el Sáhara; 4) las estrechas relaciones de cooperación y asociación con los países vecinos en la Euro-Mediterráneo; y 5) la cooperación Sur-Sur.

III. PRESUPUESTOS TEÓRICOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR: LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA

Como primera calificación jurídica de su sistema territorial, Marruecos se define en el Preámbulo de su Constitución de 2011 como un Estado soberano musulmán que se compromete con la unidad nacional y la integridad territorial, y manifiesta su intención de preservar, en su integridad y la diversidad, la identidad nacional, una e indivisible. Además, afirma que esa unidad está forjada por la convergencia de sus componentes árabo-islámico, amazighe y saharo-hassanie, y se ha nutrido y enriquecido a partir de sus influencias africanos, andaluces, hebraicos y mediterráneos. Concretamente, según el artículo 1, párrafo 2, la nacion *s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique*.

A continuación, se llega a la calificación de la organización territorial: "*L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée".*

En consecuencia, el proceso que quiere dotar a Marruecos de una nueva organización territorial ha sido vinculado al principio constitucional unidad y, al mismo tiempo, a una categoría clásica de forma de Estado: la regionalización (*regionalización avanzada*), para cuya comprensión en este caso concreto debemos analizarla a la luz de las categorías conceptuales que definen jurídica y económicamente las relaciones entre las instancias centrales y las instancias territoriales. En este sentido, debemos advertir que un Estado regional puede ser *de facto* muy cercano a un Estado centralista pero también muy próximo a un Estado Federal. Más ajustados a los fines descriptivos de la norma, para su correcto entendimiento resultan útiles los conceptos de centralización, de descentralización —principio que permite transferir o delegar competencias a Administraciones públicas distintas—, y de desconcentración —principio que posibilita el acercamiento de las competencias en el seno de la misma Administración Pública o a Administraciones Públicas de ella dependientes—.

En el régimen constitucional marroquí, al tratase de una ubicación de competencias en otra Administración Pública, como es la región, en principio deberíamos aludir a un proceso de descentralización, tal como se contiene en el mencionado artículo 1 in fine de la Constitución de 2011: "*L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée*". Sin embargo, esta calificación parece excesivamente formalista si atendemos a la realidad territorial marroquí y a las exigencias conceptuales de las expresiones "descentralizado" y "regionalización avanzada". Así, en cuanto a la expresión "descentralizado", debemos recordar, en primer lugar, que existen dos tipos de descentralización estatal: a) La descentralización política, que presupone un funcionamiento real de instituciones democráticas y la atribución de la potestad legislativa a los entes territoriales; y b) La descentralización administrativa, cuando solo se transfieren o delegan competencias ejecutivas y la potestad reglamentaria. Estos dos tipos de descentralización dan lugar, respectivamente, a la autonomía política y a la autonomía administrativa. En el caso de la regionalización marroquí estaríamos ante un supuesto de descentralización administrativa puesto

que ni se transfieren competencias legislativas ni las regiones asumen potestad legislativa alguna ni tampoco la organización regional contempla la existencia de un Parlamento regional.

En segundo lugar, hemos de mencionar que tradicionalmente la organización territorial del Estado había permitido distinguir entre: Estados unitarios, Estados regionales y Estados federales. Como modalidades de los Estados unitarios encontrábamos: a) Los Estados Unitarios centralizados, en el que todas las funciones y atribuciones del Estado son concentradas en el poder central, mientras las autoridades territoriales se limitan a ser ejecutores; b) Los Estados unitarios desconcentrados, que son aquellos en los que existen órganos dependientes del poder central (Administración Periférica) que cuentan con atribuciones o funciones específicas a nivel territorial mientras que las autoridades locales no gozan de autonomía (por ejemplo, los Subdelegados de Gobierno); y c) Los Estados unitarios descentralizados, con instituciones —dentro del Estado— con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía de gestión. Por su parte, son Estados federales aquellos Estados descentralizados que surgen en la Edad Contemporánea a partir de un pacto entre territorios separados que se unen: en efecto, el término "federal" proviene de la palabra latina "*foedus-eris*", cuyo significado es pacto o alianza, bien de origen confederal (entre territorios soberanos), bien de origen propiamente federal. De esta manera, el Estado federal es aquel que está compuesto por Estados originariamente particulares, cuyos poderes territoriales gozan de autonomía e incluso, en sus primeras fases, de soberanía en importantes aspectos de la política interna. Asimismo, en su proceso de evolución histórica (*federalising process*), el federalismo lleva implícito un proceso de centralización e integración, como consecuencia de lo cual los Estados federados comparten unas instituciones comunes con el resto de la federación y carecen de potestad en ámbitos como defensa o relaciones internacionales[15].

[15] Véase C. Friedrich, *Gobierno Constitucional y Democracia*, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos de. Madrid, Madrid, 1975, pp. 21 ss.

Pues bien, junto al Estado unitario y el Estado federal se ha situado el Estado regional, integral o autonómico como forma de estado intermedia que busca compatibilizar la idea de unidad con el principio de descentralización o autonomía. Para una parte importante de la doctrina iuspublicista, la única diferencia entre el Estado federal y el Estado regional sería el origen de las atribuciones: mientras en el Estado federal son los Estados federados quienes deciden ceder parte de sus atribuciones a la federación, en el Estado regional es el Estado central quien cede a las entidades subnacionales que lo componen. Sin embargo, esta clasificación tradicional está en buena parte superada por la realidad constitucional, política y económica de los Estados descentralizados, de manera que, si bien por regla general se considera que un Estado regional es más centralizado que un Estado Federal y menos centralizado que un Estado unitario, en la actualidad se tiende a calificar la organización territorial del Estado en atención al mayor o menor grado de descentralización, en gran parte determinado por el nivel de competencias y de capacidad de gasto público, lo que lleva a asegurar, por ejemplo, que el Estado de las Autonomías cuenta con un nivel de descentralización del gasto público muy superior a la media de los Estados federales. Al constatar esta realidad superadora de las tendencias excesivamente formalistas de calificar la organización territorial del Estado se llega a la conclusión de que los Estados se organizan territorialmente en atención a dos tipos de principios: a) Principios legitimadores, por el cual originariamente el centro de imputación del poder ser puede ser único (Estado unitario) o compartido (Estado federal); y b) Principios organizativos, en virtud de los cuales el poder central o federal puede ser transferido o delegado a los entes territoriales en virtud de una variedad de métodos de atribución competencial. El equilibrado entendimiento de estos principios en el contexto de un Estado democrático permitirá calificar la forma del Estado en atención al mayor o menor nivel de descentralización.

IV. ANTECEDENTES DE LA REGIONALIZACIÓN MARROQUÍ Y LA COMISIÓN CONSULTIVA DE REGIONALIZACIÓN

Los antecedentes del proceso marroquí de regionalización se han de remontar al año 1971 como fenómeno formal de descentralización administrativa local con la creación de siete regiones. Muy resumidamente, podemos afirmar que una segunda etapa de consolidación la ubicamos entre 1984 y 1992 a través de un desarrollo normativo y económico característico de un Estado que, más allá de calificaciones nominales, podemos calificar de centralista. En 1992 las regiones pasan a calificarse como entidades locales con personalidad jurídica propia, beneficiarias de delegaciones descentralizadas. La siguiente fase comienza en 2002, cuando pasan a ser consideradas base del desarrollo económico conforme a una organización territorial de dieciséis regiones[16].

Esta evolución de la organización de los entes locales marroquíes, que ha de entenderse siempre en un contexto centralista, constituye el conjunto de fases precursoras de los trabajos de la Comisión Consultiva de la Regionalización (CCI)**,** creado el 3 de enero de 2010 por la Junta Consultiva de la Regionalización (CCR). Según el Informe, el número de regiones propuestas por la Comisión es de doce: Tánger-Tetuán; Oriental y Bronca; Fès-Meknès; Rabat-Salé-Kénitra; Beni Mellal-Khénifra; Casablanca-Settat; Marrakech-Safi; Drâa-Tafilalet; Souss-Massa; Guelmim-Oued Noun; Laâyoun-Saguia Al Hamra; Dakhla-Oued Eddahab.

---

[16]Véanse R. Ojeda García, “La articulación de la Administración Territorial del Protectorado francés en Marruecos”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* (REIM), 9, 2010; D. Basri, *La décentralisation au Maroc. De la commune à la région*, Paris, Nathan, 1994; F. P. Blanc; A. Cabanis; M. Martin, “Les collectivités locales sous le Protectorat” en L´état et les collectivités locales au Maroc, Toulouse, Presse de l´IEP de Toulouse et Sochepress. 1989.

El Informe se articula en torno a tres premisas: en primer lugar, la distribución territorial se basa en la homogeneidad y en la importancia reconocida de las regiones a niveles históricos, medioambientales, culturales y geoestratégicos (zonas fronterizas), lo que permite organizar Marruecos en doce regiones. Por lo que respecta a las denominadas Provincias del Sur, la Comisión Consultiva de la Regionalización parte del mantenimiento de la configuración en las tres regiones ya decididas en 1997, a las que añaden: la región de Guelmim - Oued Noun, con las provincias de Assa - Zag, Guelmim, Tan Tan y Sidi Ifni, la región de Laâyoune - Seguiet El Hamra, que reuniría las provincias de Tarfaya, Laâyoune, Es Smara y Boujdour, y la región del Sur, Dakhla-Oued Dahab, que incluirá las mismas provincias definidas actualmente (Dakhla et Aousserd).

En segundo lugar, el Informe defiende que el proceso de regionalización comience por el Sáhara, vinculando ambas cuestiones tanto en su estatuto jurídico como en el trasfondo económico, y confiriendo un carácter complejo a la organización territorial del Estado al estar presente la resolución de este conflicto y la explotación de sus recursos. Ese carácter complejo resurge recurrentemente y deriva de la naturaleza jurídico-internacional de las normas afectantes al Sáhara, que también están incorporadas al acervo de principios y procedimientos del Derecho Internacional. En este sentido, la oficina legal de las Naciones Unidas ha considerado que las actividades sobre los recursos naturales en el Sáhara Occidental se realizan en violación del derecho internacional de los saharauis al no ser consultados. Y cuando el día 1 de julio de 2011 la Unión Europea y Marruecos decidieron prorrogar por un año el acuerdo de pesca en las aguas territoriales del Sáhara Occidental, los servicios jurídicos del Parlamento Europeo consideraron esta prórroga como ilegal, ya que la voluntad de los saharauis “no se tuvo en cuenta”[17]. En el procedimiento de aprobación de este Acuerdo, prorro-

[17]Algunas organizaciones como ATTAC, CEAS-Sahara, PUAS, PAPPS, WSRW y Ecologistas en Acción, entre otras, se han aglutinado en una campaña común llamada: “Por una política comercial para los pueblos y el planeta: No a los acuerdos comerciales UE-Marruecos", que tiene como objetivo opo-

gado en 2011, que fue firmado en 2007, tendrá validez hasta marzo de 2012 y permitirá a la UE pescar en aguas marroquíes y del Sáhara Occidental, tres países votaron en contra, entre ellos Suecia y Holanda, mientras que cuatro se abstuvieron, incluidos Reino Unido y Finlandia[18].

Como tercera premisa, el Informe postula que se atribuya el poder ejecutivo de las nuevas regiones a la competencia de los presidentes de los Consejos Regionales en lugar de los *walis* y los gobernadores, como ha sucedido hasta la reforma constitucional ratificada el 1 de julio de 2011[19].

Pues bien, en este contexto complejo articulado en torno a estas tres premisas, y coincidiendo con el 33º aniversario de la Marcha Verde, el 6 de noviembre de 2010, el Rey Mohamed VI anunció el proceso de regionalización para Marruecos, fundamentado en la aplicación del principio de subsidiariedad, conforme al cual el poder central debe delegar las misiones que pueden ser ejercidas con menos gasto y con un

---

nerse a la ratificación de acuerdos comerciales entre la Unión Europea y el país alauí.

[18]Precisamente, semanas antes al acuerdo la Unión Europea no había logrado llegar a un consenso debido a las reservas de algunos Estados miembros acerca de su impacto sobre el Sáhara Occidental, preocupados por la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental y por el hecho de que el Acuerdo no habría beneficiado a las poblaciones de esa zona. Mientras tanto, según la Comisión Europea, Marruecos informó que el protocolo de pesca ha ayudado a crear empleo en el Sáhara y a llevar a cabo una serie de acciones financiadas con cargo a los fondos comunitarios.

[19]Mustapha Sehimi, "La regionalización en Marruecos", *Cuadernos del Mediterráneo*. Nº. 2-3, 2001 (Ejemplar dedicado a: Pensar en Magreb contemporáneo), pp. 95-100; Saida Latmani, "Les candidates du PJD: Quel encadrement politique de la femme marocaine dans la perspective de l'action parlementaire 2007?, *Historia Actual Online*, 14, 2007, pp. 27-34; Antonio Lázaro, "La nueva Constitución del reino de Marruecos", *Revista de Estudios Políticos*, 131, 1963, pp. 127-138.

mejor servicio por los niveles inferiores. Se trata de un proceso de regionalización que ha quedado vinculado a los principios de libertad, responsabilidad y concurrencia, y en cuyo planteamiento y debate ha sido referente la experiencia comparada del Estado de las Autonomías de España.

V. EL PROCESO AUTONÓMICO ESPAÑOL COMO REFERENTE COMPARADO PARA MARRUECOS

1. Las premisas de la descentralización

Por su posible utilidad comparada, el proceso autonómico español ha sido objeto de especial atención en los últimos años por la doctrina iuspublicista marroquí, que la ha tomado en consideración en publicaciones, proyectos de investigación y seminarios, como modelo del que tomar algunos contenidos susceptibles de ser planteados en el proceso de regionalización marroquí[20]. Se atiende particularmente a que uno de los grandes problemas que debió resolver el constituyente español en 1978 fue precisamente la resolución de la cuestión territorial, tratada en el artículo 2 de la norma suprema, conforme al cual la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas.

En España, se ha tratado de una solución jurídica fundamentada en dos características y en tres categorías constitucionales. Por una parte, las dos características esenciales de la forma territorial española son

[20] Valga como ejemplo el Seminario Hispano-Marroquí sobre Regionalización y Autonomía Territorial, que coordinó el autor de este capítulo junto al profesor Jamal Benamar, Catedrático de la Universidad Abdelmalek Essaâdi (Marruecos), que ha tratado acerca de las similitudes y diferencia de los procesos de regionalización y autonomía en Marruecos y España. Campus Bahía de Algeciras de la Universidad de Cádiz, 1 al 3 de diciembre de 2010.

las siguientes: 1) Ni su forma ni su definición se ajustan a las denominaciones clásicas de la Teoría del Estado, calificándose como Estado de las Autonomías; y 2) El art. 2 de la CE concibe la autonomía de nacionalidades y regiones como un "derecho" (principio dispositivo de la autonomía), que se concreta en la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

En cuanto a las tres categorías constitucionales del modelo territorial español, debemos destacar, en primer lugar, la titularidad de la autonomía, que se reconoce a las nacionalidades y regiones, a quienes se atribuye capacidad de autogobierno y autoorganización; y, en segundo lugar, la jurisprudencia constitucional, que ha insistido en la diferencia y relación entre unidad y autonomía: solo donde hay unidad puede reconocerse autonomía, de manera que ambos principios, unidad y autonomía, se encuentran indisolublemente vinculados. En efecto, el Tribunal Constitucional, desde una de sus primeras sentencias (STC 2/1981, de 2 de febrero), sostuvo del carácter limitado de la autonomía y de su relación con el principio de unidad: "... *la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía... y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución".*

A este respecto, como dispone el F.J. 3º de la STC 31/2010, de 28 de junio, los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma. Como norma suprema del Ordenamiento, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes. Y todo ello sin perjuicio de que "no faltan en ningún Ordenamiento normas jurídicas que, al margen de la Constitución *stricto sensu*, cumplen en el sistema normativo funciones que cabe calificar como

materialmente constitucionales", por servir a los fines que conceptualmente se tienen por propios de la norma primera de cualquier sistema de Derecho, tales como, en particular, constituir el fundamento de la validez de las normas jurídicas integradas en los niveles primarios del Ordenamiento, como aquellos en los que operan los órganos superiores del Estado. Es más, según el Tribunal Constitucional, "tal calificación no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico, y, por más que sea conveniente para la ilustración de los términos en los que se constituye y desenvuelve el sistema normativo que tiene en la Constitución el fundamento de su existencia", en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal. En nada afecta, en consecuencia, a la subordinación a la Constitución de todas las normas que, sea cual sea su cometido con una perspectiva material o lógica, no se integran en el Ordenamiento bajo la veste de la Constitución formal, única que atribuye a los contenidos normativos la posición de supremacía reservada a la Norma Fundamental del Ordenamiento jurídico. En el mismo sentido deberá entenderse el artículo 146 de la Constitución marroquí de 2011, donde se dispone que como una especie de bloque de constitucionalidad una ley orgánica regulará diversos contenidos materiales de la "Constitución territorial" marroquí, entre los que debemos citar las condiciones para la gestión democrática de sus asuntos por las regiones y otras autoridades territoriales, el número de concejales, las normas de elegibilidad y las incompatibilidades o el sistema electoral. Todo ello será tratado en el último apartado.

En tercer lugar, ha sido subrayada la relevante fundamentación jurídico-constitucional y la naturaleza de la autonomía, que se predica de los distintos niveles de organización político-administrativa, distinguiéndose dos grandes niveles que ya hemos tratado: la autonomía local, de naturaleza administrativa, y la autonomía política y administrativa, de nacionalidades y regiones. De esta forma, según el art. 137 CE, el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas, entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La diferencia entre una y otra ca-

tegoría se basa, en síntesis, en que la segunda y no la primera incorpora la potestad de aprobar leyes. La naturaleza y los contenidos de la autonomía de Comunidades Autónomas son mucho más amplios que la de los entes locales, lo que se hace presente en el régimen de competencias y en su régimen jurídico-político.

2. Los principios estructuradores de la descentralización

Como vimos, en el Preámbulo de la Constitución marroquí de 2011 también se invoca la unidad nacional y la integridad territorial, y manifiesta su intención de preservar, en su integridad y la diversidad, la identidad nacional, una e indivisible. Según el artículo 1 de la Constitución de 2011, Marruecos es una monarquía constitucional, democrática, parlamentaria y social, y este régimen constitucional se basa en la separación, el equilibrio de poderes y la colaboración, así como la democracia y la ciudadanía participativa y los principios de buen gobierno y la correlación entre la responsabilidad y la rendición de cuentas. Por su parte, el artículo 136 establece que la organización territorial del Reino de Marruecos se basa en los principios de autonomía, cooperación y solidaridad, y el derecho de participación para promover el desarrollo humano integral y sostenible.

En el caso del Estado de las Autonomías, la organización territorial del Estado regulada en la Constitución de 1978 tampoco se reduce a la simple división de competencias entre los poderes del Estado y las Comunidades Autónomas sino que, antes de esa distribución competencial, la organización territorial queda presidida por una serie de principios derivados directamente del principio más general de unidad que presentan indudable interés comparado para el caso marroquí: solidaridad (art. 2 CE), igualdad entre las Comunidades Autónomas (art. 138.2 CE), igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos (art. 139.1 CE) y unidad económica (art. 139.2 CE). Así, el artículo 2 CE, tras erigir a la unidad y la autonomía en principios estructurales del Estado, dispone que se reconoce y garantiza la solidaridad entre las nacionalidades y regiones. Por su parte, el artículo 138.1 CE se refiere a la finali-

dad de la solidaridad: “velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”. La solidaridad, como principio, presenta una dimensión de reciprocidad entre intereses generales e intereses particulares y del mismo el Tribunal Constitucional ha extraído la existencia de determinados deberes constitucionales que se imponen en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como de éstas entre sí: deber de auxilio recíproco, deber de apoyo y lealtad constitucional.

En relación con el principio de igualdad de las Comunidades Autónomas, dispone el artículo 138.2 CE: "Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales". Se trata de una idea de igualdad que no implica que todas las Comunidades Autónomas deban poseer una absoluta uniformidad en todos estos aspectos: económicos, competenciales, organizativos, lo cual desnaturalizaría la esencia de la autonomía. En su faceta activa, el principio de igualdad entre Comunidades Autónomas supone la existencia de una configuración político-institucional de la Comunidades Autónoma, lo que se hace patente, por ejemplo, en la forma de constituir determinados órganos del Estado (Senado, Comisiones Mixtas Estado-Comunidades Autónomas, etc.). Por su parte, en su faceta pasiva, del art. 138.2 CE se deriva el principio de no discriminación. La igualdad supone, pues, que la autonomía no puede justificar el trato discriminatorio de unas Comunidades Autónomas respecto de otras ni servir para ocultar situaciones de privilegio entre Comunidades Autónomas.

El tercer principio estructural del Estado de las Autonomías, de gran proyección para el caso marroquí, es el de igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos, La Constitución de Marruecos establece en Su preámbulo: *Il développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de l’égalité des chances, du respect de leur dignité et de la justice sociale, dans le cadre du principe de corrélation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté*. Y el artículo 6 preceptúa: *Les pouvoirs publics Œuvrent à la création des conditions permet-*

tant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens. En España se contempla la dimensión territorial de la igualdad en el el art. 139.1 CE: "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado". Se trata de un precepto redactado en consonancia con los artículos 9.2 (mandato a los poderes públicos para la consecución de la igualdad efectiva), 14 (derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación) y sobre todo con el Estado social y democrático de Derecho proclamado en el art. 1.1 CE, uno de cuyos pilares es precisamente el principio de igualdad.

En su dimensión activa, implica que el *status* fundamental de todos los ciudadanos y que corresponde al Estado regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE). En su dimensión pasiva, supone la prohibición de que la autonomía de nacionalidades y regiones pueda servir de cobertura para justificar tratos discriminatorios entre los ciudadanos. Según el F.J. 5º de la STC 25/1981, de 14 de julio, el segundo aspecto, en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un *status* jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuando el cometido de asegurar esta unificación, según el artículo 155 de la Constitución, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna.

Por último, debemos destacar el principio de unidad económica regulado en el art. 139.2 CE que "ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional". Este principio de unidad económica se aplica al reparto de competencias y actúa como un límite que se aplica al ejercicio de las competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, evitándose así que este principio de unidad económica pueda ser menoscabado.

3. La caracterización jurídica del derecho a la autonomía

Frente a la naturaleza soberana del poder originario que ejercita el Estado (soberanía nacional, soberanía popular)[21], la descentralización de los entes territoriales sólo es posible a partir de una categoría jurídica que se denomina autonomía, que adquiere todo su valor y fuerza en la soberanía.

En cuanto a la soberanía, el artículo 2 de la Constitución marroquí de 2011 dispone que la soberanía pertenece al pueblo que la ejerce directamente a través de referéndum e indirectamente a través de sus representantes. Al respecto, y también como referencia comparada, merece destacarse que la configuración constitucional española de la autonomía en el texto de 1978 responde a cuatro características básicas.

En primer lugar, se asienta en el principio dispositivo que lo fundamenta, toda vez que la autonomía se regula como un derecho que pu-

[21]Según el artículo 2 de la Constitución de Marruecos de 2011: “La souveraineté appartient à la nation qui l’exerce directement par voie de référendum et indirectement par l’intermédiaire de ses représentants. La nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers”.

do haberse o no ejercitado por las nacionalidades y regiones. Aunque en la actualidad sabemos que, bajo la expresión periodística del denominado "café para todos", este derecho se generalizó durante los años ochenta del siglo XX a través de la aprobación de sus respectivos Estatutos, constitucionalmente la autonomía está presidida por el principio dispositivo, tanto en su momento inicial como en la reforma del Estatuto de Autonomía, como así ha sucedido en la VIII (2004-2008) y IX Legislaturas (2008-2011).

En segundo lugar, debemos insistir en el contenido de la autonomía, que puede ser político o administrativo. Frente al contenido político de la autonomía de las Comunidades Autónomas, lo que implica la potestad de aprobar leyes, la autonomía de los entes locales es administrativa. O escrito con otras palabras, la autonomía de una Comunidad Autónoma deriva un derecho de contenido político frente a la naturaleza administrativa meramente administrativa de la segunda. Según el Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas son "corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política" (STC 25/1981, de 14 de julio, F.J. 3º), detentan la capacidad del titular para ejercitar potestades legislativas y, asimismo, "una capacidad de autogobierno que configura a la Comunidad Autónoma como una instancia política, como un centro de gobierno con capacidad para dirigir políticamente la comunidad que se asienta en su ámbito territorial, gestionando, según dichas orientaciones, sus intereses propios, a través de políticas propias, que pueden ser distintas de la de otras instancias" (STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7º). En el texto de la Constitución de Marruecos de 2011, se trata de una autonomía administrativa, sin capacidad de aprobar leyes, si bien se desenvuelve en un marco de pluralidad política. Según dispone el artículo 10, la Constitución garantiza los derechos de la oposición parlamentaria: "*garantit à l'opposition parlementaire un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique*", y asegura, en particular, a la oposición el derecho al ejercicio del poder a nivel local, regional y nacional, a través del cambio democrático. En cuanto al derecho de sufragio activo y pasivo, los ma-

rroquíes pueden presentarse a las elecciones en las listas electorales, y local, regional y nacional.

En tercer lugar, el concepto de autonomía supone la existencia de unos poderes limitados, ya que la autonomía adquiere su fuerza y se incardina dentro de la unidad, con dos límites: por una parte, las competencias que corresponden a los poderes centrales del Estado y que no pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas; y, por otra, los principios de solidaridad (art. 2 y 138.1 CE), igualdad de las Comunidades Autónomas (art. 138.2 CE), igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos (art. 139.1 CE) y unidad económica (art. 139.2 CE).

En cuarto lugar, debemos referirnos al contenido no necesariamente homogéneo de la autonomía, como consecuencia de particularidades que favorecen la heterogeneidad, la asimetría y la diversidad, como la existencia de costas en las Comunidad, la configuración insular del territorio o los hechos diferenciales (lenguas propias, derechos históricos).

Y, en quinto lugar, hemos de aludir a la impronta relacional de la autonomía, que no puede entenderse como una categoría estanca, como sucedió durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX en el denominado federalismo dual, sino en el marco de un sistema de relaciones entre poderes y de principios que hagan funcionar eficazmente al Estado: cooperación, coordinación y lealtad constitucional.

VI. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

1. El principio de subsidiariedad y la organización territorial del Estado

En el nuevo texto de 2011, el artículo 140 de la Constitución de Marruecos dispone que "*Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences par-*

tagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier". Pues bien, el principio de subsidiariedad, ausente en el constitucionalismo marroquí de 1996 y base jurídica para las competencias de sus entes territoriales, entronca con la secular fundamentación cristiana de las estructuras políticas y sus relaciones con la sociedad y el individuo. En Europa, después de la segunda guerra mundial, el principio de subsidiariedad fue adoptado y laicizado por los partidos demócrata-cristianos, cuya visión del Estado de Bienestar se construyó a partir de este y otros principios que se defendieron y proclamaron en sus Constituciones y leyes como la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad, la solidaridad y la justicia.

Incorporado a las Constituciones territoriales de varios Estados europeos, entre los cuales no se encuentra España, el principio de subsidiariedad está presente también en el sistema jurídico europeo. Por una parte, según el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución, pero por otra, el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. De esta manera, según el párrafo 2, en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan, y toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros[22]. Conforme al párrafo 3, en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Además, las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la

[22] Véase J.J. Fernández Alles, "La cooperación interparlamentaria e intergubernamental de las comunidades autónomas en asuntos europeos tras la STC 31/2010", *Revista de Derecho Político*, 79, 2010, pp. 61-113.

aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

Pues bien, establecido el principio de subsidiariedad por el artículo 140 de la Constitución marroquí, que cuenta con el mencionado referente comparado europeo, resulta pertinente destacar su potencial significado en la organización territorial de un Estado. En este sentido, conviene tener en cuenta que toda Constitución autoriza el poder y al mismo tiempo lo limita, divide y lo estructura mediante la "creación de órganos constitucionales" como los Parlamentos, los Gobiernos y los Tribunales Constitucionales y, al mismo tiempo, mediante la atribución a estos mismos de determinadas funciones, lo cual es tarea de toda Constitución (función de organización). En España, la división horizontal y vertical del poder, como garantía del pluralismo, ha dado lugar a la existencia en nuestro sistema constitucional de diecinueve poderes legislativos (Unión Europea, Cortes Generales y diecisiete parlamentos autonómicos), cuyo funcionamiento real, siguiendo la doctrina de Montesquieu, se hace viable a través de la colaboración de poderes, permitiendo el funcionamiento del llamado sistema de gobierno parlamentario. En el marco de esta estructura institucional, el principio de subsidiariedad asegura y limita el poder, y en el contexto de la división territorial del Estado, lo regula y controla, convirtiéndose en garantía de la persona, de los entes territoriales y del propio Estado y en instrumento esencial del Estado de Derecho.

Asimismo, junto a esta función limitativa del poder, debemos resaltar su función relacional e integradora. No en vano, en la Unión Europea, una de las manifestaciones más avanzadas de colaboración entre poderes, además de las relaciones intergubernamentales, es la cooperación interparlamentaria, que está íntimamente vinculada al principio de subsidiariedad y al sistema de reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, cuyo significativo desarrollo ha sido

posible por la acción de los siguientes órganos e instrumentos[23]: a) La Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea, que reúne a los altavoces Conferencia de los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión Europea y el Presidente del Parlamento Europeo y supervisa la coordinación de actividades interparlamentarias de la Unión Europea de conformidad con las Directrices de la Conferencia de Presidentes; b) La COSAC (Conferencia de Asuntos Europeos), que permite un intercambio regular de información, mejores prácticas y puntos de vista sobre los asuntos de la Unión Europea entre Asuntos de los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo; c) Las reuniones conjuntas sobre temas de interés común, toda vez que el Parlamento del Estado que ostenta la presidencia y el Parlamento Europeo pueden organizar reuniones conjuntas sobre temas de interés común, principalmente las conferencias interparlamentarias; y d) Las reuniones de los Comités Sectoriales, que se organizan por los Parlamentos nacionales o de la Parlamento Europeo con el fin de discutir temas de la Unión Europea dentro de sus campos de competencia. Asimismo, la cooperación interparlamentaria se proyecta en los ámbitos siguientes: a) El intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo en todas las políticas de los ámbitos competenciales regulados por los Tratados; b) Las funciones del Parlamento Europeo; y c) El control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad[24].

Precisamente, de todas estas técnicas orgánicas y procedimentales, destaca el mencionado en último lugar: el control del principio de subsidiariedad, que fundamenta el sistema europeo de cooperación interpar-

[23]Véase “Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union”, Journal of European Integration, Volume 23, Issue 2, 2001, pp. 139-164.

[24]Guidelines for inter-parliamentary cooperation in the European Union. http://www.ipex.eu/ ipex/webdav/site/myjahiasite/ users/Central9/public/ Guidelines%20for%20interparliamentary%20 cooperation.pdf

lamentaria y se proyecta sobre el sistema de reparto de competencias entre la Unión Europea y el Estado, incidiendo —a pesar del principio de autonomía institucional — en los respectivos sistemas competenciales nacionales, tanto en su titularidad como en su ejercicio, toda vez que las dimensiones autonómica y local son tenidas en consideración en el procedimiento legislativo europeo. Además, el principio de subsidiariedad ha permitido la introducción de criterios técnicos de razonabilidad (test de subsidiariedad) en el sistema competencial frente a los discrecionales parámetros de negociación puramente política que suelen motivar la reforma del reparto competencial (por ejemplo, en España a través de las reformas de los Estatutos de Autonomía).

Pues bien, para comprender el impacto del principio de subsidiariedad en el sistema normativo y competencial resulta de gran interés comprobar su funcionamiento en la Unión Europea, donde se distingue la titularidad y el ejercicio de las competencias. En cuanto a la titularidad, según el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. A tal efecto, dispone el párrafo 2 que, en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan, y que toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. En cuanto al ejercicio de las competencias de la Unión, éste se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y, según el párrafo 6 del artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito[25].

Por último, este régimen competencial Unión Europea-Estado miembro se ha de integrar, en virtud del principio de autonomía institucional, en el reparto competencial vigente en cada Estado miembro, configurando un sistema que en España se articula a partir de cuatro

[25] ES C 83/50 *Diario Oficial de la Unión Europea* 30 de marzo de 2010.

dimensiones competenciales: a) Europea (a través de la habilitación del art. 93 CE); b) Estatal (arts. 149 y 150 CE); c) Autonómica (arts. 147, 148, 149 y 150) y d) Local (arts. 147 a 142 CE). En el caso de Marruecos, el sistema se simplifica en los niveles del Estado, las regiones y los entes locales.

2. Subsidiariedad, regionalización y gobernanza multinivel

Vimos que, según el Preámbulo de la Constitución de 2011, el Reino de Marruecos pretende seguir el proceso de consolidación y fortalecimiento de las instituciones de un Estado moderno, fundado en los principios de participación, pluralismo y buen gobierno. Pues bien, en relación con este concepto de buen gobierno ha sido asumido doctrinal y políticamente que, a los efectos de construir un auténtico sistema territorial descentralizado dirigido al buen gobierno, llámese regional o autonómico, si se aspira a un entendimiento relacional e integrador del Estado, resulta necesario incluir el concepto de gobernanza multinivel. En el ámbito europeo, se entiende la gobernanza multinivel la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. En síntesis, la gobernanza multinivel está muy vinculada a la cooperación territorial y presupone la lealtad recíproca entre todos los niveles de poder y entre las instituciones para alcanzar los objetivos comunes, y una relación de confianza, no de confrontación de las distintas legitimidades políticas y democráticas.

En su dimensión relacional, son muchas las ventajas de la colaboración y de la gobernanza multinivel en asociación: fomenta la complementariedad, supera los límites de la participación y la consulta, y favorece un planteamiento más dinámico, así como una mayor responsabilización de las diferentes Administraciones públicas. Y, entre todas las formas de cooperación política que permiten lograr esos objetivos, a los efectos del principio de subsidiariedad y por su conexión con el derecho de buena administración y la calidad, destaca la importancia de la citada cooperación interparlamentaria, que se asienta de manera progresi-

va como un componente esencial de la legitimidad democrática y del proceso de elaboración de la normativa europea.

VII. A MODO DE CONCLUSIONES: EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA REGIONALIZACIÓN MARROQUÍ

1. Principios, instituciones y régimen competencial de la regionalización

Procede exponer, finalmente, la regulación constitucional de la regionalización marroquí, contenida en el citado Título IX: *De las regiones y las colectividades locales*, cuyo artículo 135 establece que las autoridades locales del Reino son las regiones, las prefecturas, las provincias y municipios, que constituyen personas jurídicas de derecho público y gestionan democráticamente sus asuntos: *Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrant démocratiquement leurs affaires*. Cualquier otra autoridad local podrá ser creada por la ley, en su caso, en sustitución de una o más localidades mencionadas.

La legitimación democrática de estos entes territoriales viene determinada por el sistema electoral y, así, los Consejos de las regiones y municipios son elegidos por sufragio universal directo. En cuanto a los principios, el artículo 136 establece que la organización territorial del Reino se basa en los principios de autonomía, la cooperación y la solidaridad, y se reconoce la participación de las poblaciones afectadas para gestionar su negocio y su contribución para promover el desarrollo humano integral y sostenible. Esta participación se concreta en el artículo 137, según el cual las regiones y otras autoridades locales participan en la ejecución de la política general de la política estatal y regional a través de sus representantes en la Cámara de Consejeros.

El sistema competencial se regula en el artículo 140, donde se dispone que, con base en el principio de subsidiariedad, las autoridades locales tienen competencias propias, competencias compartidas con el Estado y las que son transferibles por él. Regiones y otras autoridades

territoriales tienen potestad reglamentaria en sus respectivas competencias y jurisdicción territorial para el ejercicio de sus competencias. La gestión de las políticas regionales corresponde, según el artículo 138, a los presidentes de los consejos regionales y a los presidentes de otras autoridades locales, que llevan a cabo las decisiones y las decisiones de estos consejos. El régimen territorial se complementa en el artículo 139 con los mecanismos de participación y consulta del Consejo de las regiones y otros consejos territoriales para fomentar la participación de los ciudadanos y asociaciones en el desarrollo y seguimiento de los programas de desarrollo.

En lo relativo a la financiación territorial, en virtud del artículo 141, las regiones y otras autoridades locales tienen sus propios recursos financieros y los recursos financieros asignados por el Estado. Cualquier transferencia de competencias desde el Estado a los gobiernos locales debe ir acompañada de la correspondiente transferencia de recursos. A este sistema se añade la previsión del artículo 142, conforme al cual se crea por un período determinado un fondo de mejora social para las regiones destinado a la reversión de los déficits en el desarrollo humano de infraestructura y equipamiento. Habrá, además, un fondo de solidaridad interregional para la distribución equitativa de los recursos para reducir las disparidades entre las regiones.

2. Relaciones de coordinación y cooperación

De indudable interés resulta, como ya hemos adelantado, el sistema de relaciones entre el Estado y los entes territoriales, del que debemos resaltar tres contenidos. En primer lugar, en el desarrollo y seguimiento de los programas de desarrollo regional y los planes regionales de ordenación del territorio, la región ofrece, bajo la dirección del Presidente del Consejo Regional, un papel destacado en las relaciones con otras comunidades, respetando las competencias respectivas. En segundo lugar, en cuanto a la tipología de la cooperación, según el citado precepto, cuando la asistencia de varias autoridades locales sea necesaria para un proyecto, las comunidades afectadas acordarán las modalida-

des de su cooperación. Además, dispone el artículo 144 que los gobiernos locales pueden formar agrupaciones para la puesta en común de recursos y programas.

En tercer lugar, en el ámbito de los instrumentos de relación y coordinación, en virtud del artículo 145, en las entidades locales, los walis en las regiones y los gobernadores en las provincias y prefecturas representan al Gobierno central. En nombre del Gobierno, garantizan el cumplimiento de la ley, la aplicación de los reglamentos y decisiones del gobierno y el ejercicio del control administrativo. Asimismo, los walis y los gobernadores asisten a los presidentes de las autoridades locales, incluyendo a los presidentes de los consejos regionales, en la ejecución de los planes y programas de desarrollo, y bajo la autoridad de los ministros interesados, coordinan las actividades de los servicios descentralizados del Gobierno central y garantizan su correcto funcionamiento. Por otro lado, establece, el artículo 143 que ninguna autoridad local puede ejercer autoridad sobre otra.

3. La reserva de ley orgánica

Por último, especial relevancia presenta el artículo 146, donde se dispone que como una especie de bloque de constitucionalidad una ley orgánica regulará diversos contenidos materiales de la “Constitución territorial” marroquí, entre los que debemos citar las condiciones para la gestión democrática de sus asuntos por las regiones y otras autoridades territoriales, el número de concejales, las normas de elegibilidad y las incompatibilidades, el sistema electoral y disposiciones para asegurar una mejor participación de las mujeres en estos consejos. En segundo lugar, cabe mencionar las condiciones de ejecución de las deliberaciones y decisiones de los consejos regionales y otras autoridades locales, de conformidad con el artículo 138. En tercer lugar, se recogen las competencias propias, las competencias compartidas con el Estado y las que son transferibles a sus regiones y otras autoridades locales.

En el ámbito financiero, se regula por ley orgánica el sistema financiero de las regiones y otras autoridades territoriales, el origen de los recursos financieros de las regiones y otras autoridades territoriales, de conformidad con el artículo 141, y los recursos y procedimientos de los fondos para mejorar la solidaridad social e interregional prevista en el artículo 142. Las cuentas de las autoridades locales, el desarrollo regional y asuntos sociales se depositan principalmente en la oficina de la Cámara de Consejeros.

Por último, en el ámbito relacional y cooperativo, la ley orgánica regula las agrupaciones previstas en el artículo 144, el desarrollo de la intermunicipal, los mecanismos para garantizar la adaptación de la organización territorial en esta dirección, y la calidad y buena administración: reglas de gobierno para el buen funcionamiento de la autonomía, el control de la gestión de los fondos y programas de evaluación de las acciones y la rendición de cuentas[26].

[26]La ley orgánica regula también las condiciones para el ejercicio del derecho de petición en el artículo 139.

INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL FUTURO DEL MEDITERRANEO

Jamal Benamar
Francisco Alberto Vallejo Peña

SUMARIO: I. INMIGRACION EN EUROPA. II. POLITICAS DE INMIGRACION EUROPEAS. III. POLITICAS DE INTEGRACION EUROPEAS. IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR. V. BIBLIOGRAFIA.

I. INMIGRACIÓN EN EUROPA.

Un estudio del INE[1] (Instituto Nacional de Estudios Demográficos) revela que el número de personas que vive fuera de su país de origen es de 214 millones en el 2010, más del doble del número de hace 35 años, y representa el 3,1% de la población.

Encabeza el palmarés, Estados Unidos con un total de 42,8 millones de inmigrantes, en el 2010, lejos delante de Rusia con 12,3 millones. Sigue Alemania que cuenta con 9,1 millones de extranjeros. Arabia Saudí con 7,3 millones; Canadá (7,2), Francia (6,7) y Reino Unido (10), tierras tradicionales de acogida. Y por fin España alberga un total de (6,4) y sigue recibiendo un flujo reciente y masivo de inmigrantes desde los años 90. Los Estados europeos que eran tradicionalmente países de emigración como Italia, España o Portugal son hoy países de inmigración.

[1]http://www.ined.fr/fr/ressources_documentation/ publications/pop_soc/ bdd/ publication/1520/

Inmigrantes en los principales países industrializados (Europa)
Austria (16%)
Suecia (14%)
España (14%)
Países Bajos (10%)
Reino Unido (10%)
Bélgica (9%)
Italia (7%)

Fuente: Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED), 2010.

Estos movimientos de población, de carácter provisional, permanente, económico o en relación con la reagrupación familiar, no dejan indiferentes a los estados de las Unión Europea, más aun, les obliga a pensar políticas de integración.

Desde el Tratado de Ámsterdam, de 1997 ratificado en 1999, las políticas de inmigración han dejado de ser competencia exclusiva de los Estados miembros. Así pues, la inmigración y la integración constituyen una de las tres prioridades de la acción de la Unión Europea definidas durante el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999.

Recordando sus conclusiones de junio del 2003 (Salónica) y noviembre del 2004 (Bruselas), el Consejo Europeo ha acogido favorablemente el establecimiento de unos principios básicos comunes para la política de los estados miembros en materia de integración de los inmigrantes. Estos serán la base de un marco global de integración de los inmigrantes que tenga en cuenta la diversidad jurídica, política, económica, social y cultural de los Estados miembros. Deberán elaborarse a la luz de las experiencias comunes.

Sin embargo, los modelos de integración de las minorías puestos en marcha por los países europeos siguen siendo tributarios de la historia de cada Estado y del nivel de bienestar alcanzado por su población. Cada Estado define su propio marco legislativo y reglamentario (derechos civiles, sociales y políticos, libertades públicas) que constituye su marco nacional. La integración está subordinada al acceso de los extranjeros a esas disposiciones, a las reglas del juego social.

La evolución de los flujos migratorios interroga a cada país europeo sobre el hueco que está dispuesto a hacer a los inmigrantes en la sociedad, así como las medidas destinadas a facilitar su integración o su inserción o su inclusión en el mundo del trabajo. También se plantean a estos países los problemas derivados del alojamiento del inmigrante, de sus modos de vida (su cultura), de su salud, de la práctica de su religión, de su educación, de su naturalización, de su participación en la vida política y su distribución espacial a diferentes niveles.

El desafío de la integración consiste en otorgar a los inmigrantes de origen extranjero, residentes de forma permanente en los países europeos, medios verdaderos para poder participar en la vida nacional y europea. Ahora bien, la necesidad de ofrecer a los inmigrantes derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la Unión, en la vida cultural, social, política o económica, necesita unas políticas públicas y la puesta en marcha de medidas de promoción, de ayuda y de acompañamiento dentro de un ancho espacio de tiempo que difieren todavía de un país al otro.

En la realidad, la Unión europea se encamina hacia un proceso de “comunitarización” de las políticas migratorias agudizadas por las coyunturas económicas o por las oportunidades electoralistas. Para abordar el tema de la integración comunitaria es necesario conocer primero las políticas de inmigración para intentar comprender después las políticas de integración de inmigrantes puestas en marcha en los principales países europeos, en los términos expuestos anteriormente (igualdad de oportunidades), y los efectos de esas políticas sobre las pobla-

ciones originarias de la inmigración. Algunos ejemplos nos servirán para abordar la realidad de estas políticas de integración.

II. POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EUROPEAS

1. Aclaraciones

Si el concepto de "inmigración" puede emplearse siempre que nos referimos a un movimiento de población hacia un país de acogida y con intención de instalarse, el termino « inmigrante » es impreciso para ser utilizado sin algún tipo de riesgo.

Se define como inmigrante "toda persona nacida en el extranjero, de nacionalidad extranjera, que vive en el territorio nacional". Pero en la realidad, la acepción más utilizada para este término es más amplia. De hecho, el término de inmigrante parece más bien ligado a la diferencia de origen y no a un estatuto jurídico (al contrario de la noción de extranjero). Esto traduce un inconsciente colectivo que esconde una cierta imagen del mundo que opone Europa, Occidente, a los otros pueblos de la tierra.

La visión del inmigrante es pues indisociable de todo aquel que viene del tercer mundo y de todo lo que le distingue de la realidad europea: modo de vida, religión, tradiciones, lengua, apellidos, color de piel, nivel de riqueza,…La noción de inmigrante parece ligada a la diferencia.

2. Políticas europeas de inmigración

Aunque el fenómeno de la inmigración está generalizado en todos los países de la Unión Europea, la historia, los tipos y la amplitud del mismo difieren de un país al otro. Algunos países pioneros en inmigración como Francia, Alemania, Holanda, Bélgica y Gran Bretaña empezaron a importar mano de obra a partir de la década de los cincuenta. Otros países como Portugal, Grecia, España, Irlanda e Italia viven re-

cientemente, aunque de manera intensa, el fenómeno de la inmigración.

Evolución de la población extranjera en los países de la OCDE
Millares

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Austria	694.0	701.8	728.8	745.2	752.7	772.9	795.2	802.7	832.3	867.8
% de la población total	8.6	8.7	9.1	9.2	9.3	9.5	9.7	9.7	10.0	10.4
Bélgica	897.1	861.7	846.7	850.1	860.3	870.9	900.5	932.2	971.4	..
% de la población total	8.8	8.4	8.2	8.2	8.3	8.4	8.6	8.8	9.1	..
Suiza	1 368.7	1 384.4	1 419.1	1 447.3	1 471.0	1 495.0	1 511.9	1 523.6	1 571.0	1 638.9
% de la población total	19.2	19.3	19.7	19.9	20.0	20.2	20.3	20.3	20.8	21.4
República Checa	228.9	201.0	210.8	231.6	240.4	254.3	278.3	321.5	392.3	437.6
% de la población total	2.2	2.0	2.1	2.3	2.4	2.5	2.7	3.1	3.8	4.2
Alemania	7 343.6	7 296.8	7 318.6	7 335.6	7 334.8	6 738.7	6 755.8	6 755.8	6 744.9	6 727.6
% de la población total	9.0	8.9	8.9	8.9	8.9	8.2	8.2	8.2	8.2	8.2
Dinamarca	259.4	258.6	266.7	265.4	271.2	267.6	270.1	278.1	298.5	320.2
% de la población total	4.9	4.8	5.0	4.9	5.0	5.0	5.0	5.1	5.5	5.8
España	**923.9**	**1 370.7**	**1 977.9**	**2 664.2**	**3 034.3**	**3 730.6**	**4 144.2**	**4 519.6**	**5 268.8**	**5 598.7**
% de la población total	**2.3**	**3.4**	**4.9**	**6.4**	**7.2**	**8.7**	**9.5**	**10.3**	**11.7**	**12.3**
Finlandia	87.7	91.1	98.6	103.7	107.0	109.3	113.9	121.7	132.7	143.3
% de la población total	1.7	1.8	1.9	2.0	2.1	2.1	2.2	2.3	2.5	2.7
Francia	3 258.5	..	..	..	..	..	3 501.1	3 541.8	..	..
% de la población total	5.6	..	..	..	..	..	5.7	5.8	..	..

GBR	Reino Unido	2 208.0	2 342.0	2 587.0	2 584.0	2 742.0	2 857.0	3 035.0	3 392.0	3 824.0	4 196.0
	% de la población total	3.8	4.0	4.4	4.5	4.7	4.9	5.2	5.8	6.5	6.8
GRC	Grecia	273.9	304.6	355.8	436.8	472.8	533.4	553.1	570.6	643.1	733.6
	% de la población total	2.5	2.8	3.2	4.0	4.3	4.8	5.0	5.1	5.7	6.6
HUN	Hungría	153.1	110.0	116.4	115.9	130.1	142.2	154.4	166.0	174.7	184.4
	% de la población total	1.5	1.1	1.1	1.1	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8
IRL	Irlanda	117.8	126.3	155.0	187.7	222.2	222.8	259.4	..	..	..
	% de la población total	3.1	3.3	4.0	4.8	5.6	5.5	6.3	..	..	..
ITA	Italia	1 340.7	1 379.7	1 448.4	1 549.4	1 990.2	2 402.2	2 670.5	2 938.9	3 432.7	3 891.3
	% de la población total	2.2	2.4	2.5	2.7	3.5	4.2	4.6	5.0	5.8	6.6
JPN	Japón	1 556.1	1 686.4	1 778.5	1 851.8	1 915.0	1 973.7	2 011.6	2 083.2	2 151.4	2 215.9
	% de la población total	1.2	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7
KOR	Corea	169.0	210.2	229.6	271.7	460.3	491.4	510.5	660.6	800.3	895.5
	% de la población total	0.4	0.4	0.5	0.6	1.0	1.0	1.1	1.4	1.7	1.8
LUX	Luxemburgo	159.4	164.7	166.7	170.7	177.8	183.7	191.3	198.3	205.9	215.5
	% de la población total	36.0	37.3	37.5	38.1	38.6	39.3	40.4	41.6	43.2	44.5
NLD	Países bajos	651.5	667.8	690.4	700.0	702.2	699.4	691.4	681.9	688.4	719.5
	% de la población total	4.1	4.2	4.3	4.3	4.3	4.3	4.2	4.2	4.2	4.4
NOR	Noruega	178.7	184.3	185.9	197.7	204.7	213.3	222.3	238.3	266.3	303.0
	% de la población total	4.0	4.1	4.1	4.4	4.5	4.6	4.8	5.1	5.7	6.4
POL	Polonia	..	..	..	49.2	..	..	..	54.9	57.5	60.4
	% de la población total	..	..	..	0.1	..	..	..	0.1	0.2	0.2
PRT	Portugal	190.9	207.6	360.8	423.8	444.6	469.1	432.0	437.1	446.3	443.1
	% de la población total	1.9	2.1	3.5	4.1	4.3	4.5	4.1	4.1	4.2	4.2
SVK	República Eslovaca	29.5	28.8	29.4	29.5	29.2	22.3	25.6	32.1	40.9	52.5
	% de la población total	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.8	1.0
SWE	Suecia	487.2	477.3	476.0	474.1	476.1	481.1	479.9	492.0	524.5	562.1
	% de la población total	5.5	5.4	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.4	5.7	6.1
TUR	Turquía	..	271.3	..	..	..	..	..	..	..	..
	% de la población total	..	0.4	..	..	..	..	..	..	..	..

Fuente: OCDE, 2010.

La Europa de las migraciones se ha transformado profundamente en estos últimos años. La diversificación es la palabra clave de esta dinámica. El número de las nacionalidades en cuestión sigue aumentando. Los flujos son más variados. Nuevas redes aparecen intentando burlar el control del flujo y se apoyan en las vías de naturaleza económica, cultural, étnica o religiosa. Europa no se escapa del fenómeno de mundialización de las corrientes migratorias al que asistimos actualmente, fenómeno que concierne todos los continentes.

A pesar de la suspensión de los flujos migratorios de mano de obra acaecida en la mayoría de los países europeos en los años 1973 y 1974 - tras la crisis petrolera - la movilidad no ha decrecido. Un número importante de países de inmigración están enfrentados a los movimientos de población de una misma naturaleza: reagrupación familiar, estudiantes, trabajadores temporales y huida de cerebros. Nuevos efectos llamada han acelerado esta movilidad, en particular la demanda sectorial de mano de obra, la escasez en algunos países de competencias o talentos, y por fin la regularización extraordinaria de los inmigrantes ilegales. Al mismo tiempo, otros factores empujan a los candidatos a la salida a marcharse: desestabilización de regímenes pobres y poco democráticos, crecimiento de una población joven y sin empleo, atracción hacia el mito del modo de vida occidental.

Los tipos de migraciones se han transformado fuertemente. A los trabajadores extranjeros de los años de crecimiento les sucedió el inmigrante instalado, pero también el demandante de asilo, las nuevas generaciones inmigrantes (ya se cuenta con la segunda e incluso la tercera), el inmigrante “migratorio”. La proximidad es más grande gracias a los medios de transportes más rápidos y menos caros y a los flujos mediáticos, culturales y económicos. Sin embargo, la migración se hace cada vez difícil debido al cierre de las fronteras. Europa se quiere erigir en fortaleza.

Diversamente enfrentados a la mundialización de los flujos migratorios, los países de inmigración europeos han buscado a la vez dar res-

puestas nacionales al fenómeno y extraer las grandes líneas de su actuación de una mayor armonización a la escala europea. Pero, muy a menudo, las políticas de inmigración oscilan entre la "europeización" y el repliegue interior. Algunas iniciativas han sido llevadas a cabo con idea de convergencia, primero a escala intergubernamental, sea a nivel de algunos Estados y a modo experimental (acuerdos de Schengen cuya entrada en vigor efectiva fue en 1995), sea a nivel del conjunto de los Estados miembros (acuerdos de Trevi en Italia en 1992 sobre la colaboración policial internacional: nace Europol y convenios de Dublín en Irlanda en 1990 relativo a las solicitudes de asilo), después a nivel de la Unión Europea (acuerdos de Ámsterdam y Tampere, en 1999), unos mecanismos de intercambios de experiencias y de datos funcionan ya (CIREA, 1998: Centro de Información, Investigación e Intercambios en materia de Asilo, dejo de existir en el 2002 a raíz de la aparición de la red de la UE para expertos en asilo llamada EURASIL; CIREFI, 1998: Centro de Información, Investigación e Intercambios sobre el Paso de Fronteras e Inmigración y EURODAC, 2000 : Banco informatizado de datos con huellas dactilares de refugiados y solicitantes de asilo; FRONTEX, 2004: Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea); CEPOL; OLAF; … se dibujan unas políticas semejantes, al margen de las disposiciones relativas a los ciudadanos de la Unión, podemos citar la política común de los visados, las disposiciones relativas al derecho de asilo, a la reagrupación familiar y a la estancia.

Sin embargo, subsisten divergencias importantes que obstaculizan la existencia de una política europea de inmigración más concertada e introducen unos efectos perversos en las reglas del juego que suponen más homogeneidad. Podemos mencionar algunas:

1. Las disparidades en el derecho a la adquisición de la nacionalidad: países en los que prima el Ius Soli u otros en los que prevalece el Ius Sanguinis, país que mantienen un equilibrio entre los dos, países con disposiciones específicas ligadas a un pa-

sado colonial o a una pertenencia a un área cultural o geográfica. Cada una de esas diferencias, ligada a la historia, a la geografía, y a veces símbolo de la soberanía de los Estados, introduce modos de entrada muy diversos en la ciudadanía europea. ¿Pero cómo se puede definir una ciudadanía europea construida sobre la reciprocidad de los derechos entre europeos y que se distingue fuertemente del estatuto de los no Europeos, fundada en la residencia y demandando una identidad común, cuando cada Estado tiene su propia definición de lo que es ser Europeo? Estos interrogantes pesan sobre la definición y la elaboración de la ciudadanía europea, ¿ciudadanía multicultural o intercultural?

2. La diversidad en la aplicación del derecho de asilo: aunque se observa en toda Europa una generalización del asilo temporal (asilo territorial por medio de visados a corto plazo), es asombroso ver la gran variedad de los procesos, de las prácticas, de los criterios de entrega del estatuto de refugiado, hechos reveladores de la poca transparencia existente entre los países.

3. La fuerte dependencia de las políticas migratorias de los Estados con respecto a una opinión pública nacional a la vez cambiante, restrictiva y obsesionada por la seguridad. Estos fenómenos de opinión son a menudo fuente de amalgamas (solicitantes del asilo, clandestinos, terroristas, delincuentes) perjudiciales a una aprensión de los flujos (entradas) y las existencias (integración).

La ausencia de una política global a la escala europea sobre las cuestiones migratorias conduce a una serie de monólogos que se cruzan poco, ya que están hipotecados por la situación interior de los Estados y la obsesión de seguridad, estos dos elementos orientan la política de inmigración más hacia la regulación y el control de las fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal que hacia la cooperación con los países de origen o de transito o a la integración de los inmigrantes.

¿Esto quiere decir que la "europeización" de la política migratoria ha fracasado? No, sólo quiere decir que ésta se encuentra en sus inicios.

Pero lo que está claro es que en la actualidad no existe una política real comunitaria sobre la inmigración, legal o ilegal y los centros de retenciones se multiplican en todos los países de la Unión Europea (en España pasan de 40 a 60 con la LOEx. del 2009). En 2008, los Eurodiputados adoptaron la "directiva del retorno" para facilitar la expulsión de los sin papeles.

3. La política de inmigración seguida por España

España pasó de ser una tierra de emigración a ser un país de inmigración en la década de los ochenta. Esta evolución se explica por los cambios políticos y económicos consecutivos a la democracia, a la entrada en la Unión Europea y al crecimiento económico. Con motivo de la evolución de la corriente migratoria que tuvo lugar en el país en los años 80 y como anticipación a la incorporación de España a la Unión Europea, porque se pensaba que podría ser una "mancha negra" en su ingreso en la UE, España estableció la primera regulación del derecho de extranjería mediante la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Esta ley resultó ser una norma restrictiva (entrada, permiso de trabajo y residencia, nada de reagrupación familiar, a veces negación de las prestaciones sociales), que no se ajustaba a los criterios imperantes en el marco comunitario e ineficaz ya que no conseguía frenar el flujo de inmigrantes.

Esa Ley fue derogada por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y sus sucesivas reformas (LO 8/2000, LO 14/2003…), que han pretendido:

1. Reforzar los derechos y libertades de los inmigrantes y su integración social y laboral,

2. Reforzar el control de los flujos migratorios en adecuación con las directivas europeas en materia inmigratoria y establecer vías de expulsión de los sin papeles,

3. Luchar contra las mafias y el tráfico ilegal de personas,

4. Reforzar la seguridad ciudadana y luchar contra la violencia doméstica,

5. Habilitar el acceso a la información de las administraciones por parte de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para luchar contra la inmigración ilegal,

6. Modificar las condiciones de la reagrupación familiar,

7. Recortar los derechos de los inmigrantes establecidos ilegalmente en España.

Según, dijo en su momento, María Villena Rodríguez[2], de la Universidad de Sevilla, refiriéndose a la LOEx y sus sucesivos cambios: "*es una Ley únicamente de represión y control de los inmigrantes ilegales, no de integración de los extranjeros, como dice su titulo*."

La Secretaria de Estado de la época, Consuelo Rumi había echo unas declaraciones muy interesantes desde el punto de vista de las intenciones hispano-comunitarias (vemos que después de mas de cinco años poco ha cambiado), a la prensa el martes 15 de noviembre del 2005, en las que explicó que España y la UE están "reflexionando" sobre la necesidad de reformar la Ley de Extranjería para adaptarla a una nueva directiva que tendría como objetivo:

[2] María Villeda Rodríguez (2004). "Demografía, mercado de trabajo y política de inmigración España vs U.E.", p.55.

1. Facilitar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, a la educación, a la vivienda,…

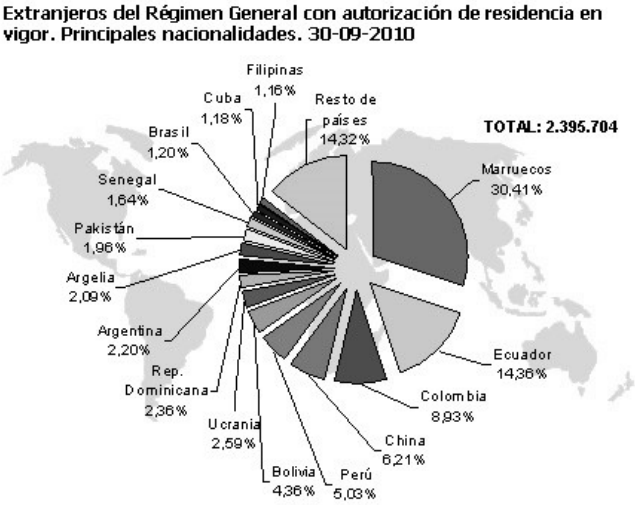
2. Permitir a los inmigrantes residentes legales en la UE desde al menos 5 años desplazarse por todos los países de la Unión,

3. Fomentar la cooperación al desarrollo en la próxima cumbre de Barcelona en diciembre del 2005 y en la Euroafricana en Marruecos en el 2006[3].

Pues bien, la nueva Ley Orgánica de Extranjería (LOEx. 2/2009), viene a contradecir todo aquello ya que da un paso más hacia la consolidación de una visión de la inmigración como un fenómeno-problema, y no una oportunidad de crecimiento, que hay que reducir a su máxima expresión mediante mas regulaciones restrictivas de los derechos de las personas migrantes.

[3] Moratinos ha hablado de la cumbre sobre inmigración y desarrollo que tuvo lugar en Rabat en julio del 2006 y que reunió 57 países de África y Europa "como un nuevo modelo de abordar el fenómeno migratorio *más pragmático y eficaz,* a partir de la corresponsabilidad de los países de origen, de tránsito y de destino" (www.elpais.es, 10/07/2006).

A pesar de las buenas intenciones manifestadas en esta cumbre, preocupa el hecho que todo se quede en una mera declaración de buenas intenciones, en la medida que no se han asumido **compromisos concretos con calendarización** ("En definitiva, más de lo mismo", www.sosracismo.es).



Fuente: Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, 2010.

Marruecos representa el 30,41% del total de la población de extranjeros no comunitarios a nivel nacional y el 76,20% de los inmigrantes procedentes del continente africano en el territorio nacional.

Población extranjera empadronada en Andalucía según nacionalidad.

NACIONALIDAD	Totales	% Sobre total de extranj.	Tasa de crecimiento (%)
EXTRANJEROS	698.375	100,00	3,44
EUROPA	384.139	55,00	4,67
UNION EUROPEA (27)	353.276	50,59	4,95
UNION EUROPEA (15)	230.147	32,95	4,72
Alemania	26.895	3,85	4,39
Austria	1.306	0,19	6,53
Bélgica	6.814	0,98	3,15
Dinamarca	6.404	0,92	2,35
Finlandia	6.460	0,93	4,38
Francia	15.389	2,20	4,51
Grecia	372	0,05	5,38
Luxemburgo	136	0,02	3,82
Irlanda	4.265	0,61	8,19
Italia	20.160	2,89	6,35
Países Bajos	10.208	1,46	5,38

NACIONALIDAD	Totales	% Sobre total de extranj.	Tasa de crecimiento (%)
Portugal	11.972	1,71	3,42
Reino Unido	113.440	16,24	4,76
Suecia	6.326	0,91	4,23
UNION EUROPEA (10)	18.516	2,65	5,99
Chipre	44	0,01	2,33
Eslovenia	106	0,02	10,42
Estonia	416	0,06	15,56
Hungría	1084	0,16	21,12
Letonia	356	0,05	24,48
Lituania	6318	0,90	3,95
Malta	56	0,01	7,69
Polonia	8691	1,24	4,03
Rep. Checa	830	0,12	13,85
Rep. Eslovaca	615	0,09	6,59
UNION EUROPEA (2)	104.613	14,98	5,27

NACIONALIDAD	Totales	% Sobre total de extranj.	Tasa de crecimiento (%)
Bulgaria	11.790	1,69	4,85
Rumania	92.823	13,29	5,32
EUROPA NO COMUNITARIA	30.863	4,42	1,58
AFRICA	147.056	21,06	7,03
Argelia	5.514	0,79	3,07
Marruecos	110.535	15,83	6,38
Senegal	9.902	1,42	14,62
AMERICA	142.888	20,46	-3,78
AMERICA DEL NORTE (EE.UU. y Canadá)	4.614	0,66	1,21
Canadá	533	0,08	-1,30
EE.UU.	4.081	0,58	1,54
LATINOAMÉRICA	138.274	19,80	-3,94

NACIONALIDAD	Totales	% Sobre total de extranj.	Tasa de crecimiento (%)
Argentina	22.125	3,17	-11,06
Bolivia	19.199	2,75	-9,33
Brasil	11.172	1,60	-9,93
Colombia	22.201	3,18	0,06
Ecuador	21.967	3,15	-4,67
Perú	6.276	0,90	10,61
Rep. Dominicana	3.816	0,55	10,26
ASIA	23.927	3,43	8,95
China	14.345	2,05	10,94
India	1.481	0,21	7,09
Pakistán	2.379	0,34	8,28
OCEANÍA	319	0,05	11,15
APÁTRIDAS	–	0,00	0,00

Fuente: INE. Padrón a 1 de enero de 2010 (datos provisionales). Elaboración: OPAM.

Marruecos representa el 75,16 % de los inmigrantes procedentes del continente africano en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

III. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EUROPEAS

La integración no se decreta, se negocia y se construye mediante ajustes constantes. No puede ser unilateral"

1. Comunitarismo e igualitarismo.

Jamás una cuestión como la integración de los inmigrantes ha desgarrado tanto los medios políticos e intelectuales europeos. Todos los miembros de la Unión europea hacen la misma reflexión: hay que buscar la manera de actuar y cada uno intenta encontrar mecanismos para integrar mejor las minorías étnicas.

Existen en Europa dos modelos de integración opuestos heredados de la historia, el modelo "comunitario" a la británica, y el modelo "igualitario" a la francesa. De tradición liberal, el pluralismo británico se apoya en los cuerpos, los grupos particulares, las órdenes. Este sistema llamado "comunitarista", reconoce la existencia de grupos humanos específicos cuyos representantes negocian con los poderes públicos para obtener derechos particulares. A la inversa, la concepción unitaria y jacobina de la ciudadanía que se ha impuesto en Francia con la Revolución pretende limar las particularidades para una mejor "asimilación". Ella exige de los individuos de origen extranjero que abandonen sus especificidades para disolverse en la sociedad.

Idealista, el "igualitarismo" francés no impide la realidad del racismo o de la discriminación en el empleo. Francia prohibiéndose dar el pequeño empujón a los negros, los magrebíes, los turcos o los asiáticos, asume el riesgo de aumentar sus frustraciones y de empujarlos hacia el "comunitarismo" que pretende combatir (los últimos acontecimientos de violencia callejera en Francia son un ejemplo del fracaso de su política de integración).

Por otro lado, el “comunitarismo" ingles no está exento de efectos perversos. Este alienta la yuxtaposición de comunidades que se ignoran, haciendo difícil la convivencia y casi imposible el reparto de un referencial de valores comunes.

España, Suecia, Holanda, Alemania, Reino Unido,… cada país ajusta su política de integración en función de las medidas de los limites y de los excesos de su propio dogma.

Gran Bretaña, desde los años setenta, empezó a trabajar por la igualdad racial incrementando su arsenal jurídico para luchar contra las discriminaciones en el empleo. Es el país que sabido sin duda, más que otros, ofrecer una mayor viabilidad a sus conciudadanos de origen extranjero, alzando a algunos de sus representantes a puestos de responsabilidad. La Ley de Relaciones Raciales llamada “Race Relations Amendment Act”, entrada en vigor en abril del 2001, permite a ciertas ONGs (como la “Operation Black Vote”) exigir a un organismo público que rinda cuentas de su política de integración.

En Alemania, a pesar de sus 7,5 millones de extranjeros (cifras del 2004), 2,5 millones son Turcos, el debate sobre la integración no está en el orden del día. De hecho, la sociedad empieza a tomar conciencia de que sus inmigrantes, considerados hasta ahora como “trabajadores invitados”, van a quedarse. Pero a pesar de ser el país europeo con mayor número de inmigrantes, la no existencia de guetos garantiza una paz social en los barrios.

En Bélgica, desde la creación del Centro antirracista, en 1993, que publica los informes sobre los progresos conseguidos, las mentalidades van evolucionando. Suecia, país de inmigración reciente, desde los años 1970, posee un millón de extranjeros para una población de 9 millones. La integración es un tema de debate recurrente. Holanda, en donde la situación es comparable a la del Reino-Unido, cerca del 10% de los diputados es de origen extranjero.

En cuanto a los países mediterráneos, que antaño eran comarcas de emigración, son en la actualidad tierras de inmigración. España es el primer destino de los flujos migratorios que entran en la Unión Europea. Con 2.395.704 de extranjeros (estadística de la Secretaria de Inmigración y Emigración, septiembre del 2010), principalmente marroquíes y latino americanos, y cerca de la mitad de ellos residentes ilegales, las autoridades no tienen más remedio que resolver la ecuación: integración = paz social.

Índice europeo de ciudadanía e inclusión

Porcentaje de cada país en relación a la media de la UE-15. Cuanto más alto, más fácil es la integración del inmigrante.

1º Bélgica	117,25
2º Holanda	110,67
3º Suecia	110,56
4º Portugal	110,18
5º España	**110,08**
6º Francia	105,80
7º Finlandia	105,05
8º Reino Unido	101,55
MEDIA UE-15	100
9º Italia	98,77
10º Irlanda	95,74
11º Alemania	93,88
12º Austria	88,76
13º Luxemburgo	87,34
14º Grecia	82,72
15º Dinamarca	82,09

■ **INDICADORES**

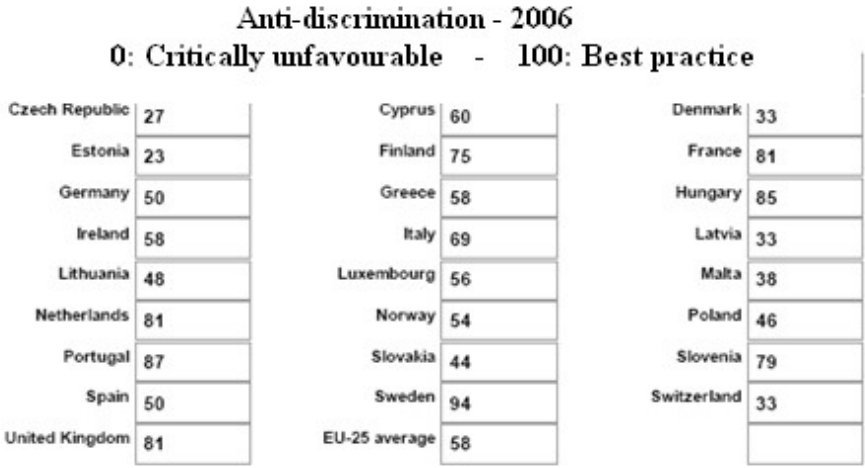
marco para el inmigrante: 1 (menos favorable) — 3 (más favorable)

• MERCADO LABORAL	
1º España	2,78
Media UE-15	2,18
15º Dinamarca	1,78
• RESIDENCIA A LARGO PLAZO	
1º Bélgica	2,43
3º España	2,39
Media UE-15	2,14
15º Dinamarca	1,61
• AGRUPACIÓN FAMILIAR	
1º Finlandia	2,53
7º España	2,26
Media UE-15	2,16
15º Dinamarca	1,47
• NACIONALIDAD	
1º Francia	2,29
2º España	2,26
Media UE-15	2,02
15º Dinamarca	1,53
• ANTIDISCRIMINACIÓN	
1º Bélgica	2,88
6º España	2,32
Media UE-15	2,16
15º Luxemburgo	1,38

Fuente: European civic citizenship and inclusion index, 2005. EL PAÍS

I.

El índice no mide el éxito o el fracaso de la integración de los inmigrantes en los países de la UE-15, sino hasta qué punto la **legislación les trata como ciudadanos**. También cabe señalar que el índice 2005 no incluye la reciente regularización de los 700.000 inmigrantes. Aun así, España ocupa el quinto lugar por encima de países de larga tradición de acogida a extranjeros.



Fuente: Migrant Integration Policy Index, 2006.

En el 2006, España se clasifica por debajo de la media Europea (58) en materia de las buenas prácticas anti discriminatorias hacia la población de inmigrantes.

2. El modelo español de integración

España se ha dotado de un instrumento para la integración de los inmigrantes en el país, estamos hablando del “Foro para la Integración Social de los Inmigrantes”, es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, cuya finalidad es la de servir a la participación y la inte-

gración de los inmigrantes legalmente establecidos en España. El Foro es la consecuencia de lo establecido en las leyes Orgánicas 4/2000 y 8/2000 respectivamente sobre derechos y libertades y sobre la integración social. El Foro es una entidad de consulta, información y asesoramiento del Gobierno y, en su caso, de las Administraciones autonómicas y locales en materia de inmigración.

La integración de los inmigrantes es una cuestión ampliamente debatida por los políticos y los intelectuales. Hoy existe una voluntad popular de integrar a los extranjeros dice Miguel Azurmendi, profesor de antropología y antiguo Director del Instituto Cervantes de Tánger. Sin embargo, la realidad de las condiciones de vida de los distintos colectivos que forman la población inmigrante en España tiene todos los rasgos de una integración cuyas características generales se resumen en materia de:

1. Educación: en términos de integración socio-cultural no existen problemas mayores. Los hijos de los inmigrantes están incorporados a los colegios públicos. Las distintas comunidades extranjeras han creado redes de solidaridad que asisten al recién llegado. Sin embargo, hay diferencias importantes según los colectivos, sobre todo entre los latinoamericanos y los magrebíes, y según las regiones de asentamiento.

2. Empleo: el inmigrante, con o sin papeles, se integra en un segmento del mercado laboral caracterizado por la inestabilidad, la desregulación, los bajos salarios, la falta de calificación, y la dureza del trabajo. Para el inmigrante, mantener el puesto de trabajo es sinónimo de permiso de residencia la cual significa su permanencia legal en el país.

3. Vivienda: es un factor relevante de discriminación. En el campo o en la ciudad las condiciones de vivienda de los inmigrantes se caracterizan en gran medida por la insalubridad, y en el caso de la ciudad, por un alto coste. A este último problema se unen los recelos xenófobos de muchos propietarios de pisos. Como en el tema de la educa-

ción, las diferencias son notables entre los colectivos latinoamericanos y los magrebíes.

4. Salud: los trabajadores extranjeros que residen legalmente en España, con permiso de trabajo y en situación de alta en Seguridad Social, son los únicos que se benefician de la asistencia sanitaria en igualdad de condiciones con los españoles. El resto de extranjeros, aún en situación regular, tienen acceso al sistema público de salud de forma muy desigual y dependiendo en gran medida de su nivel de educación, el tipo de atención médica que requieran y el lugar de asentamiento.

Se puede decir que España está en un cruce de caminos en cuanto al problema de la integración de los inmigrantes que residen en su territorio. En algunos aspectos está por encima de otros países europeos con más experiencia sobre este fenómeno. Una actitud sabia para hacer frente al problema desde una perspectiva de integración social sería aprender de los errores cometidos en toda Europa, lo que es bueno fomentar y lo que hay que evitar, evitar pues: la creación de zonas de población de inmigrantes marginadas (guetos) como en Francia o la yuxtaposición de comunidades que, en el Reino-Unido, viven vidas paralelas sin mezclarse; en Alemania, el sentimiento de pertenencia étnica ; en Holanda, cuya cara opuesta es Dinamarca, los limites de una política de tolerancia que se asimila a una indiferencia.

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR

El emigrante en Marruecos está tomando, cada vez más, un perfil transocial. Los perfiles migratorios[4] se han extendido muy notoriamente

[4] "…La diversidad de perfiles migratorios por su procedencia, destino, edad, género, nivel de instrucción hace del fenómeno migratorio un proceso complejo que no responde a un único modelo de comportamiento…." In EGEA, C., NIETO, J. A., RODRÍGUEZ, V., JIMÉNEZ, F,. "La inmigración actual en Anda-

a las clases medias y altas. En este fenómeno ha resultado determinante el *efecto llamada* generado por personas del mismo nivel social que se han integrado en Europa logrando importantes progresos en sus carreras profesionales y en sus estudios. Estas circunstancias delatan las enormes deficiencias aún existentes en Marruecos en formación y empleo[5], a pesar de los esfuerzos recientes del Rey Mohamed VI.

La Unión Europea continuará siendo protagonista en el debate sobre la emigración y deberá *tomar parte activa en el desarrollo del norte de África*, si realmente pretende moderar los flujos migratorios actuales.

El gobierno de los veinticinco ha mostrado en su último consejo del mes de octubre 2006, en la ciudad finlandesa de Lahtí, su propósito de poner punto y final a las regularizaciones masivas, con un contundente *tirón de orejas* al último Estado que apostó por ellas: el español[6].

Entre las últimas propuestas del entonces Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, en la reunión del Consejo Europeo del 20 de octubre de 2006, asumiendo el liderazgo de la UE en materia de gestión comunitaria de los crecientes flujos migratorios, propuso la creación de agencias de empleo europeas en terceros países para compensar el freno en las políticas regularizadoras.

---

lucía (1997-2001)". *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de julio de 2005, vol. IX, núm. 192. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-192.htm> [ISSN: 1138-9788]

[5] Véase informe "Estudio sobre la situación de las mujeres a ambos lados del Estrecho de Gibraltar" realizado por Gema González Ferrera, Jamal Benamar y Colaboradores, editado por el Instituto Andaluz de la Mujer, ISBN 84-7921-138-5, 2006.

[6] La delegación española recordaba a sus socios en Lahti que esa 'legalización' se hizo antes de que se hubiera esbozado siquiera la creación de un sistema de información mutua entre los países de la UE. Un mecanismo que todavía no se ha aprobado oficialmente.

Cataluña fue precursora, en este sentido, incentivando a las empresas catalanas para abrir despachos de asesoramiento o de contratación directa en Marruecos[7], o con la apertura de una oficina de empleo en Tánger[8]. Esta política está teniendo un éxito moderado hasta el momento con respeto a la disminución de la presión migratoria.

Estas acciones no serán suficientes, y son sólo un esbozo de la política que los 25 deberán aplicar a corto plazo. Pero, al menos, es una propuesta esperanzadora que nos trae el recuerdo de tiempos pasados en las migraciones europeas, en los que la mayoría de los trabajadores del sur de Europa que llegaban a países receptores como Alemania y Suiza, lo hacía con un contrato de trabajo bajo el brazo. En las décadas de los 50 y 60, la política migratoria en Europa acabó beneficiando tanto a los países *de acogida como a los de origen*. De esta forma el mercado de trabajo europeo se estabilizó y el Sur contribuyó a la *dinamización* industrial del Norte.

En el futuro del Mediterráneo será determinante enfocar las políticas de gestión de las migraciones conforme a las siguientes bases:

a) Enfatizar en la idea de la migración como intercambio, motor de progreso y de paz.

Para afrontar el futuro de las políticas migratorias europeas resulta esencial asumir que los beneficios de las migraciones no sólo se dan

[7] Europa Press (04/01/2006): "Garrigues abre un despacho en Casablanca para asesorar las empresas españolas que inviertan en Marruecos".

[8] Servei d´Ocupació de Catalunya (SOC), para contratar trabajadores marroquíes que quieran venir a Cataluña y ayudar a las empresas catalanas erradicadas en tierra marroquí a encontrar mano de obra, que en su mayoría son del sector textil. Abrió sus puertas el pasado 2 de mayo y tuvo que cerrar a las dos semanas de su inauguración ante el alud de demandas venidos de toda parte del país.

en los países exportadores de mano de obra[9]. Históricamente estos beneficios se hacen también muy palpables en los países receptores[10]. El pasado reciente de los países europeos así lo demuestra. No obstante, debemos plantear las migraciones como un intercambio que beneficia a ambos bloques, genera progreso y estabilidad, si bien debemos entender que la recompensa no es la misma para unos y otros. En este sentido, Europa debe ingeniarse en conjugar los beneficios de las migraciones con algunos efectos perversos.

b) Los estudios socioeconómicos, realizados por diversos entes, demuestran el constante aumento de la demanda de mano de obra en los países industrializados de Europa.

Esta circunstancia, unida a las carencias en la oferta de mano de obra en el norte de África, implica que tendremos que seguir conectándola con los flujos. La población marroquí[11], al igual que la mayor parte de África está soportando condiciones de infrasalario.

Sin embargo, el tejido empresarial europeo aún presenta algunas carencias para cubrir algunos puestos, especialmente, en el sector servicios y la agricultura. Además, en caso de no haber contado con la

[9] Marruecos es uno de los países del mundo que mas depende de las remesas de sus inmigrantes, estas representan cerca del 10% del PIB (datos de la Oficina de Cambios, 2003)

[10] España ingresa casi el doble de lo que gasta por los inmigrantes según Rosa Aparicio Gómez, "El impacto económico de la inmigración: costos para el Estado y movimiento de consumo y salarios", 2000.

[11] En el caso de Marruecos (Fuente: Dirección de la Estadística, 2004) hay que destacar los desequilibrios siguientes: una renta per cápita 17 veces inferior a la de España , una economía que depende del sector primario muy inestable debido a los cambios climáticos, el paro que aumenta entre las mujeres y la población joven (mas del 60% de la población activa en paro tiene menos de 30 años), según el umbral de la pobreza (fijado por el Banco Mundial a 1euro por persona y día) cerca de 19% de la población marroquí es pobre, el salario mínimo es cuatro veces inferior al de los países europeos.

mano de obra emigrante de los últimos 20 años, los salarios hubieran subido hasta un punto difícilmente soportable para las empresas y se hubiera complicado la existencia al consumidor por la subida del precio final. La opinión pública europea debe superar los momentos de crisis económica y de empleo que les hacen mirar con recelo a los emigrantes. Su mano de obra ha sido esencial en otros momentos difíciles.

c) Por otra parte, la revitalización demográfica de países europeos -que contaban con pirámides de población envejecidas- se está logrando gracias al apoyo *natalista* de los países del sur.

Este ha sido el caso de los países nórdicos, Francia, Reino Unido, Alemania, Holanda, Italia y, posteriormente, España. Los demógrafos europeos encendieron la luz roja sobre el problema del envejecimiento en la década de los 80[12]. Los rasgos sociológicos de estas sociedades les impedían levantar su población por si solas. Sin duda, la inmigración ha sido determinante para que un país como España[13] pasara en 2005 los 44 millones de habitantes y –lo que resulta aún más importante- se haya incrementado la tasa de natalidad y accedan a la educación infantil cohortes mucho más numerosas que hace dos décadas.

Comparativamente a la evolución de la demográfica registrada en Europa, que conocerá un crecimiento en el horizonte 2025 a penas de un 4% pasando a rozar los 400 millones de habitantes, el de Marruecos alcanzara cerca del 35%. Este crecimiento es tal que la población de Marruecos se equiparara a la población española en el año 2025,

[12] Según los redactores del "libro azul" (Grenis, M. y Battis, M. , "El libro Azul", Económica, 1989) : "de los 170 millones de ribereños de aquí al año 2025, 68% habrán nacido en un país árabe, 22% en Turquía y solamente 10% en Europa".

[13] Con relación al total de nacimientos en España, los de madre extranjera supusieron en el año 2005 el 15% del total, frente al 12,2% del año 2003. Las que más hijos tuvieron fueron las marroquíes con el 20,8% del total de nacimientos de madre extranjera (según el INE: Movimiento Natural de Población, Datos provisionales 2005).

actualmente la población de España es superior un 35%. El significado de esta situación es que la presión demográfica que experimenta Marruecos seguirá siendo un factor generador de la inmigración puesto que el mercado de trabajo, con las mismas condiciones que existen hoy, no podrá absorber el incremento importante del flujo de mano de obra (cada vez más formada y con un nivel de formación creciente).

d) No todos pueden trabajar al otro lado del Estrecho por lo que hay que equilibrar los niveles de renta y las prestaciones sociales a ambas orillas del Mediterráneo.

Las mismas razones demográficas y económicas, anteriormente explicadas, obligan a la vieja Europa a poner sus límites al fenómeno migratorio. La Unión Europea tiene cada vez más clara la importancia de la emigración africana, en dos líneas opuestas: hay que detener la inmigración clandestina, pero también hay que dar entrada a un contingente de personas totalmente necesarias para mantener el crecimiento actual. Por ahora no existe una política común, cada país actúa por su cuenta. De momento se dedican a controlar lo mejor posible sus fronteras y a exigir a Libia, Marruecos y Argelia el control de la migración.

Está claro que no hay sitio para todos, pero si debemos identificar el espacio Mediterráneo como un ecosistema político que hay que mantener en equilibrio: todo está demasiado cerca como para tratar de verlo de otra forma. Las civilizaciones antiguas que lucharon por el control del *Mare Nostrum* siempre observaron la necesidad de tratarlo como un área geográfica interdependiente. La Unión Europea, por intereses propios y ajenos, *debe potenciar el desarrollo económico del Norte de África* aumentando, aún más, sus coberturas en cooperación.

e) Asfixiar y desalentar la emigración ilegal y al mismo tiempo actuar sobre las causas profundas que la engendran y la sustentan.

Los países de la Unión Europea deben ser estrictos en el control de los ilegales y lograr la cooperación de los gobiernos africanos para evitar que proliferen las redes que desestabilizan el ecosistema social y, en algunos casos, ponen en peligro a sus ciudadanos. Si bien, la labor fundamental de los políticos de ambos continentes está en canalizar estos intereses hacia nuevas oportunidades de emigración legal, u ofrecer alternativas solventes en los destinos de origen. Las regularizaciones masivas, tan discutidas en los tiempos que corren, sólo solucionan el problema de algunos de los ilegales ya desplazados, pero implican un aumento del *efecto llamada* en los países de origen, o alimentando el papel de las mafias y generando los riesgos ya comentados.

Hay que actuar sobre las causas que generan el fenómeno de la inmigración ilegal, en el caso de la migración marroquí, se enmarca en una problemática global que interpela a los gobiernos de Marruecos como a los de los países de la Unión Europea.

En primer lugar, hay que romper con los esquemas vinculados al síndrome de la seguridad y de los riesgos relacionados con la inmigración y apostar por un enfoque preventivo orientado hacia una política realista porque basada en una necesidad.

Sería interesante que la política de cooperación ayudara a la estabilización territorial de la población, porque es una manera de frenar la emigración interna y así frenar los flujos migratorios hacia Europa. Para ello se necesita programas de cooperación que dinamicen la economía del país de origen con el fin de crear empleo y en los cuales haya repercusión a efectos multiplicador.

f) Insuficiencia de la ayuda europea e inadecuación con respecto a las necesidades de los países emisores de la inmigración.

Existe un sentimiento generalizado entre la población marroquí de que las políticas europeas, o españolas en materia de cooperación y de apoyo al desarrollo no van encaminadas hacia un desarrollo total de los países emisores de la inmigración, y que sirven mas sus propios interés.

Lo más urgente según entendemos es hacer un inventario de la memoria y potenciar el intercambio de tecnología, creando centros mixtos para la valorización y revalorización de las culturas de ambos países y para la promoción de la investigación científica. El objetivo a largo plazo es edificar un verdadero proyecto de sociedad con todos sus componentes y no limitarse a solo algunos aspectos limitativos de una u otra cultura.

g) La deuda histórica de la colonización no debe servir para excusar la inoperancia de los gobiernos africanos para contrarrestar el problema.

Europa ha sido un antiguo colonizador en los países africanos. Con el tiempo, estos han accedido a la independencia política pero siguen dependiendo de Europa a nivel económico y social. Es por ello que Europa debe tomar en consideración el pasado de su relación con África, y apostar por estrategias socio económicas que permitan dar a los países africanos la posibilidad de mejorar sus realidades.

Los países africanos colaboran en mayor o menor medida en la limitación de la inmigración ilegal, lo cual da pie a un mercadeo de subcontrata en el que se juegan derechos importantes de asilo e inmigración: una externalización de la crisis de las corrientes humanas. Libia dijo el pasado año que no podía ser el guardacostas de Europa: imposible bloquear ella sola a millones de personas que quieren ir a Europa. Marruecos se queja de las fuertes exigencias en este tema, sin que haya

una compensación económica que cubra el despliegue de fuerzas realizado. Acusa a los medios europeos de parcialidad: no mencionan para nada la falta de colaboración de Argelia, por donde pasan más del 80% de los emigrantes subsaharianos.

En el caso de Marruecos, la diversidad de recursos a explotar de los que goza el país invita a aumentar las exigencias a sus administradores. Las circunstancias privan a muchos del derecho a ganarse la vida dignamente en el pueblo que les vio nacer. Ante todo, las políticas sociales del presente y el futuro deberán priorizar el acceso a la formación y al empleo de los más jóvenes, o sea, la cantera de la emigración.

Desde 1995 hasta la actualidad hay cambios importantes en todos los sectores de Marruecos pero no suficientes y de resultados poco visibles a corto plazo. Marruecos es un país en construcción.

Otra cosa es que Marruecos tiene que hacer el esfuerzo de dar otra imagen más real del país y combatir la imagen estereotipada negativa que tiene en el exterior.

h) Transformar los retos del futuro demográfico de Europa en oportunidades.

"Los nuevos retos que presentan la disminución y el envejecimiento de la población requieren una revisión general de numerosas políticas y programas existentes, bajo una perspectiva de largo plazo"[14].

La tabla siguiente refleja unos datos alarmantes con respecto a las dinámicas de la población de la Unión Europea con cara a un futuro inquietante si no se toman las medidas adecuadas para mantener y mejorar el nivel de vida actual.

Cifras clave (EU-27)
Tasa de población en edad de trabajar en 2050 (20-64 años): 52%
Tasa de población con edades comprendidas entre 15 y 24 años en 2050: 19%
Tasa de población con 65 o más años en 2050: 29%
Coeficiente de dependencia en 2050: 50%
Tasa de fecundidad en 2060: 1,68 hijos por mujer (umbral de renovación: 2,1)
Esperanza de vida de las mujeres en 2060: 89 años
Esperanza de vida de los hombres en 2060: 84,5 años
Saldo migratorio en 2007: +1,9 millones

Fuente: Eurostat 2008.

Esto supone, en particular para la Unión Europea, como para el resto de países industriales, revisar las políticas y programas de inmigración hacia una mayor y mejor integración porque la inmigración representa más una oportunidad de crecimiento económico que una amenaza económica y social en periodo de crisis. De lo contrario, el esfuerzo necesario para mantener la calidad y nivel de vida en la Europa actual supondrá una revisión o re evaluación profunda de un conjunto de aspectos críticos de los cuales destacamos:

- elevar las edades de la jubilación (lo que ocurre actualmente a raíz de la crisis financiera del 2010 en los principales países de la Unión Europea);
- elevar los niveles de pensiones de jubilación, o sea la calidad de vida de los mayores jubilados;
- aumentar las contribuciones de las fuerzas de trabajo a la seguridad social;
-…

Por todo aquello, una globalización positiva en todos los aspectos supone la existencia de flujos (de todo tipo) equilibrados entre los países ricos y pobres. A defecto, seguiremos asistiendo a la perpetuación

de los movimientos migratorios movidos por el modelo[14] push-pull, pese a la "*bunquerización"* cada vez más avanzada de las fronteras de la Unión Europea.

V. BIBLIOGRAFÍA

Alvira, F. y García, J. (2003). "*Opinión pública e inmigración*". Papeles de Economía Española, nº 98, pp. 182-198.

Akellal, A. (1999). "*Les motivations historiques et sociales de l'émigration marocaine*". *In l'émigration marocaine*. Rabat : Publications de l'Académie du Royaume du Maroc.

Arango, J. (2003). "*Europa, ¿una sociedad multicultural en el siglo XXI?*". Papeles de Economía Española, nº 98, pp. 2-16.

Aubry, M. (2006). "*Immigration, comprendre, construire".* Ed. de l'Aube. Collection "Alternatives Sud" (2004). *Genèse et enjeux des migrations internationales.* Paris.

Barciela, F. (2004). "*La utópica búsqueda del equilibrio inmigratorio*". Revista Economía Exterior, nº 28, pp. 115-129.

Benamar J.; Fernández Alles J.J. (2010). "La gestión publica fronteriza en el Estrecho de Gibraltar", ISBN 978-9954-1-1291-5, Tánger.

Díez Nicolás, J. (1999). "*Los españoles y la inmigración"*. Madrid: IMSERSO.

[14] Lewis [1954] y, Harris y Todaro [1970]). In : http: //www.gisti.org/doc/presse/1999/cerc/chapitre-2-2.html

[14] in http://www.un.org/esa/population/publications/migration/presssp.htm

El Mouhoub, M. (2005). "*Les nouvelles migrations: un enjeu Nord-Sud de la mondialisation".* Paris. Ed. Universalis.

González Ferrera, G.; Benamar J. y Col. (2006). "*Estudio sobre la situación de las mujeres a ambos lados del Estrecho de Gibraltar"*. Instituto Andaluz de la Mujer, ISBN 84-7921-138-5, Sevilla.

González Ferrera, G.; Benamar J. y Col. (2008). "*África, 14 kilómetros al sur de Europa. Análisis de los flujos migratorios entre el Norte de África y el Sur de Andalucía*". Junta de Andalucía, ISBN/ISSN: 978-84-691-3528-0, Sevilla.

Hilal Laila; Vallejo Peña Francisco Alberto (2009). "Identidad de la mujer marroquí actual", Deposito Legal 2009 Mo 2-7-9-8, Tánger.

I y II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. 2001-2004 y 2006-2009. Edita Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Junta de Andalucía, Sevilla.

Médicos Sin Fronteras (2005). "*Informe sobre la inmigración de origen subsahariano en situación irregular en Marruecos*". MDF-E.

Sami, N. (2000). "*El peaje de la vida"*. Madrid: Águilar/ Ediciones El País.

Sorel, A. (2000). "*Las voces del Estrecho"*. Barcelona: Muchnik Editores.

Villena Rodríguez, M. (2004). "*Demografía, mercado de trabajo y política de inmigración"*, Eumed.net.

Uña Juárez, O. (2010). "*Nuevos ensayos de Sociología y Comunicación*", Editorial Universitas, ISBN: 978-84-7991-270-3. Madrid.

SITIOS WEB

http://es.euronews.net/2010/03/01/huelga-de-inmigrantes-en-europa/

El Mundo."*Inmigrantes. En busca de futuro*" <http://www. elmundo.es/sociedad/inmigración>

http://www.aidex.es/observatorio/temas/inmigracion/indiceinmigracion.htm

http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/mvr/index.htm

http://www.extranjeros.mtas.es

http://www.estudis.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pfes008cos_esp

http://www.izquierda-unida.es/Publicaciones/InmigracionyAsilo/inmigracion4.htm

http://www.intermigra.info/extranjeria/

http://fpc.org.uk/fsblob/513.pdf

http://www.europa.eu.int

http://www.extranjerossinpapeles.com

http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/

http://www.inmigracionmasiva.com/

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database

INMIGRACIÓN EN TIERRAS DE EMIGRANTES. EL ESTRECHO DE GIBRALTAR COMO FRONTERA

Gema González Ferrera
Mª Antonia Ribón Seisdedos

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONTEXTO: EUROPA Y SCHENGEN. III. ESPAÑA Y EL BLINDAJE DE LA FRONTERA SUR. IV. EL ESTRECHO DE GIBRALTAR COMO FRONTERA. V. INTEGRACIÓN, CULTURA E IDENTIDAD EN LA INMIGRACIÓN. VI. A MODO DE RECAPITULACIÓN. VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

Los movimientos migratorios son, en realidad, inherentes a la naturaleza de cualquier ser vivo.

Los seres humanos han migrado desde siempre, desde los pre homínidos hasta una actualidad en la que la exploración del espacio a menudo coquetea con la idea de establecer asentamientos fuera del planeta. Como nos recordaba Bob Sutcliffe: “Toda la especie humana, o somos inmigrantes, o somos descendientes de inmigrantes”.

En la antigüedad lo más habitual fueron los llamados micro desplazamientos ya que las poblaciones eran mucho más sedentarias que las actuales. Europa, durante siglos, ha sido inmigrante de una forma mucho más destacada que cualquier otro continente[1]. La presencia de los europeos en cualquier rincón de la Tierra nos confirma que la civiliza-

[1] La noción de Europa como continente, utilizada a diario en cualquier contexto, es una prueba palmaria de nuestro etnocentrismo.

ción más expansionista de la humanidad ha sido la europea. Pero no sólo migraron hacia otras zonas, sino que las pusieron bajo su dominio.

Desde la Edad Moderna, los países europeos ocuparon libremente y sin cortapisas las tierras del mundo despobladas o habitadas por pueblos menos desarrollados o poderosos: fueron colonizando África, Asia, América y Oceanía, repartiéndose mares y territorios. Muchos países llevaron a cabo auténticas políticas de poblamiento de territorios, no siempre deshabitados. Los "excedentes poblacionales" y los socialmente desviados o no integrados de la metrópoli eran desviados hacia las colonias, aliviando la presión sobre los escasos recursos.

Todos estos movimientos establecieron no sólo rutas sino redes sociales que sirvieron de base para sucesivas corrientes migratorias, sobre todo a partir de la era industrial y, posteriormente, con el inicio del proceso de descolonización.

Cuando más se intensifica la emigración es a partir de 1800, gracias a la mejora de los transportes y a la expulsión del campo que se produce con los procesos de privatización de terrenos comunales propiciada por el capitalismo y el liberalismo emergentes. Los procesos de industrialización y urbanización "liberan" mano de obra del campo.

La emigración europea a ultramar desde 1800 a 1940 es la que presenta cifras más importantes entre todos los movimientos migratorios conocidos. Se calcula en 55 millones los europeos que emigraron, si bien se estima que retornó el 40% del total. En 1914 muchos estados introducen el uso del pasaporte para regular las entradas y salidas del país.

Directa o indirectamente, antes de la Primera Guerra Mundial, los poderes coloniales europeos controlaban casi el 85% del planeta. Según Giddens (1994: 576), muchas de las teorías que explican las desigualdades entre el norte y el sur, el centro y la periferia... (las teorías del imperialismo, del sistema-mundo, de la dependencia...) coinciden

en que los desequilibrios de riqueza tienen sus orígenes en el colonialismo. No es tanto que se considere que los países ricos lo son como consecuencia de la explotación de los recursos de las colonias, como que se estime que los países pobres lo son como consecuencia del colonialismo. Para muchos autores, los recursos de los que se apropiaron las metrópolis, siendo considerables, fueron secundarios en relación al crecimiento que se produjo como consecuencia del proceso industrial.

A lo largo del siglo XX, los países colonizados fueron obteniendo la independencia política, pero ello no significó que consiguieran también la económica, debido a la situación de partida, de tipo secundario y dependiente, en la que se encontraron colocados en el sistema mundial. En un contexto de Guerra Fría, estos países independizados recibieron ayuda norteamericana o soviética en función del área de influencia al que se adscribieron. EEUU adoptó nuevas formas de influencia: aunque nunca tuvo colonias propiamente dichas, intervino o controló militar y económicamente muchos países de su área de influencia; también estableció protectorados.

Las potencias colonizadoras habían entregado a algunas empresas el monopolio sobre la producción de ciertas mercancías y cosechas en una región determinada bajo su dominio. Ello propició el desarrollo de empresas multinacionales que en diversos tipos de agrupamiento, como cárteles o Holdings, han acabado controlando económica y políticamente zonas, áreas e incluso países teóricamente soberanos.

Siendo el hambre y la pobreza el gran motor migratorio que ha desplazado a millones de personas fuera de su lugar de nacimiento, conviene hacer un breve repaso de la situación alimentaria de los países productores de emigración. Muchos sectores de la producción de cosechas para la importación son controlados todavía hoy por un número muy pequeño de grandes corporaciones. Según la ONG Intermón Oxfam (Mars, 2011), 500 compañías controlan el 70% del sector alimentario en todo el mundo. La propia FAO en el informe El estado de

productos básicos agrícolas (2004), ha alertado de cómo los países desarrollados y las multinacionales controlan la agricultura mundial.

Los precios que se pagan por las cosechas se deciden, no en función de la ley de la oferta y la demanda, sino como resultado de movimientos financieros y bursátiles de transnacionales, es decir, en las Bolsas de Nueva York, Londres, Chicago... En los años 70, los flujos de mercancías dirigían los tipos de cambio y la flotación de las monedas tenía un papel válido. Pero desde la década de los 90 son los flujos de capital los que orientan los tipos de cambio.

Aunque la producción de alimentos per cápita en el mundo es hoy mayor que nunca, la comida cada vez es más cara en todas las partes del mundo, previéndose por parte de algunos autores que éste se convierta en el principal conflicto para el logro del desarrollo: sin el acceso a lo que procura la supervivencia, todo lo demás es secundario.

A lo largo de la historia, las hambrunas han sucedido a menudo, bien como consecuencia de desastres naturales (terremotos, maremotos…) o climáticos (sequías, inundaciones…), pero siempre fueron consideradas circunstanciales y afectaban a regiones concretas. Pero en la actualidad, la escasez de alimentos se ha generalizado entre los pobres del mundo en lugar de confinarse a tiempos y espacios particulares.

Muchos países que fueron autosuficientes durante décadas se transformaron en sucursales de los Estados occidentales: se convirtieron en suministradores de productos agrarios y materias primas a la vez que en importadores de mercancías manufacturadas. Destruidas las economías de subsistencia[2], muchos países africanos son ahora importadores de alimentos. Además, la proporción de su PNB que pueden dedicar a esta necesidad está bajando. A mediados de 2011, tan sólo cinco países controlan el 90% de las exportaciones de arroz, EEUU

[2] "La agricultura industrial promueve el uso de monocultivos por su necesidad de mantener un control centralizado sobre la producción y la distribución de alimentos" (Shiva, 2003).

registra el 73% de las facturaciones de maíz y el 25% de las de trigo (según el IFPRI, siglas en inglés del Instituto de Investigación de Políticas Alimentarias de EEUU).

La desigualdad aumenta inexorablemente. Detrás de las cifras de incremento del PIB, del desarrollo, de la salida de la pobreza de millones de personas… vemos que las estadísticas esconden disparidades agudísimas que siguen sin resolver que, según algunas estimaciones (Mars, 2011) pueden ser mil millones las personas que se van a dormir con hambre todos los días. La crisis alimentaria viene de atrás y se ha agravado con el cambio climático, pero la más reciente y consistente crisis alimentaria dura ya tres años: desde que empezaron a desviarse cultivos hacia la producción de biocombustibles.

En la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johanesburgo en 2002, el Banco Mundial, los países pobres y las ONG coincidieron en diagnosticar que las actuales reglas del comercio internacional son un obstáculo para el desarrollo de los países más pobres, precisamente por las subvenciones que los países ricos proporcionan a su sector agrícola. Como se apuntó anteriormente (González Ferrera, 2005, p. 84): “el mantenimiento de los usos y las formas de vida agrarias en los países desarrollados son prácticamente insostenibles sin ayudas oficiales que equiparen los niveles de vida de los trabajadores de este sector a los del resto. Lo cual hace inviable la libre circulación y competencia de estos productos, dándose el caso de que, siendo prácticamente la única fuente de ingresos de los países no desarrollados, éstos no sólo no pueden competir con los productos subvencionados de los países desarrollados sino que, en ocasiones, se ven inundados por éstos últimos”.

Casi una década después, seguimos viendo que la solución al desarrollo de los países más pobres no pasa por obligar en la práctica a estos países a dedicarse a una producción agraria que, precisamente al hacerse más competitiva en el mercado internacional, corre el peligro de desviar los alimentos hacia el exterior, perjudicando a los más po-

bres de los pobres. Tampoco es conveniente desmantelar los usos y formas de vida agrarias en los países desarrollados, prácticamente insostenibles sin ayudas oficiales que son necesarias no sólo para equiparar los niveles de vida de los trabajadores de este sector a los del resto, es decir, por razones de empleo, sino por cuestiones ecológicas y de seguridad alimentaria. Así que, no basta con promover cualquier tipo de cultivo en cualquier parte del mundo, ni en asignar en exclusiva al mundo desarrollado un papel industrial y al pobre, uno agrícola. No se puede olvidar el daño que está produciendo la masiva extensión de ciertos cultivos en algunas partes del mundo, como es el caso de las compras de tierras fértiles en zonas de África por parte de países árabes ricos que quieren asegurarse la provisión de alimentos para su propia población. Se está privando a comunidades indígenas de sus tradicionales medios de vida, cercándolos con unos cultivos que les son ajenos, que controlan capitales extranjeros y que les están expulsando de los territorios en los que habían vivido desde tiempos inmemoriales, pero sin documentos de propiedad que les defiendan de esas ventas que realizan gobiernos sin escrúpulos y que privatizan terrenos comunales, como ya se hizo en el proceso industrializador europeo.

Junto a la desaparición del bloque comunista, que hacía de contrapeso al capitalismo, la nueva globalización ha supuesto que el capitalismo se extienda por todo el planeta (Castells), haciendo desaparecer progresivamente las economías de subsistencia que aún permanecían en algunas regiones del mundo.

Enfermedades, deficientes sistemas sanitarios, falta de higiene, guerras[3], desórdenes políticos, corrupción, regímenes opresivos, recursos

[3] "Pocas son naciones (un pueblo con una historia y una cultura comunes). Esto resulta especialmente evidente en África. Las fronteras de los actuales países africanos fueron trazadas por potencias coloniales sin apenas prestar atención a la distribución de los pueblos y los recursos. Algunos países se ven desgarrados por guerras civiles porque enemigos tradicionales fueron reunidos en un mismo país." (Calhoun, Light y Keller 2000: 490).

saqueados, ineficiencia en la utilización de la ayuda al desarrollo, crecimiento demográfico elevado, desacostumbrados períodos de sequía... hacen tremendamente difícil un crecimiento económico sostenido. Así, se fragua una gran emigración humana desde el Este hacia el Oeste y desde el Sur hacia el Norte. De esta forma, se institucionaliza la llamada "ley de hierro de la economía" (crecimiento del PIB inferior al crecimiento demográfico) a la que hay que añadir la importancia progresiva de la deuda externa. "Sólo para pagar los intereses de la deuda, el Sur transfiere al Norte 200.000 millones de dólares anuales" (Beck, 2002).

Se conforma así una espiral de la pobreza muy difícil de romper. Aunque a veces se consigue, como es el caso de los Países de Reciente Industrialización. Sin embargo, en esos países, sujetos a unos procesos de cambio social radicales, se generaliza un capitalismo depredador e inmisericorde que deja atrás los tradicionales mecanismos de ayuda a los desfavorecidos, produciendo unas situaciones de desigualdad jamás vistas en la historia que propician la expulsión de estos desfavorecidos hacia cualquier lugar que ofrezca una esperanza. "Nadie podrá poner fronteras a nuestra hambre" afirmaba un superviviente de una patera.

En la actualidad, las tendencias migratorias se han invertido y es al viejo continente donde se dirigen mayoritariamente los grandes movimientos migratorios actuales. Continuamente oímos y leemos que los movimientos de personas son los más intensos que han tenido lugar nunca. Según estimaciones de Naciones Unidas, actualmente, la proporción es similar a la de principios del siglo XX: un 3% de la población mundial. Sin embargo, dado el volumen total de la población mundial actual, la cantidad es notablemente superior: 191 millones de migrantes internacionales. Y todas las predicciones coinciden en señalar que irán en aumento.

No sólo afectan a grandes contingentes de población sino que se producen de forma rapidísima: de las zonas rurales a las urbanas (2007

fue el año en el que se equipararon en el mundo el número de sus habitantes residentes en unas u otras), del interior a las costas, del hemisferio Sur al Norte y del Este de Europa al Oeste.

II. EL CONTEXTO: EUROPA Y SCHENGEN.

Después de la II Guerra Mundial, muchos de los países contendientes favorecieron la llegada de inmigración a fin de poder afrontar su reconstrucción. La idea latente era la del trabajador invitado, que trabajaría un tiempo y volvería a su país de origen donde le esperaba su familia. Pero no fue ese el resultado y familias enteras se trasladaron a los países centroeuropeos contribuyendo a su rápida recuperación.

Desde la crisis del petróleo de los años 70 se han ido incrementando progresivamente las trabas al libre movimiento de personas. A partir de la caída del muro de Berlín, la ofensiva neoliberal se ha dirigido a la liberalización de aranceles comerciales para la libre circulación de bienes, servicios y capitales, pero a la par se han intensificado los obstáculos a los movimientos de personas, sobre todo a raíz de los atentados del 11-S y el 11-M, de manera que prácticamente nunca en la historia ha habido tantos impedimentos como ahora.

En la medida en que la crisis de los 70 convertía en excedentes a los inmigrantes de los propios países europeos, la UE puso en marcha una política de fronteras, en la que España y Marruecos han desarrollado progresivamente el papel de controladores de la frontera sur, interior y exterior respectivamente. “En la Cumbre Europea de Bruselas (noviembre 2004) los países de la UE prometieron ayuda a aquellos países que demuestren una voluntad real de asumir las obligaciones que les incumben en la contención de los flujos” (González Ferrera et al. 2008: 44). La actitud de Marruecos ha sido la de intentar conseguir contraprestaciones por la colaboración en el control de sus fronteras a la vez que esconder ante su opinión pública el drama del Estrecho.

Hasta ahora no he visto por parte del gobierno marroquí ninguna política migratoria. No hay ninguna. ¿Qué es lo que se debe hacer? Está claro: yo creo que la respuesta la sabemos todos: la democratización del país; que se le dé una perspectiva a los jóvenes de este país porque no tienen perspectivas, ni tampoco tienen esperanza de que en un año, dos o tres vaya a cambiar su situación. Como no ven ninguna perspectiva, deciden emigrar. Por eso el papel de la UE y de España en este caso, debe ir en el sentido de ayudar de alguna forma a que se desarrolle el país y, aparte de eso y sobre todo, a que haya una democracia en este país. La política que sigue Marruecos con los inmigrantes que utilizan su territorio para acceder a Europa, es lo que dicta la UE. La UE le paga y Marruecos hace el papel de gendarme. Eso está claro. Esto es lo que hemos visto en los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla. Marruecos estaba, y cuando cobraron, empezaron a trabajar; al día siguiente, se pusieron el mono de trabajo y se pusieron a dar palos. Eso es evidente y ahora parece que los marroquíes son los malos y los otros son los buenos, cuando los otros son los que les pagan para hacer ese trabajo[4].

[4] Para abordar la situación del Estrecho de Gibraltar como frontera porosa a través de la cual fluyen los cambios culturales y los movimientos de personas utilizaremos tanto fuentes primarias como secundarias. Las primeras se basan en técnicas de tipo cualitativo, a través de ciento treinta entrevistas en profundidad realizadas en los últimos seis años a marroquíes residentes en Marruecos y en Andalucía, a expertos en migraciones y en cuestiones de género residentes en las dos orillas y a inmigrantes africanos no marroquíes asentados en el norte de Marruecos a la espera de una oportunidad de paso. Dichas entrevistas se han realizado en el marco de los Proyectos Estrechar (Interreg III-A, código 35EM2A31), OMEPEI: Identificación y caracterización de los principales flujos migratorios entre el Norte de Marruecos y el Sur de Andalucía (Interreg III-A, código 200400018) y Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía: Familia y Derecho de familia como instrumento de integración en sociedades multiculturales, P06-SEJ-2342.

La mayoría de los países de la UE, junto a Noruega, Suiza e Islandia, firmaron el Tratado de Schengen en 1985, un acuerdo de libre circulación para sus habitantes, que permite viajar sin más credenciales que el documento de identidad de su país. Si alguna persona quiere establecerse o trabajar en otro país firmante del tratado, debe solicitar una tarjeta de residencia, que siempre se concede.

El acceso restringido a los ciudadanos de otros países implica que se abren dos vías: la regular y la irregular. A la primera se accede a través de la obtención de un visado o de un contrato de trabajo. La segunda se configura a partir de una entrada como turista que no tiene intención de volver o bien una entrada "sin papeles".

El último año del que se disponen de datos sobre los visados de residencia otorgados por España es 2009. Ese año, se produce una drástica disminución de visados concedido, 157.462 frente a los 288.110 del año anterior. Si se analizan los motivos de concesión de los visados (reagrupamiento familiar, estudios, trabajo y sin finalidad laboral), queda claro que la crisis económica que se traduce en crisis de empleo es la causa de esta reducción.

En relación a las entradas con contrato de trabajo, en el año 2007 por ejemplo, los empresarios españoles contrataron en origen a 210.052 inmigrantes para ocupar empleos para los que no había candidatos de la provincia que los ofertaba. En 2008 se concedieron casi 131.000 visados por motivos laborales y en 2009 menos de 38.000. Debido a las altas tasas de desempleo en España, el gobierno redujo en 2010, el número de contratos en origen previstos para ese año a 168, una cifra prácticamente testimonial, un 80% menos que el año anterior. Y en el presente año, por primera vez, la campaña de la plantación de fresa en Huelva se hará sin inmigrantes contratados en origen cuando en su momento de máximo apogeo, 2008, habían llegado a 40.491 temporeros, la mayoría, 13.600, de Marruecos (Vallellano, 2011).

En cuanto a la inmigración irregular, según estudios realizados en diversas partes del mundo, la actual crisis económica ha afectado más a este tipo de inmigración que a la regular por ser más sensible a las fluctuaciones de las ofertas de empleo (Pajares, 2010: 24).

III. ESPAÑA, FRONTERA SUR.

La entrada como turista a España venía siendo sencilla hasta hace relativamente pocos años al ser España uno de los destinos turísticos más importantes del mundo y a que no se necesita visado para un periodo inferior a 90 días. Éste es el medio más habitual de entrada de la inmigración irregular y es el que utilizan prioritariamente los ciudadanos provenientes de países del Este y de algunos países sudamericanos.

Sin embargo, el hecho de que personas provenientes de algunos países, como Ecuador, sistemáticamente no volvieran a sus países de origen ha provocado que progresivamente se hayan puesto más dificultades desde España. En las propias fronteras o bien en el puesto de frontera de los aeropuertos se realiza un interrogatorio a los extranjeros residentes fuera del espacio Schengen con objeto de explorar los verdaderos motivos de la llegada a España.

El Grupo de Investigación de Fronteras aplica el Manual Común de Fronteras: si el visitante tiene un pasaporte en el que no hay sellos de entrada a países, o carece de dinero, carta de invitación o visado (si proviene de un país al que se le exige dicho trámite), o comete errores en relación a los lugares que piensa visitar, o cobra un salario que no le permite venir de turismo a España, o tiene una reserva falsa de un hotel, o desconoce el número secreto de su propia tarjeta de crédito, etc. la policía sospecha que es un falso turista e inicia los trámites de deportación. Las compañías aéreas pueden ser multadas por no haber hecho las comprobaciones pertinentes en la documentación de los pasajeros.

Para entrar sin permiso, se han empleado diversos métodos, a cual más peligroso: pateras, cayucos, maleteros de coches, bajos de ca-

miones, trenes de aterrizaje de los aviones, lanchas neumáticas, tablas de windsurf… Este tipo de entrada, que se estima no es superior al 10% de la inmigración irregular, es el que utilizan mayoritariamente las personas provenientes de África. Su destino, inicialmente, fue el sur de la provincia de Cádiz, ya que atravesar el Estrecho de Gibraltar es físicamente lo más sencillo: apenas 14 kilómetros separan las orillas norte y sur del Estrecho: Europa y el continente más pobre, África.

El Estrecho de Gibraltar es una de las mayores fracturas económicas del mundo: tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional calculan el PIB de España, a valores de paridad de poder adquisitivo, nueve veces mayor que el de Marruecos. Esta diferencia es similar a la que separa México de EEUU, si bien ésta última es la mayor en movimiento de personas.

Según el Observatorio Permanente de la Inmigración, de los residentes extranjeros contabilizados en España a 31 de diciembre de 2009, la nacionalidad más numerosa es la marroquí (767.784 de los 4.791.232 totales), aunque en los últimos años, el contingente de rumanos ha pasado a ser el mayor colectivo inmigrante.

Aunque los motivos para la emigración no sean sólo de índole económica, existe, como se sabe, una fuerte relación entre expectativas económicas y emigración. Además, África es la única región del mundo en la que prácticamente todos los indicadores de bienestar caen: esperanza de vida, ingresos per cápita, nivel de educación… elevación de la tasa de mortalidad infantil…

Las presiones sobre España para que impidiera el acceso a la inmigración irregular llevaron a la implantación en 1994 del Sistema de Vigilancia en el Estrecho (SIVE). Este hecho hizo que las travesías para intentar llegar a las costas europeas fueran cada vez más largas y peligrosas: Granada, Almería, Baleares, Sicilia, Calabria, Lampedusa, Malta se han ido convirtiendo en el destino de muchos de los pobres del mundo...

La llamada ruta de Canarias no ha sido, en contra de lo que suele afirmarse, una alternativa a la del Estrecho, ya que las personas interceptadas en Canarias corresponden a nacionalidades que anteriormente no accedían por el Estrecho, por lo que cabe entender que cada vez son más las personas que se plantean la emigración y desde países que anteriormente no eran emisores habituales. Las rutas de Canarias y del Estrecho de Gibraltar son más que alternativas, complementarias.

El dramatismo de las imágenes de las frágiles pateras y de los cayucos en medio del oleaje hacía de estos reportajes una noticia estrella. A pesar de las protestas de las organizaciones de apoyo a la inmigración, el tratamiento informativo más generalizado fue el de "avalancha de pateras", oleadas de inmigrantes, invasión, asaltos a las vallas… Ello hacía suponer a los españoles que estábamos de alguna manera siendo violentados por los inmigrantes con el consiguiente temor que se desprende de semejante percepción.

Sin embargo, la realidad es que no contamos con porcentajes de inmigrantes muy superiores a los de otros países. Según el avance del Padrón, a 1 de enero de 2011, había en España 5.730.667 personas con nacionalidad extranjera. Esto supone el 12,15% de la población del país. De ese porcentaje, para hablar de inmigración en puridad, habría que descontar la inmigración heliocéntrica, es decir, los extranjeros procedentes de países ricos que están en España atraídos por unas condiciones climáticas más favorables que las de sus países.

La percepción de los españoles, sin embargo, es diferente y a ello contribuye no sólo el sesgo informativo comentado anteriormente sino el hecho de que la inmigración esté muy desigualmente repartida por el territorio español. Se concentra en Madrid, Barcelona, Almería y determinados puntos de la costa. También en zonas rurales, esporádicamente, se reciben inmigrantes para la recogida de los ajos, las cebollas, las aceitunas, las fresas…

La inmigración ha llegado para quedarse y ni siquiera con el duro despliegue de la crisis está volviendo a sus países. Y, aunque en menor escala, sigue llegando.

IV. EL ESTRECHO DE GIBRALTAR COMO FRONTERA.

Hay muchas culturas en el viejo continente, aunque se hable de Europa en singular y como una unidad. Y en cualquier caso, una cultura nunca es algo estático ni definitivo sino un trayecto, un camino en construcción.

Sin embargo, hay una serie de ideas que se asocian inmediatamente con Europa y que configuran su identidad: el humanismo, la Ilustración, la revolución industrial, la laicidad y la autonomía del pensamiento respecto a fuerzas ajenas a los seres humanos, la definición de derechos y libertades individuales y colectivos, los avances científicos y tecnológicos, las constituciones, la democracia, el sufragio universal, la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, la búsqueda de la equiparación de géneros, la construcción del Estado de Bienestar con el desarrollo de servicios públicos universales como la educación, la sanidad… y sobre todo, desde la II Guerra Mundial: LA PAZ (salvo la guerra, durante los 90, en la antigua Yugoslavia).

> *Estamos aquí porque vivimos mejor que en nuestro país, que allí no hay trabajo, no hay vida para nuestros hijos. Nosotros queremos lo mejor para nuestros hijos y para nosotros mismos. Nosotros pensamos también como vosotros ¿no? La vida es muy larga, también el mundo es muy largo y grande. Aquí o allí somos la misma persona ¿sabes? Nosotros somos todos hijos de Dios y queremos vivir una vida más tranquila y con más paz, y ya está. Vivir mejor, comer mejor, vestir mejor y lo mejor para nuestros hijos, y tranquilidad. Y la paz, la paz…*

Actualmente, las telecomunicaciones permiten visualizar las formas de vida de los países desarrollados en casi cualquier parte del mundo.

Ello permite contextualizar y comparar la propia situación con la de otros lugares, con el agravante de que ello se hace a partir de imágenes que no describen todas las realidades, sino sólo las más agradables, las que se destilan por la TV: las que están destinadas principalmente al entretenimiento. No se puede olvidar que los medios de comunicación pertenecen a grandes conglomerados económicos que tienen un interés muy concreto por extender un sistema que les beneficia económica y políticamente: el poder que tienen sobre el sistema político les asegura la defensa de sus intereses y su reproducción en condiciones ventajosas.

El deseo de disfrutar de las ventajas de las formas de vida de los países ricos genera el intento de parecerse a quienes las tienen (efecto demostración de Duesenberry), intensifica la perspectiva de emigrar y está detrás de los movimientos juveniles de la “primavera árabe” de 2011.

Como se sabe, no sólo son causas de tipo económico las que explican las grandes migraciones actuales puesto que éstas se dan también entre regiones no desarrolladas. Además de la posibilidad de encontrar un empleo que permita enviar remesas a los familiares que quedaron en el país de origen, lo que atrae hacia Europa a grandes masas de desfavorecidos, es un estilo de vida que se configura gracias a algunas de esas señas de identidad específicas de la cultura europea reseñadas anteriormente.

Sin embargo, actualmente Europa podría estar traicionando esas raíces humanistas al privar a los inmigrantes (que nos devuelven ahora nuestras visitas de ayer) de todos aquellos derechos que ha ido construyendo para su población. Las limitaciones que se han impuesto a la llegada de inmigrantes confinan a éstos a la economía sumergida, a la carencia de los derechos de ciudadanía y, en demasiadas ocasiones, a arriesgar la propia vida en los intentos de llegar a Europa.

Una Europa que tiene entre sus principales valores el respeto a la diversidad cultural y la valoración positiva de los mestizajes que propician el enriquecimiento cultural, ve surgir dentro de ella ideologías preocupadas por la pérdida de identidad que puede suponer una masiva llegada de inmigrantes.

Sin embargo, no parece haber una apuesta seria por afrontar junto al resto del mundo desarrollado la principal causa que origina las migraciones: la necesidad perentoria de poder llevar una vida digna y segura en cualquier rincón del planeta. Para ello, es imprescindible consolidar no sólo la propia UE (y retomar el impulso de la Constitución europea así como actuar conjuntamente ante los ataques de los mercados a la deuda externa de países europeos), sino reforzar las instituciones supranacionales que realmente tienen entre sus objetivos la búsqueda de la paz y la prosperidad mundiales.

Y mientras tanto, se debe luchar por conseguir que estas personas que desarrollan en el mercado laboral tareas que nos resuelven muchas de nuestras necesidades, gocen de los mismos derechos que el resto de los trabajadores. Propuestas como la de permitirles votar después de unos años de vinculación con el territorio contribuirían notablemente a su mejor integración.

El Mediterráneo es una de las fronteras geográficas más claras del mundo, cultural, política y económicamente: en el norte se encuentra el sur de Europa, en el sur, el norte de África y al este, Turquía. Los dos continentes más distanciados entre sí en todos los índices de desarrollo están mirándose el uno al otro a través del mayor mar interior del planeta. Tradicionalmente viene siendo considerado uno de los puntos más conflictivos del planeta.

Los países sur europeos cuentan con una densidad poblacional muy superior a los de la orilla sur, aunque su crecimiento poblacional está en retroceso si no se contabilizan los movimientos migratorios. Mientras, los vecinos del sur, aunque comienzan a bajar sus tasas de natali-

dad, cuentan con una pirámide de población muy joven en un contexto en el que no hay recursos suficientes para garantizar el acceso de la mayoría de la población a un empleo o a servicios sanitarios, educativos, sociales… que se consideran básicos en la cuenca norte. Han sido precisamente los países de la ribera mediterránea los primeros en protagonizar las revueltas de la "primavera árabe".

Ciñéndonos al Estrecho de Gibraltar, una distancia de apenas 14 km., Marruecos, nuestro fronterizo vecino del sur, es un país que desde su independencia protagoniza un proceso de cambio social superior al de otros países árabes. Esta transformación, que se acelera con la llegada al poder de Mohamed VI en 1999, se produce en un contexto cultural, institucional, político y social específico y muy singular desde la óptica europea.

Marruecos posee una economía en proceso de diversificación y modernización, con unos sectores industriales y de servicios relativamente modernos pero con una dependencia excesiva del sector primario, que sigue sin modernizarse ni optimizarse suficientemente. Las inversiones occidentales que buscan mano de obra barata se han instalado en las últimas décadas produciendo una cierta revolución en las costumbres dado que prefieren contratar mujeres precisamente por los rasgos culturales interiorizados en su cultura: docilidad y obediencia.

A pesar de sus deficiencias, contradicciones y retrocesos, los cambios son tan significativos y cuantificables a nivel general (aumento de la escolarización, mayor esperanza de vida, desruralización, industrialización, terciarización…) o en instituciones como la familia (retraso en la edad de contraer matrimonio, bajada de las tasas de natalidad…) y en la mentalidad de parte de la población, que nos permiten hablar de tránsito hacia la modernización social[5]. En la medida en que se cuanti-

[5] El término modernización, se refiere a "un determinado tipo de cambio social, que supone el tránsito a veces planificado de una sociedad agrícola tradicional a una sociedad industrial, democrática, plural y avanzada" (Hillman,

fican cambios en los comportamientos, ello evidencia que se producen también en aquellos factores de la cultura que los sustentan y que no son tan visibles porque pertenecen a las esferas más profundas: las creencias y los valores.

Vamos a evaluar brevemente el proceso de transformación social en Marruecos y la influencia de la emigración en él utilizando, como se ha dicho, fuentes secundarias y primarias. En relación a las primeras, se elegirán algunas tasas generalmente consideradas como indicadores de modernización social. En relación a las técnicas cualitativas, reflejaremos la percepción y valoración social que sobre este cambio tienen ciudadanos marroquíes residentes en Marruecos y en el sur de Andalucía: la evolución reciente de las instituciones económicas, políticas, de comunicación, religiosas, familiares o educativas así como de los procesos de movilidad física y social de la población, la urbanización acelerada, el conflicto de valores que se produce en los inmigrantes que viven a caballo de dos culturas, la igualdad de género...

Según Naciones Unidas, el desarrollo consiste en el crecimiento de las variables económicas estadísticas, más cambio estructural. Es evidente el sesgo economicista, etnocéntrico y occidental presente en esta óptica. La idea de modernidad en las sociedades industrializadas asocia el progreso económico y social a la razón y la ciencia y concibe la historia como un continuo insoslayable hacia la sociedad civil, democrática, laica y de consumo.

2001: 594) o bien “el proceso por el que un país o región experimentan cambios que mejoran la productividad económica, así como el nivel de vida de sus habitantes. Estos cambios no sólo se hacen al nivel de técnicas; implican igualmente modificaciones en la estructura social y profesional así como de las mentalidades. La modernidad designa a una sociedad cuya cultura y civilización están dominadas por el conocimiento y la ideología científica y se encuentra en ruptura con el pensamiento mítico de los pueblos tradicionales” (Uña Juárez y Hernández Sánchez, 2004: 924).

En Occidente, desde que arrancara el proceso industrializador que permitió la salida de la escasez y su supremacía técnica, científica, económica y militar sobre el mundo no industrializado, se ha interiorizado una convicción de superioridad sobre los países "periféricos" que ha llevado a tratarlos de forma que éstos, a su vez, interiorizaran el correspondiente sentimiento de inferioridad. Además, prácticamente todos los países musulmanes fueron objeto de colonización, control o dominación hegemónica por parte de países europeos. Todo ello ha supuesto el caldo de cultivo idóneo para un resentimiento anti-occidental, acompañado del fortalecimiento del sentimiento de identidad musulmana alrededor del Islam.

En la actual etapa de globalización se están produciendo procesos de transformación social muy acelerados en cada vez más partes del mundo. En el caso de los países llamados en desarrollo, paradójicamente, estos procesos conllevan tendencias opuestas: por un lado hacia una uniformización y homogeneización culturales que se aprecia en el aspecto exterior de países y personas y, por otro lado, hacia una intensificación de los particularismos culturales que denota el deseo de no perder la propia identidad en ese macroproceso de modernización económica imprescindible para salir de la pobreza y el desarrollo.

> *Yo lo estoy viendo peor porque, ahora mismo… te voy a hablar del lado del capitalismo que está haciendo mella. Entonces yo veo que la mujer también se ha vuelto esclava de su imagen, la mujer está ahora peor porque está viviendo muchas contradicciones, muchísimas. Ella no sabe qué camino coger, no se identifica, está por el medio, antes se identificaba un poquito; antes, por lo menos tú eres tú y tienes tu sociedad y tus tradiciones... Yo he visto que… Marruecos siempre ha sido un país abierto hacia Europa y todo lo demás, siempre la gente ha viajado, han conocido mundo. Marruecos nunca ha sido un país cerrado a otras culturas, por televisión nos enterábamos de todo lo que pasaba en el mundo, de cómo vivían otra gente, películas y modos de vida. Ahora es otra cosa, estoy viendo otra cosa, a esa mujer pobre le ha tocado estar atrapada*

entre lo que ve, entre la tradición, la familia y ese otro mundo, que es el mundo de la imagen… En Marruecos se está confundiendo mucho, el modernismo con el… Esa mujer se siente que es prisionera de sus tradiciones. También porque desconoce muchas cosas, porque desconoce el peligro de lo que le viene de fuera, el capitalismo. Esas cosas que vienen de fuera no las conoce tanto, no sabe tanto y a lo mejor todo le parece bonito y, claro, siempre mira atrás y está el hermano, está el padre, está el tío… No sabe si lo que quiere es una vida… vivir en un piso sola, con su novio… que a lo mejor a ella le apetece eso; y se ve también que no puede hacerlo en esta sociedad… Pero también es por eso, esa misma mujer no conoce su identidad en realidad y el capitalismo se ha encargado de que no conozca su identidad. No conoce esta pérdida y en Marruecos la sociedad, si has viajado a Marruecos, habrás visto como tres tipos de gente: hay gente que están ahí, mujeres que viven, están ahí, con su vida normal, llevan su pañuelo porque es tradición, ni sabe por qué lo lleva, ni sabe defender nada, ese tipo de personas que están ahí; también otro grupo de gente que te hablan en francés, que te hablan en español, saben mejor francés que árabe, viven como en otra sociedad que no tiene nada que ver con Marruecos, esas mujeres quieren como escaparse de la realidad, esas mujeres quieren otro tipo de vida, las ves así, amargadas, sacrificadas porque no les dejan en paz, que no pueden hacer lo que les da la gana, esa gente está sufriendo mucho, porque la verdad es que… pobrecitas, están sufriendo mucho. Y también hay otro tipo de gente que se identifican con sus tradiciones, su religión y su país, y son la verdad, el grupo de gente que más alegría me da. Son musulmanes que viven como musulmanes, conociendo otras culturas, valorando otras culturas, respetando otras culturas pero tienen paz interior, porque viven como son, se respetan como son, se valoran como son y se quieren como son, viven más en paz consigo misma, con la sociedad y con todo. Y tú si vas a Marruecos esto lo puedes ver claramente.

Marruecos es un país considerado entre los más moderados del mundo musulmán, sujeto a los vaivenes de un entorno hiperdinámico, conflictivo, inseguro y confuso como es el de la globalización del capitalismo y de los medios de comunicación. Los modelos de referencia en los medios de comunicación no pueden, por tanto, ser hegemónicos, sino contradictorios en gran medida.

La juventud es un objetivo estratégico de los medios de comunicación, por lo que éstos están "afectando profundamente a las representaciones y actitudes de los jóvenes, los efectos que resultan se encuentran en bastante desarmonía con los valores transmitidos por la familia y la escuela. Si antes, el grupo de compañeros formaba parte de una red en la que cooperaban diversas instituciones para asegurar la inserción de los jóvenes en la comunidad, se constata que en la actualidad las influencias que se ejercen en el campo de la juventud son divergentes o incluso a veces contradictorias" (El Harras, 2004: 41). Los medios de comunicación nacionales sufren el control político y la censura pero los canales de la televisión por satélite abren nuevos horizontes: diferentes formas de vida, nuevos modelos de comportamiento, liberación de las palabras, de las ideas…

Ya hay pruebas de su influencia. En una cultura en la que la religión, la tribu y la familia han configurado tradicionalmente los marcos de referencia, pertenencia y socialización, la obediencia es la piedra angular de la reproducción ideológica. Según los datos de la Encuesta Nacional de Valores (Bourqia, 2010: 110), la obediencia va perdiendo terreno tanto en la relación entre padres e hijos como en las parejas: el 73,8% de la población está a favor del diálogo en la educación y el 72% consideran adecuado que las decisiones se tomen conjuntamente entre los dos esposos.

> *Existe un problema de valores en nuestras sociedades, por eso es difícil que tengan conciencia de ellos. La sociedad de consumo ha vaciado de su sustancia casi todos los valores, por eso es difícil para los adolescentes saber distinguir las cosas. Cada época crea*

sus humanos y los humanos se adaptan a las épocas. La sociedad marroquí se está transformando, es una sociedad extraña y es esa doble cultura la que lo complica todo, hasta para los analfabetos que miran la televisión.

El conflicto de valores propio de los procesos de cambio social se agudiza aún más en relación a los roles de las mujeres. Los vestigios de una cultura beduina patriarcal, se materializan en los conocidos roles tradicionales: se espera de las mujeres que se casen, que lleguen vírgenes al matrimonio ("el honor de la familia está en la virginidad"), y que se dediquen a su familia, a la educación de los hijos, la atención del marido y la familia de éste, las tareas domésticas… además de resguardarse de la vida pública[6].

La transformación en esos roles origina tensiones entre los partidarios de la tradición y los de la igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres. Las contradicciones son mucho más patentes en este terreno que en otros: por un lado, presionados desde instancias internacionales, se avanza desde organismos oficiales hacia la reducción en las desigualdades de género; por otro, en un país donde hace treinta años las mujeres iban descubiertas, se está produciendo una involución en las costumbres que tiene mucho que ver con el deseo de mostrarse como marroquíes y reafirmar su identidad en relación a las mujeres occidentales. Hay una cierta conciencia de que se han dado y se puedan estar dando pasos hacia atrás en la medida en que el integrismo actual ha tomado como una de sus batallas mantener a las mujeres relegadas al ámbito doméstico.

Llevo el pañuelo porque quiero que se sepa que soy marroquí y que estoy orgullosa de serlo.

[6] "Una exposición mayor que la debida a lo público, así como restar tiempo a todo lo que sea el desempeño de las tareas adecuadas para las mujeres, puede redundar en la merma de posibilidades para que este proyecto (el matrimonio) se realice convenientemente" (Ramírez, 2004: 37).

Me temo que dentro de las jóvenes hay un discurso que no tiene nada que ver con el discurso de nuestra generación o de la generación de nuestras madres. Y creo que esto es debido a la corriente cada vez más importante del integrismo. Porque yo en la facultad, cuando salió la reforma del código he planteado una discusión con los estudiantes y me ha chocado mucho lo que he oído de parte de las jóvenes. Salió una chica diciendo que ella sabía muy bien que las mujeres eran inferiores al hombre, que eso teníamos que aceptarlo… Tenemos un discurso conservador, de las chicas sobre todo, de que el código (se refiere a la Mudawana) ha sido planteado por el extranjero para obligarnos a negar nuestra cultura, nuestra identidad, cosas así. Es un discurso integrista, fundamentalista.

Antes de la independencia, las mujeres tenían un papel fundamental y una vez que se fueron los franceses y los españoles ese papel se le va quitando poquito a poco: "vuelve ya a casa que no haces falta", eso pasa siempre.

Antes las chicas tenían mucha más libertad, no sé, se ponían minifaldas, iban al cine… Ahora… no se hace de la misma manera, porque antes la religión estaba mucho más interiorizada y ahora con esos islamistas y todo, las chicas son más hipócritas, tienen que ser más hipócritas. Se sienten menos libres, tienen un poco de miedo y la verdad es que no pueden hacer todo lo que hacíamos nosotras cuando teníamos 15 años.

Lo que llama la atención es que finalmente, ahora… el integrismo, no sé cómo decirlo, está creciendo.

Las cosas que han cambiado mal para la mujer es que antes la mujer no pensaba de nada, tenía todo organizado por el hombre, no tenía preocupaciones de la vida, de los niños, de la casa, de dónde traer dinero, no, no… No tenía ninguna preocupación, vivía con paz, ahora no. Ahora, la cosa ha cambiado, la mujer está más ocupada,

estresada, que trabaja junto al hombre para mejorar la vida… Por el contrario, antes tenía la paz, estaba analfabeta, pero feliz.

Las chicas de hoy tienen esa posibilidad de apertura al mundo exterior, mucho más que hace algunos años, entonces ellas están entre un dilema, de un mundo completamente diferente y una situación en la sociedad completamente diferente, están en esa contradicción de que "qué ven en la televisión", "las libertades que hay", "¿qué se puede hacer", "¿qué otras alternativas?" y con sus propias convicciones. Entonces… viven ese dilema, no saben interpretar todo eso al mismo tiempo y qué escoger. Me parece que están entre las dos cosas: en una dualidad. (…) (Las adolescentes) *Yo creo que viven con muchos problemas porque no tienen la misma libertad que tienen los chicos, sobre todo en algunas ciudades, sobre todo en las ciudades pequeñas donde la gente se conoce, como Tetuán por ejemplo, las chicas están más influidas por todo lo que la parabólica… por todo lo que son un mundo imaginario… en películas, en todas las series, en un mundo que no existe en la realidad.*

La televisión nos muestra cada vez más a mujeres que defienden la situación y los derechos de la mujer.

Existen mil tipos de adolescentes: aquellas que no se enteran de nada, aunque disponen de todos los medios de una sociedad de información; aquellas que son "modernas"; las fundamentalistas… En claro, la adolescente está en busca de un modelo a seguir. A falta de encontrarlo y teniendo en cuenta las dificultades de la vida, opta por buscar su "equilibrio" en las posiciones y tesis radicales que defienden los fundamentalistas.

Según el último censo publicado, las tasas oficiales de escolarización[7] muestran que están estudiando un 92% de los niños de ambos sexos en contextos urbanos y un 68,9% en los rurales. En el medio

[7] Recensement General de la Population et de l´habitat 2004.

urbano, están escolarizados el 92,2 de los niños y el 91,7 de las niñas, mientras en el entorno rural la diferencia es mayor: 91,7% de los niños por un 63,3% de las niñas. De todas maneras hay que hacer notar que se ha producido una gran disminución en esa diferencia, que ha pasado de 17,8 puntos en 1994 a 5,7 en 2004. "Con ser grave la situación de las periferias de las ciudades, es en el mundo rural donde se dan las tasas más bajas de escolarización, sobre todo en las niñas. Algunas de las razones… La lejanía de los colegios, que con frecuencia les obliga a andar diariamente varios kilómetros. Es costumbre generalizada que las niñas comiencen a trabajar en el campo desde muy pequeñas. También ayudan a sus madres cuando éstas trabajan en las tareas domésticas y en el cuidado de los hermanos pequeños. Cuando las chicas se casan, van a vivir con la familia del marido, mientras que los chicos permanecen en la casa familiar, por lo que los padres prefieren "invertir" en la educación de los hijos varones y enseñar a las hijas a ser buenas amas de casa" (González Ferrera et al. 2005: 103). Además del análisis de clase, el sesgo más notable del sistema educativo marroquí es el de una política discriminatoria de género, no propiciada, pero sí consentida por el Gobierno. Las personas entrevistadas lo perciben y valoran sin dudas de ninguna clase.

(La educación) *Gratuita sí, pero hace falta mucho dinero para lo demás: libros, ropa… a veces el profesor reclama jabón, servilletas…*

La gratuidad es casi total, pero ¿quién va a pagar el material escolar, el transporte, la vestimenta...? El grueso de los escolares lo forman alumnos procedentes de barrios pobres y/o son resultado del éxodo rural.

Los padres no pueden comprar los libros para los niños; cuando tienen 5 niños, si alguno no saca buenas notas "no hace falta que te compremos libros", prefieren hacerlo al chico o la chica que trabaje bien y, entre éstos, mejor al chico que a la chica.

Cuando la familia es pobre y tiene que elegir, pues la sacrificada es la mujer: quien tiene que dejar los estudios en beneficio del hermano. Además, en las motivaciones externas de la escolarización, nada se ha hecho: imágenes discriminatorias en los manuales escolares, la mujer con su mamá en la cocina y el hombre con su papá.

La transición demográfica marroquí ha consistido en el clásico paso de un régimen demográfico antiguo o tradicional caracterizado por altas tasas de mortalidad y natalidad a un régimen demográfico moderno o avanzado, con bajas tasas de mortalidad y natalidad. Aún así, la pirámide de población presenta una elevada proporción de jóvenes. La caída de la fecundidad ha sido radical: de una media de 7,0 hijos por mujer en 1962, se pasó a una de 2,5 en 2004. Pero esta media oculta la diferencia radical existente entre el mundo urbano y el rural.

En el mundo rural, los hijos son garantía de futuro para la familia: son fuerza de trabajo para asegurar el sustento y garantía de atención para los padres cuando son ancianos. En este tipo de familia, "se pone el acento sobre los valores de solidaridad y de sostén mutuo antes que sobre las realizaciones y mejoras individuales propias de las sociedades industrializadas y urbanas" (El Harras, 2004: 35).

(En el mundo rural) *hay frases heredadas, de una mujer a otra, y de una familia a otra que… un dicho que se dice aquí, es: "el que nace, nace con su pan"*

En el mundo rural los niños y niñas no viven de igual modo la infancia, porque tienen que trabajar y ayudar a las labores del campo desde muy temprana edad.

Las mujeres en los pueblos siguen siendo las que más niños tienen hoy en día y las que menos se preocupan por la planificación familiar. Las que trabajan fuera se preocupan más, por pura lógica,

por los problemas que se encuentran de compaginar trabajo y educación de niños.

No hay pensiones de jubilación, significa que los chicos cuidan de los padres y todo eso ¿no? Y tienen hasta ahora esta mentalidad, ven que no hay trabajo, que han vendido todo, no hay agua para cultivar… pero tienen esta idea. Y las mujeres piensan que la mujer está joven hasta que no puede tener hijos. Y para ella es muy importante demostrar al hombre que es joven, que puede…

Aunque también haya bajado la natalidad en la sociedad rural, allí no tienen tanto éxito las campañas de planificación familiar. El contexto económico y social que precisa de los hijos como fuerza de trabajo lleva a la valoración de las mujeres por el número de hijos que tienen, en un contexto patriarcal que ni se plantea que la imposibilidad de procrear pueda provenir del varón. Y el círculo persiste.

El control de la natalidad se lleva bien en las ciudades, pero no en el campo, ya que se necesitan hijos para la mano de obra.

El valor de la mujer está en los hijos que tiene. Tiene que tener varones y encima le echan la culpa de los hijos como si lo estuviera fabricando ella.

(En el mundo rural) *en cuanto a la familia, siempre suele ser numerosa: cinco, siete hijos o más, no hay control, porque la mujer se siente joven cuando procrea y además los hijos ayudan a la familia en las tareas del campo.*

Hace unos tres, cuatro años, el Gobierno hizo un Programa de Planificación Familiar. Entonces gastaron una cantidad de dinero que no puedes imaginar en ese programa y todo le ha salido mal ¿sabes por qué? Porque estaba todo dirigido a la mujer. ¡Fracaso redondo! Porque campañas de sensibilización, lo primero es que sea dirigido al hombre, sobre todo en el mundo rural, la palabra del

hombre es la que vale, y nada, ellos dirigiéndose sólo a las mujeres. Y han gastado una cantidad…

Según algunos autores (Courbage y Todd, 2009), la bajada de la natalidad (el Islam no se opone a las prácticas anticonceptivas) unida a la subida de la tasa de alfabetización tendrá consecuencias en el sentido de debilitar la ideología patriarcal y de romper con las prácticas patrilocales[8], que hasta ahora eran ejes de las relaciones familiares marroquíes. La decisión de tener menos hijos supone una opción de rebeldía de las parejas que rompe con las pautas ancestrales. Además, al tener menos hijos, aumentan las posibilidades inmediatas de las mujeres de acceder al mercado laboral y bajan las probabilidades de tener un varón, por lo que los estatus de los dos géneros tenderán a igualarse.

Otro de los índices de desarrollo más utilizados es el de la esperanza de vida en la medida en que es un reflejo del nivel de la asistencia sanitaria. El aumento de la esperanza de vida en Marruecos es muy notable: de 48 años en 1972 a 69,5 en 1999 (Refass, 2004: 31). La tasa de mortalidad general ha pasado del 20 ‰ en los años sesenta a 6,1 ‰ a finales del siglo XX, si bien esta cifra encubre nuevamente la diferencia existente entre el mundo rural donde la tasa alcanzaba en 2004 el 7,5 ‰ mientras en el urbano estaba en 4,9 ‰.

Marruecos anda muy mal en el tema de la salud, sobre todo en el campo. Los centros de salud están muy lejos y encima sin ninguna herramienta… La natalidad es todavía muy elevada y nosotros no tenemos una costumbre de ir al médico, como cuesta mucho y si vas allí y tienes que hacer una cola, no sé cuanto tiempo tienes que perder, entonces no tenemos esa costumbre de ir al hospital, solamente cuando te estás muriendo, cuando estás grave. Nadie tiene revisiones anuales y eso, eso ni hablar. Solamente la gente que tienen médicos privados, lo de siempre, los que tienen dinero, lo tienen todo y

[8] Patrón de residencia según el cual las mujeres, al casarse, pasan a vivir con la familia del marido.

los demás… Encima por ejemplo la Seguridad Social no te paga las medicinas, está todo claro.

A nivel sanitario, hay una deficiencia en estructuras sanitarias en el mundo rural en cuanto a los medios… Las mortalidades en el mundo rural son importantes a la hora del parto.

No había camino para venir al hospital y la han sacado en una mula; en el camino la mujer ha fallecido y de esto no hace mucho tiempo.

Se ha producido un enorme despoblamiento rural, debido a las duras condiciones de vida y a la falta de servicios, principalmente educativos y sanitarios. La tasa de urbanización ha pasado de 29,1 en 1960 a 55,1 en 2004, si bien ha sido un crecimiento urbano descontrolado y, por tanto, carente de infraestructuras mínimas. En estos barrios, en los que los núcleos familiares carecen de la cobertura de la familia extensa, la marginalidad se aúna con el hecho de que las ayudas provienen del dinero que Arabia Saudí provee a las medersas, por lo que estos barrios se convierten en un excelente caldo de cultivo del radicalismo y el fundamentalismo.

No hay infraestructura, no tienen infraestructura como en la ciudad. Y en el medio rural, ¡increíble!, un profesor, por ejemplo, trabajando en enseñanza primaria, tiene que ir no sé cuantos kilómetros en una pista, y luego en bicicleta o en un burro, lo que sea, no sé cuantos kilómetros más para llegar a un pueblo donde no hay condiciones de trabajo. En la clase te ponen todos juntos…

Hay mucho abandono (escolar), sobre todo en el mundo rural, esencialmente porque las escuelas están lejos; después, la secundaria no existe en el mundo rural y las familias no quieren que sus hijas se vayan del pueblo, también porque a las niñas se las deja en casa, porque la ayuda familiar es esencial, ellas se ocupan de ta-

reas domésticas, y hay mucho abandono, sobre todo en el mundo rural; en el mundo urbano cada vez menos.

La gente cada vez es más pobre, cada año, con la sequía… y el otro problema en el medio rural es la lejanía de la escuela. Los chicos tienen que hacer 2 o 3 kilómetros andando, y la gente tiene miedo por su hija más que por el hijo. Porque hasta ahora la virginidad de la chica es muy importante y tiene miedo que alguien pueda abusar de ella.

V. INTEGRACIÓN, CULTURA E IDENTIDAD EN LA INMIGRACIÓN.

El proceso de industrialización generó un concepto sociológico, la anomia, según el cual, las personas, ante la incompatibilidad de los valores propios de la sociedad tradicional con los nuevos que propiciaban el liberalismo y la industrialización, llegan a carecer de guía, de referente cultural, y como consecuencia, no saben cómo actuar correctamente.

La globalización acelera los procesos de cambio social y cultural y los poderosos medios de comunicación los potencian. En los procesos de fuerte transformación social, las identidades se hacen más plurales y flexibles, como resultado del proceso de adaptación. Los habitantes de países desarrollados ofrecen lo que algunos autores (Chomsky, Jarauta) llaman identidades híbridas (construidas con elementos provenientes de diferentes culturas) e identidades nómadas (con perfiles variables: el “cambio o muere” del mundo empresarial trasplantado al propio ser). Por su parte, los inmigrantes llegan a conformar comunidades transnacionales. Esto es, integrándose en el país de acogida, también mantienen lazos con el país de origen, adoptando rasgos de los dos y sirviendo de puente entre ambos.

El ritmo actual de cambio social ofrece muchas dificultades a la mayoría de la población para adaptarse: la precarización laboral, el paro, la inseguridad, la obsolescencia acelerada de las cualificaciones, la

readaptación laboral continua, la tensión constante, la presión consumista... todo ello afecta a su estabilidad psicológica y a las identidades. El consumo de ansiolíticos, las tasas de divorcio, la bajada de la natalidad, el incremento de la población reclusa… son síntomas de un malestar social creciente conforme se adelgaza el Estado de Bienestar y no se ponen controles a las políticas neoliberales.

Este contexto que lleva aparejado el peligro de exclusión social y el aumento de la pobreza para capas crecientes de la población no es el más idóneo para recibir a personas que vienen fundamentalmente a trabajar.

El conflicto es consustancial a la existencia de cualquier agrupación humana y desde tiempos inmemoriales, cada pueblo, grupo, tribu… ha tenido previstas sus soluciones o arbitrajes, a fin de no tener que resolverlos por la fuerza. En las sociedades más desarrolladas, los conflictos más frecuentes tienen institucionalizadas las vías de solución, de forma que el conflicto pierde virulencia al someterse a normas. A fin de desdramatizar el tema, es conveniente pues recordar que el conflicto (y la integración) están siempre presentes en el barrio, el trabajo, la escuela, la familia, los servicios sanitarios y de bienestar…

La integración depende de la sociedad receptora tanto como de quienes llegan, pero los receptores suelen dedicar mucho tiempo a valorar la voluntad de integración de “los otros” sin cuestionar su propia posición y como si su propia sociedad no ofreciera una diversidad tal que cuestiona por completo la idea de “una” sociedad receptora. Es decir, la exigencia de integración para los otros presupone la existencia de cohesión, consenso, homogeneidad, identidad… en la propia. Se olvida por ejemplo la importancia de la desigualdad social en la dificultad de lograr la cohesión social. Y en el caso de la inmigración tampoco se cuestiona el incumplimiento de las leyes por parte de empresarios autóctonos en la contratación de inmigrantes.

Además, la sociedad de acogida ve a los inmigrantes exclusivamente como mano de obra que quita empleo a los autóctonos (visión que aumenta el conflicto) y no como personas que tienen los mismos derechos. Hay una interiorización generalizada de una jerarquía social en la que la inmigración debe aceptar un estatus simbólico inferior al de "quienes somos de aquí" o "ya estábamos aquí". Según el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia del Ministerio de Trabajo e Inmigración, analizando datos recogidos por el CIS a finales de 2009, cuatro de cada diez españoles entrevistados quieren expulsar a los inmigrantes en paro durante mucho tiempo. Que es "bastante aceptable" que se prefiera contratar a un español antes que a un extranjero lo creen el 39% y que es "muy aceptable" el 25% (Cea D´Ancona y Vallés Martínez, 2010: 143).

La integración va a depender, además de las culturas de ambas sociedades (de sus predisposiciones, actitudes…), del acceso a derechos sociales y políticos que permita el marco legal, de las políticas de inserción social, de la experiencia habida con anteriores migraciones, del porcentaje de población inmigrante y de los conflictos previos de identidad que estén presentes en la sociedad de acogida. Es por ello que vamos a hacer una breve reflexión sobre los conceptos de cultura e identidad.

La cultura, como expresión de la identidad colectiva, es el adhesivo que mantiene unida a una sociedad; nos proporciona un lenguaje que conlleva una visión del mundo y un pensamiento más o menos coherente y uniforme... La cultura nos modela material y espiritualmente, de forma que el grupo en el que nos socializamos tenga una cierta seguridad de cómo reaccionaremos ante determinados estímulos o situaciones. Desde que entramos a formar parte de un grupo humano, se nos va proveyendo de un universo de ideas, creencias, valores, imágenes sobre lo bueno, lo malo y lo indiferente; lo justo y lo injusto; lo bello y lo feo; lo natural y lo artificial; lo trascendente y lo superficial, el yo y el otro, la verdad y la mentira, la utilidad y la inutilidad... La cultura nos proporciona una identidad personal más o menos coherente, más o

menos uniforme y una identidad colectiva más o menos fuerte, más o menos compartida.

Identidad es sinónimo de identificación: de compartir una conciencia de ser y de pertenecer. Desde el punto de vista étnico, un grupo se reconoce a sí mismo a través de la lengua, el territorio, un conjunto de valores y creencias, una forma de vida, unas tradiciones, leyendas, mitos, héroes… La visión de los "otros" depende de la visión del "nosotros" y esos conceptos, los de "notreidad" y "otredad" se construyen en relación al comportamiento, al vestuario, los adornos, los valores, las costumbres…

Esas peculiaridades culturales, al ser habituales, aparecen como "naturales", lo que favorece la falta de comprensión hacia quienes no comparten la propia cultura; el siguiente paso es la exclusión. La exclusión de los otros comienza imperceptiblemente, para manifestarse de forma que puede llegar a ser violenta si se llega a situaciones conflictivas como cuando el mundo conocido se muestra vulnerable o incierto, cuando los cambios sociales son muy rápidos o cuando los recursos escasean.

Al hablar de inmigración y de integración se suele olvidar que la exclusión social, aunque en menor medida, también ocurre para los autóctonos: segregación laboral, espacial, falta de igualdad de oportunidades no acceso a servicios… Es decir, muchos de los problemas que se asocian a la presencia de los otros tienen que ver más con una situación de clase social, de pobreza, que de extranjeridad propiamente dicha.

> *Los marroquíes que vienen aquí son marroquíes que vienen a trabajar. Mira, en mi Escuela de Peritos Agrícolas, siempre ha habido marroquíes; nunca tuvieron problemas. ¿Por qué? porque eran del mismo nivel social. ¿Por qué? porque a nivel religioso eran más pasotas que la "puñeta", o sea, se saltaban lo que hubiera que saltarse. Entonces, el tema religioso daba igual. Pero claro, los que*

vienen a trabajar, que vienen en una inferioridad de condiciones… la diferencia está sobre todo ahí. Como cuando nosotros nos íbamos a Alemania, claro.[9]

Depende de la clase social y piensa no es sólo nivel económico, si vienen con los estudios… su actitud es diferente de alguien que no tiene nada… Cuando vienes a Europa, ya la sociedad europea ha aprendido mucho, ha ganado espacios, espacios en el desarrollo. Yo entre las cosas que he visto una vez que había un reportaje sobre las mujeres que tenían que ir a cajas, bancos, para sacar el dinero… ese enfrentamiento brutal con la tecnología. La mujer nunca ha visto esto y tiene que sacar su dinero, aquí no te pagan en mano. En Marruecos tú haces la cola en tu pueblo… entonces tú tienes que esperar un sobre, aquí no; estas mujeres tienen que cobrar, tienen que mandarlo por su cuenta bancaria, tienen que ir ahí por un ingreso, estas cosas se imponen entonces… y existen dos tipos de familias de este tipo, unos que se unen entre sí, se cierran absolutamente; no porque no quieren, sino porque no saben el idioma, tienen miedo de que a veces se rían de nosotros, entonces se esconden en la identidad, en la valoración de la identidad e intentan buscar una recompensa en los valores y los mantiene aquí (…) Depende también del grado de comunicación con el entorno… siempre hay cambio, por ejemplo, un inmigrante marroquí, antes en Marruecos coge el coche y nunca conduce con cinturón. Ahora, cuando llega aquí se pone los cinturones porque ya está acostumbrado. Hoy un inmigrante marroquí aquí: cuando se va al correo o va a la diputación o algo, cogen una cola… ¿entiendes? Esos son impactos de aquí[10]*.*

Al inmigrar se pierden los puntos de referencia y de alguna manera las personas sienten que dejan de ser quienes habían sido, porque no

[9] La entrevistada es una profesora española.

[10] Los extractos que se reproducen a continuación pertenecen a entrevistas realizadas a marroquíes residentes en la provincia de Cádiz.

tienen quien les reconozca. Se experimenta una sensación de pérdida y desorientación. La presencia de los propios, del "nosotros", es imprescindible para la construcción del yo. Los inmigrantes tienen que ajustarse a otra forma de vida, han de redefinir su identidad en el proceso de adaptación al nuevo país, tienen que reconstruir su yo y reelaborar su mundo. Al llegar a espacios más híbridos culturalmente que aquel del que proceden, sienten que están divididos entre varias culturas, entre símbolos incompatibles, creencias incoherentes… Es frecuente que se sufra una crisis de identidad, de forma que los referentes sociales que dan seguridad pierden fuerza y significado. La experiencia migratoria es dolorosa y además suele ir acompañada por la preocupación por la situación legal. Hay conciencia de la propia diversidad cultural interna a cada sociedad. Además del factor clase social, ya reseñado, el nivel de estudios adquirido, la procedencia rural o urbana, la edad… también condicionan la integración.

El que no tiene grado de formación va a estar cerrado a sus ideas: normal, le cuesta más integrarse, le cuesta más cambiar y le cuesta más asimilar, absorber lo nuevo, digerirlo y adaptarlo a su forma de ser (…) Un señor de la Sierra va a vivir en Barcelona y va a ir por la Rambla y… los travesti por ahí, los no sé qué por ahí, hay algunos todavía en España que se escandalizan, porque es normal, porque él no ha vivido eso igual que tú. Una mujer, tu abuela que tiene 75 años, 80 años, su pueblo… siempre toda su vida ha sido católica, románica, apostólica… y ahora un día, al lado de la iglesia le hacen una mezquita, entonces no lo va a aceptar… porque para ella, eso es un golpe.

Vamos a ver, partiendo de que en cada cultura existen mil culturas, Marruecos no es todo Marruecos lo mismo, ni España es toda España lo mismo; por ejemplo una pareja del Norte de Marruecos no tiene nada que ver con una pareja del ámbito rural de Marruecos, es que ahí sí que existe una diferencia muy grande entre una pareja de ámbito rural marroquí y una pareja española por ejemplo, pero una pareja del Norte de Marruecos: Tánger, Tetuán, Rabat o

Casablanca, puede ser igual que la de aquí, similar, o pueden compartir… puede que tengan muchas cosas en común.

La transformación cultural empieza por lo epidérmico, lo que la gente consume, viste, las películas que se ven, las distracciones disponibles… para influir en mayor o menor medida en lo intra-psicológico, en la cultura profunda, los valores, los comportamientos, la forma de vida... Cuando se produce una combinación de rasgos de la sociedad de acogida y de la propia, bien sea buscando un punto de encuentro, bien sea utilizando unos u otros según la ocasión, se produce la llamada identidad proactiva o positiva. Como siempre, el problema radica en los extremos. La falta de raíces, la aculturación, deja a las personas a la deriva, sin amarres que les permitan enfrentar críticamente una situación: les abandona en brazos de cualquier demagogia.

La persona puede desear la integración, para facilitar el éxito de su proyecto migratorio, pero a la vez rechaza de alguna manera lo que le menoscaba su autoestima y le dificulta sus esperanzas. Cuando un grupo étnico se encuentra en una situación de inferioridad social, cuando aparece el sentimiento de estar estigmatizado, de ser desigual, inferior, de estar excluido, la reacción consiste frecuentemente en la afirmación de su identidad, la búsqueda de reconocimiento social en la propia comunidad, el desarrollo de estrategias de protección mutua y la revalorización de sus peculiaridades, es decir, se configura una identidad reactiva. Estas reacciones se pueden llegar a convertir en objetivos de primer orden. Si se viene de zonas rurales donde se da un exceso de socialización en una cultura cerrada y excluyente es más fácil la propensión a la intransigencia e incluso al fanatismo. Algunas minorías pueden radicalizarse y defender su identidad (considerada en peligro), de forma incluso violenta.

Hay dos tipos de inmigrantes: el inmigrante de la ciudad y el inmigrante del campo, rural, y gente que tiene estudios y gente que no tiene estudios… la gente que tiene un poco de estudios, esa gente son de ciudad, se integran rápido y no les cuesta trabajo asi-

milar lo que es la novedad (...) y van tirando. La gente de pueblo le cuesta más, le cuesta más, siempre buscando, se encierran en su mundo.

Las experiencias migratorias indican que la emigración es un poderoso factor de cambio social, no sólo para quienes la protagonizan, sino incluso para la familia extensa que se encuentra en Marruecos y entre paisanos y conocidos. El choque cultural y la sensación de vivir entre dos mundos unidos al deseo de conseguir éxito en el proyecto migratorio obligan a elegir ante algo que ya no es uniforme, coherente y monolítico.

Para los jóvenes de la segunda generación por un lado resulta más sencilla la integración ante la necesidad de asimilarse rápidamente a los grupos primarios del colegio o barrio. Pero en la crucial y conflictiva etapa en la que están cimentando su personalidad se encuentran en una situación entre dos culturas, ambas en proceso de transformación, ambas sin solidez ni coherencia. La incertidumbre sobre la pertenencia, la desorientación, el sentimiento de no estar en ninguno de los dos mundos se multiplican. El miedo a ser excluido en el nuevo país compite con el miedo a herir profundamente a su familia, a ser recriminados por perder sus raíces y traicionarles.

Algunos pueden tener incluso un desarraigo. O sea, hay algunos marroquíes nacidos aquí, que viven aquí, que llevan un tiempo aquí, que por mucha cercanía que hay entre Marruecos y Andalucía, cuando van a Marruecos no son marroquíes. O sea, porque el idioma no es el mismo, ya no hablan el idioma marroquí, ¿por qué? Porque pasan más tiempo con sus amigos, pasan más tiempo en el colegio, en el instituto, en fin, se les olvida hasta… no es que se le olvida, en muchos no se le ha enseñado… entonces tienen un desarraigo en su propio país, en este caso… Marruecos. Por tanto, van perdiendo un poco, se va despojando de la cultura, o del modo de vida que han tenido sus padres, entonces se va formando otro núcleo familiar, se va cambiando, no del todo, pero últimamente sí que

se está viendo que hay un cambio notable (…) El noventa por ciento o el noventa y nueve por ciento cambian sus pautas de comportamiento como familia, pero no del todo, no del todo… aquí la forma de vida… aquí en España o en Andalucía no son las mismas que hay en Marruecos. O sea, cuando hablo del modelo familiar, de una familia entera, no hablo de una pareja nada más que están casados, sino cuando una familia tienen hijos que van al colegio aquí, que hablan español… en fin, que hay una serie de actividades o serie de comportamientos que no los hay en Marruecos, evidentemente, aquí cambian. Pero sí hay un choque muy grande, entre los hijos de los marroquíes y los padres marroquíes. Sobre todo de los que han nacido aquí o han venido de chicos.

Para la juventud inmigrante, las situaciones de conflicto se multiplican si además sus padres tienen dificultades de adaptación, porque en ese caso las contradicciones son más intensas. Las relaciones generacionales, conflictivas habitualmente en las sociedades desarrolladas, no lo eran tanto en las musulmanas debido a la fuerte interiorización de la obediencia, pero ahora, la situación es diferente: la obediencia, como valor, está en declive en su propia cultura y ellos se encuentran en un contexto en el que ésta nunca tuvo tanta importancia y, por el contrario, se tiene conciencia de los derechos de la infancia. Así, las relaciones entre padres e hijos son habitualmente más conflictivas que en el lugar de origen. Para padres que tienen conciencia de su situación minoritaria en el nuevo entorno, las amistades, los nuevos comportamientos, las cuestiones religiosas, el miedo al contagio cultural… son motivos de gran preocupación. Todo ello origina fuertes tensiones que pueden alterar no sólo la armonía familiar sino el equilibrio psicológico de los miembros de la familia y, por tanto, la propia estabilidad de ésta.

Siempre va a ser un poquito más difícil criar a un niño aquí que en Marruecos. Ahí tiene todos los valores, está dentro de todos los valores, está dentro de la misma cultura y no va a hacer tanto esfuerzo como lo va a hacer aquí.

Mi niño, por ejemplo, que está en el colegio aquí, yo en casa le enseño que debe de rezar, está rezando, come como lo hacemos nosotros, le explico nuestras cosas, le pongo la tele árabe para que no pierda el árabe, y ya está todo el tiempo hablando en español, no me molesta porque aquí está y tiene que hablar español, vamos, pero yo le estoy viendo muchas cosas, por ejemplo que está perdiendo la vergüenza, eso se lo digo todos los días. Él está perdiendo totalmente la vergüenza, y ahora por ejemplo el otro día, delante de su padre le tuvo que decir: "vete, tú estás hablando con tu padre, así no"… y entonces me habla de la manera de aquí. Nosotros tenemos muchísima vergüenza, nosotros con los padres (…) Puede pronunciar palabrota, y ahora la palabrota no la puede decir en árabe porque tiene su peso. En español suena a una cosa normal ¿no?

¡Chiquilla! qué me voy yo a poner a rezar a las 6 de la mañana! ¡Tú estás chalá![11]

A veces, los conflictos intergeneracionales pueden llegar a su expresión más extrema, sobre todo en el caso del temor a la pérdida del honor de las jóvenes. A veces leemos noticias sobre hechos terribles en los que familiares de chicas inmigrantes las asesinan por no acatar las normas de la sociedad de origen.

Nació aquí, se crió aquí, entonces, cuando llegó a los 16, el padre sabía que tenía novio español; entonces, bueno, salió con él, después quiso vivir con él, entonces es cuando sale de la casa, siempre se peleaba con el padre, siempre se peleaba con la hija y

[11] Conversación que transcribe una joven inmigrante entre ella y su prima en unas vacaciones de la primera en Marruecos.

al final la mató. Porque no quiso quedarse en casa. Esto es la contradicción de los musulmanes[12]*.*

También jóvenes que se borran la identidad rapidísimo; se creen que es para integrarse absolutamente en el otro. Castigando el sujeto, el yo, castigando su yo. Y existe otro tipo de jóvenes también, que cuando llegan aquí se han chocado contra otra realidad diferente a lo que estaban soñando, eso es más peligroso. Ellos han perdido la confianza en la modernidad y en la costumbre y tal. Y muchos de ellos se han convertido en algunos de esos que participaban en algo de magia o que se han hecho terroristas.

La posibilidad de conflicto es mayor en el caso de matrimonios mixtos cuando los padres pertenecen a religiones diferentes.

Pues eso desde el principio tiene que saberlo, si tú estás casado con esta mujer, que sabes que es una cristiana, y ella que tú eres musulmán y están enamorados y se van a casar, pues tienes que llegar a un acuerdo desde el principio, por tus hijos. Tanto el hombre como la mujer… porque hay comuniones, el bautizo… el otro no quiere, ella quiere… entonces, antes de que tengan niños tienen que pensarlo. Si no, una vez que llega el niño a 10 años, 12 años, entonces, tienes que bautizarlo, tiene que hacer la comunión, el marido dice que no… entonces ya hay conflictos.

A veces los cambios son asimilados con cierta rapidez, aunque no de forma automática: un ejemplo de ello son las relaciones prematrimoniales. Entre las alteraciones culturales que se producen aparece el hecho de que entre los entrevistados marroquíes con pareja, si la pareja es mixta viven juntos, mientras que si está formada por marroquíes no conviven.

[12] El entrevistado no recuerda si el caso referido ocurrió en Valencia o en Murcia.

Hasta el momento cada uno vive en su piso (varón marroquí con novia marroquí).

Convivo con mi novia (varón marroquí con novia española).

Las mujeres viven el cambio con especial tensión, son quienes han de enfrentarse al cambio de roles más intenso y conflictivo. En su reacción al obligado proceso de cambio y modernización tratan, a veces con gran coste emocional, de hacer compatibles roles que no lo son. El rol de mujer cuidadora está totalmente interiorizado, pero al igual que quienes viven en Marruecos, son conscientes de la evolución en la sociedad marroquí.

Lo normal es esto, que se quede con su familia, con sus padres; está con ellos primero para cuidarles, porque todavía tenemos esto… el cuidado de los padres, es muy importante, pero si hay más gente que los puede cuidar y ella se quiere ir a vivir sola, también se puede dar este caso[13].

A pesar de que son conscientes de que eso puede ser una traba a su aceptación e integración en la sociedad receptora aparecen reacciones al proceso de aculturación en forma de adhesión deliberada a símbolos de pertenencia cultural o religiosa que hagan visibles su diferencia y su identidad: el velo. Lo cual reafirma la idea de que no se cumple el estereotipo vigente de que las mujeres inmigrantes, como principales transmisoras de la cultura de origen, son sólo meras depositarias y transmisoras. Por el contrario, son sujetos activos en la cultura: reflexionan y eligen.

Hablando de familias, se puede repartir entre clases. Hay una clase que suele ser la clase más baja ¿no? Las personas que no tienen muchos estudios, que están muy cerrados, algunos son muy religiosos y eso no quiere decir que todos lo sean… depende también de cada cual.

[13] Se refiere a lo que puede hacer una mujer en Marruecos.

Hay algunos que son muy religiosos y que no quieren nada saber de otra cosa; los hay, pero son minorías. Ahora la mayoría, la parte más grande, a la cual pertenecemos nosotros, son una clase media-alta, media y media-baja. Los padres tienen estudios, los niños van al colegio, al instituto, a la facultad, y entonces, elegimos, elegimos. Mi padre por ejemplo no tiene ninguna religión, dice que "soy musulmán" pero no practica nada. Yo he obligado a mi padre a verme con un velo y estoy obligando a mi marido también a verme con un velo. Cuando la gente que me ve aquí piensan que soy sumisa: "vamos a ver que tú estás aquí en España, quítate esto"… Ahora hay una clase un poquito alta y la mayoría me parece que… viven como franceses. Han perdido toda su identidad, TODA, viven totalmente como otros, no como si fueran lo que son: marroquíes.

VI. A MODO DE RECAPITULACIÓN.

Como consecuencia de un pasado colonialista, las recientemente refortalecidas culturas árabes aparecen como muy refractarias a la influencia cultural occidental. Sin embargo, la globalización y la lógica capitalista se están imponiendo en todo el mundo y ello supone un entorno muy difícil de soslayar en relación a la evolución de las sociedades. En la medida en que las culturas no son estáticas sino dinámicas, el papel que jueguen las élites y los intelectuales árabes determinará si es posible una disminución del conflicto latente en la expresión "choque de civilizaciones", que supone parte sustancial del marco genérico de la inmigración en el Estrecho de Gibraltar.

España está condicionada en su política exterior por su pertenencia a la UE. Europa, como referente con mayor credibilidad en la cuestión de los derechos humanos, debe consolidar esa posición no discriminando a quienes viven dentro de ella por el lugar de nacimiento de éstos o de sus antepasados. Y debe retomar la cuestión de la justicia social, tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Europa debe apostar por el reforzamiento de las instituciones supranacionales que deben impulsar el desarrollo de los países "atrasados", corrigiendo los efectos negativos de una globalización que en sí misma no es perjudicial, sino incompleta y falaz: el único factor de producción que no goza de libertad de movimientos es el de las personas. Es imprescindible acometer con decisión el drama del mundo no desarrollado, desplegando algo parecido a lo que fue el "Plan Marshall" para Europa.

La experiencia de la inmigración modifica la forma de vida y la cultura de los inmigrantes e influye indirectamente sobre su entorno familiar del país de origen debido a los vínculos tan fuertes que se mantienen con ellos.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beck, U. (2000): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.

---------- (2002): "La paradoja de la globalización", El País, 5 de diciembre.

Benamar, J. e Hilal, L. (2010): "Strategies d´action pour une reconstruction de l´identité de genre de la femme rurale marocaine" in J. Benamar y J. J. Fernández Allés (coords.): *La gestión pública fronteriza en el Estrecho de Gibraltar. Interacción, competencia y complementariedad*. Tánger, Ifzarne, pp. 37-62.

Bourqia, R. (2010): "Valeurs et changement social au Maroc" en Quaderns de la Mediterrània, 13. Disponible en julio de 2011 en :
http://www.iemed.org/publicacions/quaderns/13/qm13_pdf/14.pdf

Calhoun, C.; Light, D. y Keller, S. (2000): *Sociología.* Madrid, McGraw Hill.

Cea D'Ancona, M. A. y Vallés Martínez, M. S. (2010): *Informe del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010*. Madrid, Observatorio del racismo y la xenofobia. Ministerio de Trabajo e Inmigración. [Disponible en julio de 2011 en http://www.oberaxe.es/files/datos/4e20230088dc8/INFORME%20RACISMO%202010.pdf]

Courbage, Y. y Todd, E. (2009): *Encuentro de civilizaciones*, Madrid, Foca.

Desrues, T. y Moyano, E. (2000): "Cambio social y transición política en Marruecos" en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 109, julio-septiembre.

El Harras, M. (2004): "La juventud marroquí ante el siglo XXI: cambios y desafíos", en B. López García y M. Berriane (dirs.): *Atlas de la Inmigración marroquí en España. Atlas 2004*. Madrid, UAM-Observatorio Permanente de la Inmigración, pp. 41-43.

García Fajardo, J.C. (2002): "Los inmigrantes quieren ser globalizados" en La Insignia, 20 de diciembre.

Giddens, A. (1994): *Sociología*. Madrid, Alianza Universidad.

González Ferrera (coord.) (2006): *Estudio sobre la situación de las mujeres a ambos lados del Estrecho de Gibraltar.* Sevilla, Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Junta de Andalucía

González Ferrera, G., Vera Borja, J. M. et al. (2008): *África, 14 kilómetros al sur de Europa. Análisis de los flujos migratorios entre el Norte de África y el Sur de Andalucía*. Sevilla, Consejería de Gobernación, Dirección General de Políticas Migratorias. Junta de Andalucía.

Guía País. Marruecos. Elaborada por la Oficina Económica y Comercial de España en Rabat, actualizada a abril 2010. Disponible en julio de 2011:
http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,,00.bin?doc=4108544

Hillman, K.-H. (2001): *Diccionario Enciclopédico de Sociología*. Barcelona, Herder.

Informe Económico y Comercial. Marruecos. Elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Rabat, actualizado a junio 2010. Disponible en julio de 2011 en:
http://www.comercio.mityc.es/tmpDocsCanalPais/448EAB0F8C41AD26BFD2BC24C1212418.pdf

Mars, A. (2011): "Poco productor para atajar el hambre", El País, 3 de junio, pp. 36-37.

Mijares, L. y López García, B. (2004): "Educación y sociedad en Marruecos" en B. López García y M. Berriane (dirs.): Atlas de la Inmigración marroquí en España. Atlas 2004. Madrid UAM-Observatorio Permanente de la Inmigración, pp. 50-52.

Moré, I. (2003): *El escalón económico entre vecinos*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Oumayma, O. (2007): Le match Rotana vs Iqraa TV, Yabilady Magazine, febrero, disponible en: http://www.yabiladi.com/forum/match-rotana-iqraa-65-1690938.html

Pajares, M. (2010): Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010. Documento del Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Ramírez, M. A. (2004): “Mujeres de Marruecos: panorama social y jurídico” en B. López García y M. Berriane (dirs.): Atlas de la Inmigración marroquí en España. Atlas 2004. Madrid, UAM-Observatorio Permanente de la Inmigración, pp. 37-40.

---------- (2004): “Las mujeres marroquíes en España a lo largo de los noventa” en op.cit. pp. 223-225.

Recensement General de la Population et de l´habitat 2004. Caracteristiques Demographiques et Socio Economiques de la Population. Rapport National. Royaume du Maroc. Haut Commisariat au Plan.

Refass, M. (2004): “Cambios demográficos y migraciones en Marruecos”, en B. López García y M. Berriane (dirs.): *Atlas de la Inmigración marroquí en España. Atlas 2004*. Madrid, UAM-Observatorio Permanente de la Inmigración, pp. 31-33.

Shiva, V. (2003): “Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos”, El País, 8 de agosto.

Uña Juárez, O. y Hernández Sánchez, A. (dir.) (2004): *Diccionario de Sociología*. Madrid. ESIC.

Vallellano, L. (2011): “La campaña de la fresa empezará sin inmigrantes contratados en origen” en El País Andalucía, pág. 3, 16 de julio.

LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DE LA REGIONALISATION AU MAROC DANS UNE PERSPECTIVE DE JUSTICE SOCIALE

Ahmed Bousselhami
Moustapha Hamzaoui

SOMMAIRE : I. INTRODUCTION. II. L'EVOLUTION DES RESSOURCES. III. DESEQUILIBRES AU NIVEAU DE LA CREATION DE RICHESSE REGIONALE. IV. DISCORDANCE ENTRE CREATION DE LA RICHESSE ET RESSOURCES AFFERENTES. V. CONCLUSION. VI. BIBLIOGRAPHIE

I. INTRODUCTION

Le débat sur la régionalisation a débuté en 1976 avec la nouvelle charte sur les collectivités locale. Avec l'application de la constitution de 1992 et 1996, le Maroc va connaître une nouvelle ère sur la conception de la décentralisation qui va donner naissance à une nouvelle charte communale en 2002 suivie de son amendement en 2008.

Dans le même ordre d'idée, il a fallu attendre le Discours Royal du 3 janvier 2010, qui indubitablement, va marquer la vision claire et nette de la feuille de route d'une régionalisation avancée avec toutes ses composantes politique, économique et sociale :

« la régionalisation élargie escomptée n'est pas un simple aménagement technique ou administratif. Elle traduit, plutôt, une option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'Etat, et pour la consolidation du développement intégré ».

La régionalisation, projet ambitieux, comporte des opportunités mais également des défis. Elle s'inscrit dans la participation de tous les acteurs pour un développement d'une régionalisation **intégrée** et durable.

Etant donné la complexité de ce thème, notre analyse de limite à se poser la question sur la problématique de mobilisation des ressources pour garantir une croissance régionale soutenue afin d'atténuer, d'une part, les inégalités interrégionales et en conséquence réduire la pauvreté via une régionalisation **coopérative**, promouvoir l'emploi et l'amélioration des conditions de vie des citoyens d'autre part. La région, en tant qu'entité territorialisée, basée donc sur une régionalisation **séparée**, ne peut répondre aux exigences d'un bien être pour tous (équilibré) et au moindre coût (complémentarité): sa Majesté, dans son Discours du 3 janvier 2010, souligne bien les conditions d'une régionalisation optimale:

« la régionalisation ne sera équilibrée et n'aura une portée nationale que si l'exploitation optimale par chaque région de ses atouts et potentialités propres, s'opère en corrélation et en concomitance avec la mise en place des mécanismes efficients de solidarité, incarnant la complémentarité et la cohésion interrégionales dans un Maroc ».

II. L'EVOLUTION DES RESSOURCES

Ressources Collectivités Locales

Au Maroc, les ressources des collectivités locales sont composées principalement de la fiscalité locale, des transferts de l'Etat et emprunts.

Tableau 1 : évolution des ressources des collectivités locales

Evolution des ressources	1976	1986
Fiscalité locale	436	1 34
Transfert de l'Etat	208	2 27
Ressources d'emprunt	106	52

Source DGCL , Ministère de l'intérieur

On constate que depuis 1976, les transferts de l'Etat constituent la part la plus importante dans le financement des collectivités locales. Alors que la fiscalité locale qui était le double en 1976 des transferts, a accusé une baisse très importante en 2006. En termes de pourcentage, le tableau 2 illustre cette évolution.

Tableau 2 : Evolution relative des ressources

Ressources	1976	1986	1996	2006
Fiscalité Locale	58%	32%	31%	39%
Transfert de L'Etat	28%	55%	64%	56%
Ressources d'emprunt	14%	13%	4%	5%

Source: élaboré à partir des statistiques de la DGCL.

Depuis 76 à 2006, il y a eu :

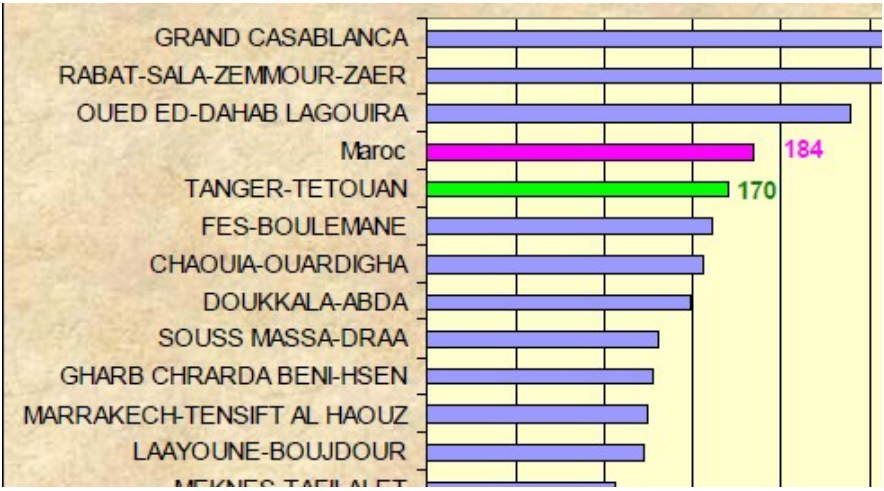
- une baisse des recettes fiscales locales de 32% ;
- Une augmentation des transferts de l'Etat 101% ;
- une diminution des ressources d'emprunts de 64%.

D'après la lecture de ces deux tableaux, on peut se poser la question sur l'autonomie financière des collectivités locales.

En effet faut-il promouvoir et améliorer la fiscalité locale par une planification régionale en termes d'attractivité d'investissement ou bien revoir la structure de la fiscalité locale c'est-à-dire plus de d'impôts au niveau local et régional.

Ressources Régionales

Tableau 3 : Ressources des Collectivités Locales par habitant (taxes et redevances locales, part IS et IGR), 2004 en DH/Habitant



Sources : DGCL

D'après le tableau 3, on constate que seule trois régions (Grand Casablanca, Rabat-Salé- Zemour-Zaer et Oued Dahab) ont des ressources par habitants qui dépassent la moyenne national (184) parmi les 16 régions. On voit bien aussi une forte dissimilarité puisque la région de Casa possède des ressources par habitant (471dhs) qui triple les autres régions.

De là, un deuxième questionnement s'impose : quel forme de coopération régionale l'Etat doit contrôler ? Surtout que les régions à ressources faibles doivent rattraper leurs retards.

Même avec une projection des ressources budgétaires par habitant, cette dissimilarité persiste car d'après le tableau 4, le taux moyen d'accroissement du volume budgétaire global des collectivités locales est de 43%, alors que le taux moyen d'accroissement du volume budgétaire par habitant n'est que de 28%. Cela suppose une régulation des dépenses budgétaires par l'intervention de l'Etat à l'égard de la répartition des ressources régionales. De plus, la rationalisation de ressources peut être déléguée au niveau régional.

Tableau 4 : comparaison des taux d'accroissements moyens (1976-2015)

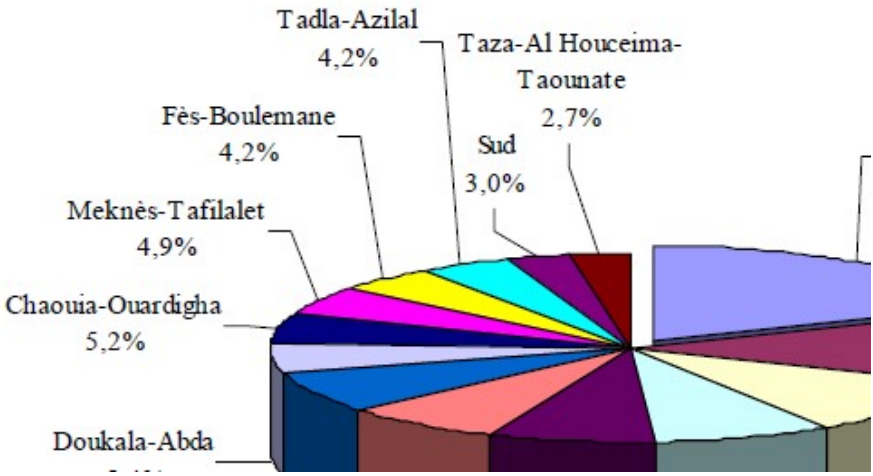
Taux moyen d'accroissement du volume budgétaire par habitant	Taux moyen d'accroissement de la population	Taux moyen d'accroissement du volume budgétaire global CL
28%	12%	43%

Source: tableau élaboré à partir des statistiques de la DGCL

III. DESEQUILIBRE AU NIVEAU DE LA CREATION DE RICHESSE REGIONALE

En plus des déséquilibres en terme de ressources régionales, il faut noter d'autres déséquilibres notamment la création de la richesse au niveau régionale par secteur d'activité.

Graphique 1 : Structure moyenne du PIB régionalisé sur la période 2000-2007



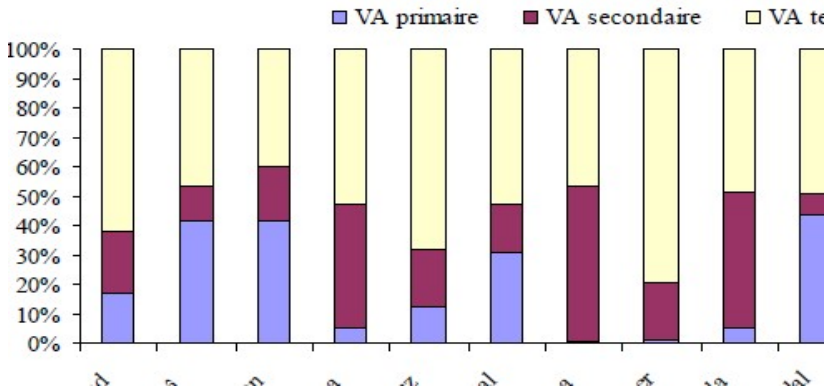
Source DEPF.

La lecture du graphique 1 montre que clairement que la région du Grand Casa accapare le taux le plus élevé, en terme du PIB par habi-

tant, tout secteur confondu (19% contre 2,7% pour la région de Taza- Al Houseima).

La répartition du PIB par région et par secteur se trouve dans le graphique 2.

Graphique 2 : Structure du PIB régional (2000 et 2007)



Source DEPF.

D'après le graphique 2, on remarque qu'on a des similarités en termes de pourcentages d'activité pour les secteurs primaires, secondaire et tertiaire.

On peut classer les régions selon les huit groupes suivants :

- Grand Casablanca ;
- Rabat-Salé-Zemmour-Zaer ;
- Souss-Massa-Draa ;
- Marrakech-Tensift-Alhaouz;
- Gharb Chrarda-Benihssen;

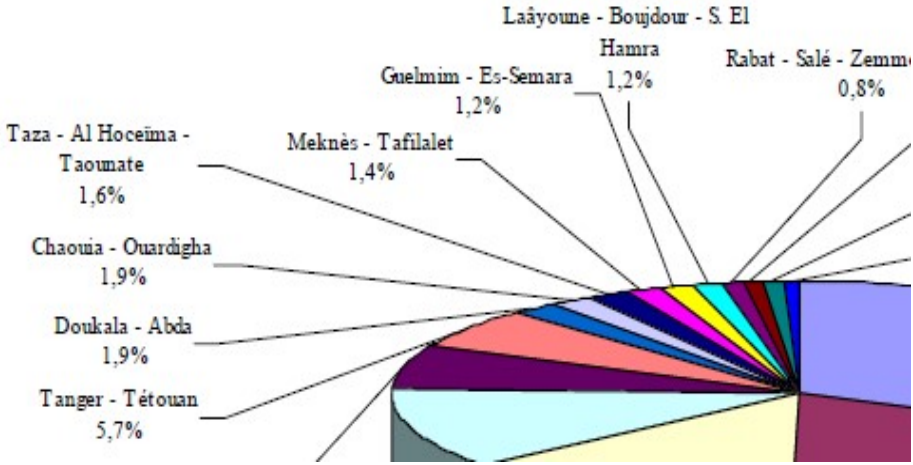
- Doukala-Abda;
- Tanger-Tétouan ;
- Chaouia-Ouardigha, Taza-Alhoceima-Taounate, Fès-Boulemane, Meknes-Tafilalet, Tadla – Azilal et les régions du sud (Guelmim-Essemara, Laayoune-Boujdour-Sakia Hamra et Oued-ed-Dahab-Lagouira.

En se référant à la distribution de l'activité, basée sur le PIB par secteur, on peut mettre en valeur une forme de régionalisation basée sur les **similitudes**. La complémentarité ou la coopération se fera alors entre les groupes de régions qui se sont cristallisés.

Ceci, même si on remarque la répartition de la richesse par secteur est très variée (voir graphique 3 à 5).

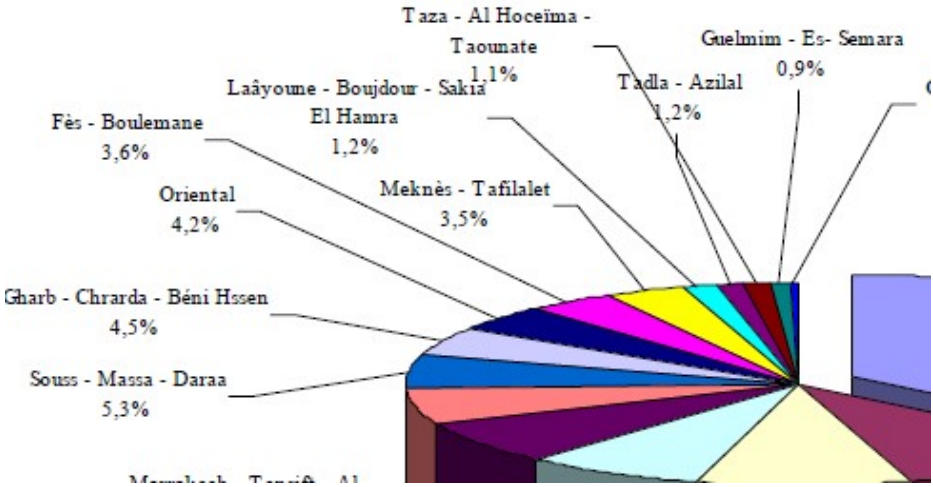
Secteur Primaire

Graphique 3 : Secteur primaire régionalisée sur la période 1998-2007



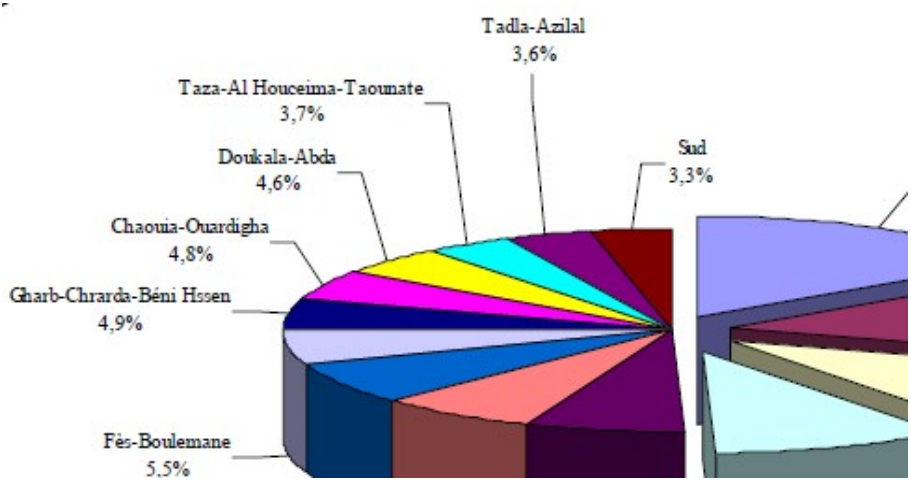
Secteur Secondaire

Graphique 4 : Secteur Secondaire régionalisée 2000-2007



Secteur tertiaire

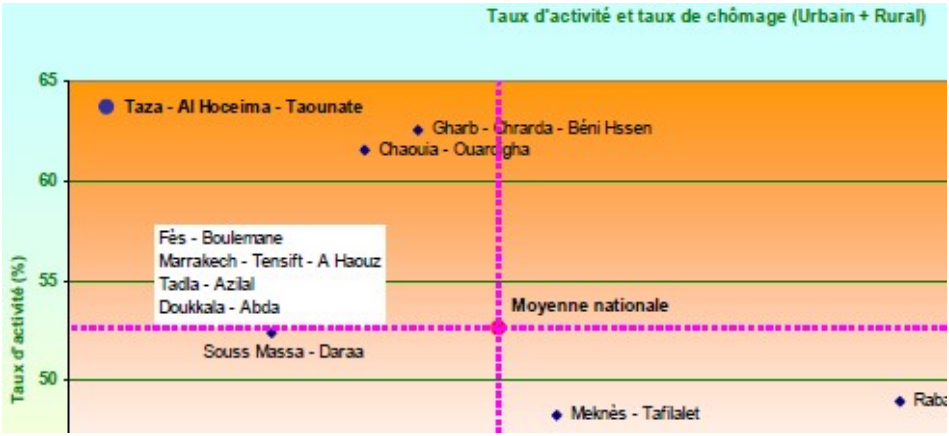
Graphique 5 : Secteur tertiaire régionalisée sur la période 2000-2007



IV. DISCORDANCE ENTRE CREATION DE LA RICHESSE ET RESSOURCES AFFERENTES

Les déséquilibres constatés en termes de ressources et de création de la richesse ont généré des disparités sociales au niveau de l'emploi et de la pauvreté.

Graphique 6 : Activité et chômage (comparaison régionale) – Milieux urbain et rural



Source : Direction de la Statistique

De l'analyse du graphique 6, on peut remarquer que pour la région de Casa, même avec un PIB très élevé, on a un taux de chômage le plus important par rapport à toutes les régions (22%). Ceci est très probablement dû à une répartition inégale de la richesse dans une même région. Ce qui nous pousse à se poser une autre question sur le devenir de l'autofinancement de la région qui peut susciter davantage d'injustices sociales. En effet la réduction de la pauvreté nécessite une réduction des inégalités (BRESSON .F, 2007). D'où le processus du développement social régional qui peut s'empirer, en l'absence d'un contrôle régalien de l'Etat intra et interrégional (tableau 5).

Tableau 5 : Classement des régions suivant l'Indicateur Composite de Développement Régional (2004)

Région	Abscisse sur le premier axe	Indice comp développ régio
Grand Casablanca	2,59	1
Rabat - Salé - Zemmour - Zaer	1,27	0,68
Souss - Massa - Daraâ	0,65	0,53
Marrakech - Tensift - Al Haouz	0,52	0,49
Meknès - Tafilalet	0,34	0,45
Tanger - Tétouan	0,26	0,43
Oriental	0,07	0,38
Fès - Boulemane	0,00	0,37
Doukala - Abda	-0,18	0,32
Chaouia - Ouardigha	-0,24	0,31

Ministère des Finances, septembre 2006.

Après avoir décelé les différents déséquilibres interrégionaux, quels sont enfin les scénarios probables pour une mobilisation de ressources adéquates au financement de la croissance régionale ?

Scénario 1 : Réformer la fiscalité

Les réformes de la fiscalité locale ont pour objectifs (BOU-TAYEB.N,2007) : la suppression de certaines taxes à faible rendement ou qui font double emploi avec les impôts de l'Etat, la fusion de certaines taxes frappent la même assiette et portant sur le même domaine afin de parer aux doubles emplois. Ce regroupement a été opéré moyennant la mise en place d'une clé de répartition du produit des taxes en question entre les parties bénéficiaires, le retrait du corps du texte de loi des droits et redevances qui n'ont pas un caractère fiscal.

Si ces réformes, à terme, vont donner plus d'autonomie financière au niveau locale, ne pourraient- elles pas générer une concurrence entre les collectivités locales et les régions en terme d'imposition des entreprises qui vont investir où il y a plus d'opportunités fiscales (BLANC. J, 2003).

En revanche, se pose le concept du pouvoir coercitif de l'Etat à l'égard de l'impôt en ce qui concerne son recouvrement. A ce niveau, en peut citer BUCHANAN. J qui dit : « l'intrusion totale de la puissance publique dans l'économie sera d'autant plus faible, toutes choses égales par ailleurs, que le niveau de perception et de dépenses des recettes fiscales sera décentralisées ».

Tableau 6 : Prélèvement public global : évolutions et comparaisons internationales (en pourcentage du PIB)

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	19
Maroc	**21,8**	**21,1**	**24,7**	**2**
Moyen Orient / Afrique du Nord	29,1 (10)	26,1 (11)	25,9 (11)	28
Pays à revenu intermédiaire	23,8 (42)	25,3 (41)	24,8 (42)	24
Pays en développement	21,3 (82)	21,4 (83)	20,8 (87)	20
Afrique au Sud du Sahara	20,8 (43)	20,6 (44)	19,8 (45)	19
Amérique latine	20,3 (18)	21,0 (18)	20,7 (17)	21
Asie	19,3 (12)	22,1 (11)	20,8 (13)	19

Source : CERDI, *Etudes et Documents*, E 2007.33

D'après le tableau, on constate que, s'agissant des prélèvements publics, le Maroc se situe au niveau des pays à revenu intermédiaire.

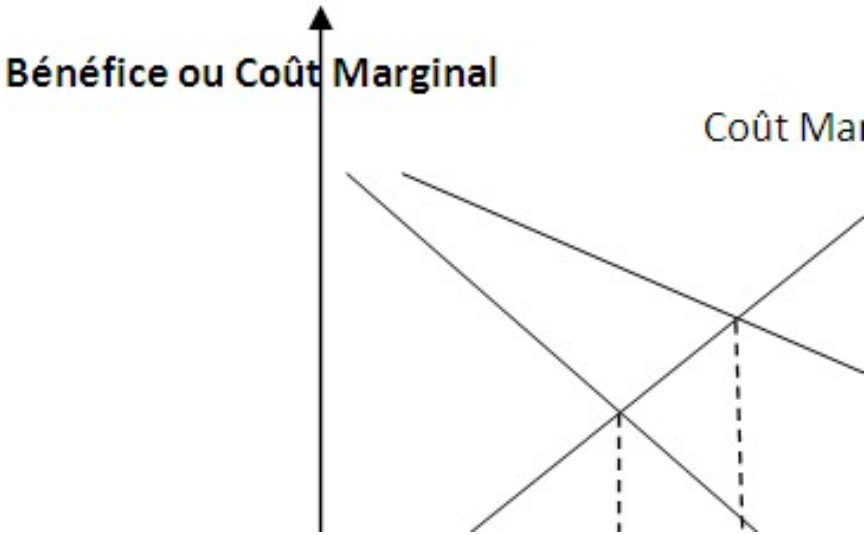
De plus, l'analyse de l'espace budgétaire[1] qui est composée de deux types de ressources : des ressources publiques émanant des recettes fiscales et non fiscales, d'emprunt interne et seigneuriage, d'une part, des ressources externes (dons, emprunts extérieur) et des ressources internes qu'une dépense publique plus efficace permet de libérer.

L'analyse du comportement des Etats, en matière de mobilisation des ressources publiques, doit être appréhendée au niveau fiscal. En effet, on distingue deux composantes : le potentiel fiscal ou le potentiel des recettes publiques déterminé par des facteurs structurels et les ressources publiques déterminée par la politique économique (effort fiscal). Un effort fiscal positif tend à signaler un potentiel de ressources pleinement mobilisées tandis qu'un effort fiscal négatif indique un potentiel de ressources sous-exploitées. Au Maroc, à partir de l'année 2000, l'effort fiscal devient fortement négatif (-2,9%) sur la période 2000-2003. Cependant à partir de 2004, sous l'effet d'un programme de reforme fiscale, un redressement est opéré. En 2006, le taux de prélèvement effectif est similaire au potentiel fiscal qui est donc pleinement exploité. Il faut chercher à mobiliser d'autres ressources à partir des dépenses publiques. On peut donc analyser la mobilisation des ressources à partir des dépenses publiques sans modifier les taux d'imposition. En effet,

[1] L'espace budgétaire peut être définit comme la marge qui permet au gouvernement d'affecter des ressources à la poursuite d'un objectif sans mettre en péril la viabilité de sa position financière ou la stabilité de l'économie. Heller.P, « l'espace budgétaire : concept et genèse », Finances et Développement, juin 2005. Pour une étude détaillée de l'espace budgétaire, voir BRUN -J.F et Autres,(2006), « Evaluation de l'espace budgétaire des pays en développement : document conceptuel » Janvier, CERDI, Etudes et documents .

d'après le graphique, une meilleure qualité des dépenses fait passer le BMD1[2] à BMD2 de la dépense et les recettes augmentant de R0 à R1.

Graphique 7 : comportement du prélèvement fiscal et l'efficacité des dépenses publiques



Il s'ensuit que les dépenses locales peuvent exercer une influence sur la croissance. Au contraire, des dépenses de l'Etat, et ce en raison de leurs composition structurelles, sont beaucoup plus favorable à l'investissement. Toute décentralisation de la dépense publique offre une perspective d'un surcroit de la richesse (BLANC.J. p35)
Dans la même logique, plusieurs travaux empiriques ont montré l'effet des dépenses publiques sur la croissance régionale[3] et sur l'emploi

[2] Bénéfice marginal de la dépense

(KARRY.Z et SLIM.D, 2007). De plus (ASHAUER.D, 1989) a expliqué, en se basant sur la théorie de la croissance endogène, qu'une augmentation de 1% du stock du capital public entraîne une augmentation de 0,39% de la production. Ceci ne peut se faire que par le choix de projet intégré dans un cadre de planification décentralisée dans des programmes sectoriels cohérents (FOIRRY.J.P, 2002).

Scénario 2 : Recherches d'autres ressources

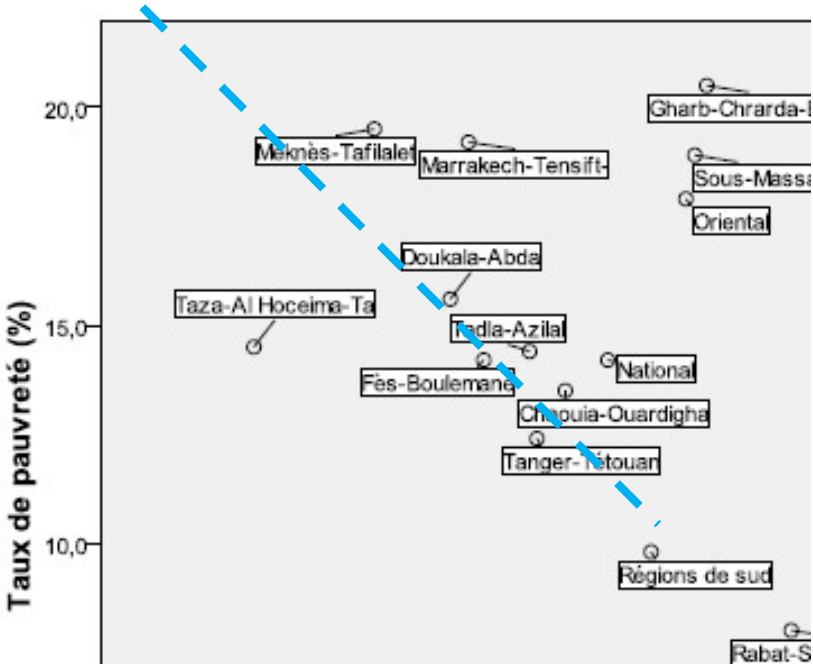
En plus du scénario de la fiscalité et l'action sur la dépense publique au niveau régional, se met en relief un autre scénario de financement. Dans ce scénario, chaque région doit pouvoir chercher des partenariats nationaux et internationaux pour valoriser ses ressources pour l'échange et attirer l'investissement. De ce point de vue, L'Etat doit jouer un rôle important pour veiller sur l'encadrement et le contrôle des partenariats (économiques) sans pour autant priver la région de pouvoir décisionnel.

La recherche des ressources via des partenariats aura très probablement un impact direct sur la réduction de pauvreté comme c'est indiqué dans le graphique 8.

---

[3] Pour une illustration détaillée sur la croissance, voir BENASSY.QUERE.A et autres(2009), Politique économique, de Boeck , 2ème édition, chapitre 6, pp.438-526. Problèmes économiques, (1997), « la croissance économique : pourquoi la croissance ? la croissance pourquoi ?, n° 2510-2511, pp.1-80, mars. Pour les approches de la croissance régionale voir CATIN. M, (1995), « les mécanismes et les étapes de la croissance régionale », Revue Région et Développement , n°1, pp. 1-19.

Graphique 8 : corrélation entre Pauvreté et PIB par habitant



En effet d'après ce graphique, on voit bien que, d'une manière générale, le taux de pauvreté est inversement proportionnel au PIB par ha-

bitant[4] : si pour une région la richesse par habitant augmente alors nécessairement la pauvreté diminue. De là, on peut même dire que les conditions sociales s'améliorent. Nous pouvons donc conclure que les actions qui mènent à la création de la richesse pour une région sont aussi des actions "humanitaires" puisqu'elles impactent positivement les conditions sociales. On souligne encore l'importance de la recherche de ressources pour les régions pour une exploitation optimale.

V. CONCLUSION

Au terme de ce papier, on peut dire que les ressources de financement sont nombreuses et facilement définissables, mais leur mobilisation nécessite une réflexion aussi profonde pour dégager les marges de manœuvre à transmettre entre les régions.

Si les ressources fiscales, d'après l'analyse, ont montré leur pertinence quant à leur conception au niveau locale et régional, mais leur acceptabilité nécessite davantage de réflexion et de débats.

Le recours au choix des dépenses publiques pour combler ce déficit mérite encore un développement quelque soit le scénario adopté. La nécessité d'une régionalisation autonome ne peut se réaliser qu'avec une fiscalité locale adaptée aux exigences des perspectives d'investissement et de croissance de chaque région.

De plus de choix des dépenses publiques de qualité et efficaces nécessite à son tour une planification stratégique régionale. Cela va dépendre du degré d'accroissement de l'épargne privée, des transferts

[4] La détermination du PIB pour une région reste toujours un problème même pour les pays développés. Le graphique 8 a été obtenu via une analyse de données où on a un taux d'information à 60%, ce qui reste faible. De plus, l'informel biaise aussi le PIB. L'Etat, à ce propos, doit créer des organismes plus efficaces pour la collecte de données afin d'avoir pus de visibilité sur le PIB. Ces organismes peuvent être privés afin d'intégrer le milieu rural rapidement et efficacement.

des RME, de l'orientation de l'épargne public et la décentralisation des responsabilités. A ce niveau, on peut citer l'expérience de l'Afrique du Sud où il y eu l'élaboration d'une charte sectorielle pour financer des investissements à caractères sociaux (J.F.G, pp76-79). Là encore, seule une approche participative ascendante peut être fructueuse.

VI. BIBLIOGRAPHIE

- BENASSY QUERE A. et Autres, (2009), politique économique, de boeck, 2ème édition.

- BLANC J. (2003), « décentralisation : quels enjeux fiscaux pour l'entreprise », décembre, pp.1-55.

- BOUTAIB N., (2007), « Fiscalité: Principal levier de mobilisation des ressources des collectivités locales », 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government 26 – 29 June, Vienna, Austria.

- BRESSON F. (2007), « un cadre général pour le calcul des élasticités inégalités de la pauvreté », CERDI.

- BRUN J-F, CHAMBAS.G et MOURJI.F, (2007) « garantir l'espace budgétaire pour un développement humain au Maroc » PNUD, Document de travail de la série *Etudes et Document, CERDI.*

- CATIN M. (1995), « les mécanismes et les étapes de la croissance régionale », Revue Région et Développement, n°1, pp.1-19.

- HELLER P. (Juin, 2005), « l'espace budgétaire : concept et genèse », Finances et développement.

- CHAMBAS G. et Autres, (2006), Evaluation de l'espace budgétaire des pays en développement, document conceptuel, CERDI.

- FOIRRY J-F., (2000), « le choix des projets d'investissements publics », CERDI, université d'Auvergne.

KARRAY Z. et SLIM.D, (2009), « Structure industrielle; économie d'agglomération, ouverture et croissance régionale en Tunisie », Université Toulouse 1, *Région et Développement n° 29.*

- KARRY Z. (2007), « structure industrielle, économies d'agglomération, ouverture et croissance régionale en Tunisie », Economic Research Forum, Caire, Egypte, pp.1-17.

- LEMELIN A. et MAINGUY P., (Mars, 2009), « *Estimation du produit intérieur brut régional des 17 régions administratives du Québec* », Cahier technique et méthodologique, Institut de la Statistique du Québec.

- ROY W., (2004), « l'investissement public des infrastructures de transport est-il une source de croissance endogène ? », Management and Policy Studies Seninar (MAPS), 25-26 mars, Tunis, pp.1-14.

- VINCENZO Spiezia, (février 2004), *Mesurer les économies régionals* ", Cahiers Statistiques, OCDE.

- HCP, (2010), « Comptes régionaux, PIB régional et dépenses de consommation finale des ménages », www.hcp.ma

- Problèmes économiques, numéro spécial, « la croissance économique : pourquoi la croissance ? la croissance pourquoi ? », n°2510-2511.

- Ministère de l'économie des Finances, DEPF (juin 2009), « *Spécialisation et concentration industrielles : Atouts et vulnérabilités des secteurs et des régions* ».

- Ministère de l'économie et des finances, (Janvier, 2010). Régions du Maroc : Contributions sectorielles à la création de la richesse nationale.

- Ministère des Finances, (septembre, 2006), « Schéma directeur du développement des régions économiques au Maroc ».

TURISMO SOSTENIBLE EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR: LA CALIDAD DE LAS PLAYAS DE LA COSTA GADITANA

María Teresa Fernández Alles

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL TURISMO. III. EL TURISMO SOSTENIBLE. IV. LAS PLAYAS COMO PRODUCTO SOSTENIBLE. V. LAS PLAYAS CERTIFICADAS EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR. VI. CONCLUSIONES. VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

Las playas constituyen una pieza clave del sector turístico español, siendo la de “sol y playa” la modalidad de turismo mayoritaria en nuestro país. Los flujos turísticos que genera esta modalidad turística conllevan indudables beneficios económicos para España, aunque a su vez tiene evidentes repercusiones negativas en el medioambiente en el que se desarrolla. Por ello, el mantenimiento de los valores medioambientales se ha constituido en una pieza clave en la formulación de las estrategias turística españolas.

La existencia de una competencia cada vez mayor de destinos de “sol y playa”, tanto a nivel nacional como internacional, ha llevado a una especialización cada vez mayor de este producto turístico, buscando la diferenciación de los competidores a través de la calidad y el respeto del medioambiente. En este sentido, las administraciones han encontrado en las certificaciones una vía para alcanzar la máxima calidad, ofrecer el mejor servicio al cliente y diferenciarse de los competidores. Esto se debe a que la obtención de certificaciones oficiales es reconocida en el mercado, tanto por los tour operadores como por los turistas, proporcionando un mayor valor al cliente, así como una mayor seguri-

dad y garantía, beneficiando, a su vez, la imagen y el atractivo del destino turístico.

De hecho, la protección del medioambiente es considerado, actualmente, un factor de atracción de turistas, al ser cada vez más valorados aquellos destinos turísticos que compatibilizan el desarrollo económico, social y cultural con la preservación del medioambiente, siguiendo los principios del turismo sostenible.

El propósito de este trabajo es analizar la calidad y la sostenibilidad de las playas realizando una recopilación de la gestión de las mismas a través de las certificaciones como factor clave para el desarrollo sostenible de las playas. Particularmente, centraremos nuestra investigación en el análisis de la certificación medioambiental y de la calidad en las playas de la provincia de Cádiz ubicadas en el Estrecho de Gibraltar. Para ello, la utilizaremos como metodología de investigación el método del caso.

II. EL TURISMO

El turismo es una pieza clave de la economía española aportando el 10% del PIB y ocupando un porcentaje superior al 13% de la población activa (Cuenta Satélite del Turismo de España, INE, 2011). La importancia de turismo en nuestro país, además, queda de manifiesto tanto por el volumen de ingresos que aporta el turismo como por el número de turistas que cada año visitan nuestro país. Así, nuestro país registró un total de 52´6 millones de turistas internacionales en 2010 (INE, 2011). Por otra parte, el turismo mundial ingresó 693.000 euros durante el año 2010, ocupando nuestro país el segundo lugar del mundo en por volumen de ingresos por turismo, por detrás de EEUU y seguido por Francia (O.M.T., 2011).

No obstante, a pesar de la posición privilegiada que ocupa España en el contexto mundial, el notable incremento de la competencia requiere llevar a cabo actuaciones al objeto de no perder posiciones, mante-

niendo e incluso mejorando el lugar destacado que ocupa, tanto en lo que al número de turistas se refiere como al volumen de ingresos por turismo. En este sentido, la innovación y la diferenciación se han constituido en piezas clave para atraer turistas al destino turístico español.

Cada destino turístico es único e irrepetible, y aunque haya elementos coincidentes, hay otros en los que un destino puede establecer claras diferencias con sus competidores. En el ámbito turístico, la diferenciación puede fijarse en cualquiera de los componentes de la oferta global (Milio y Cabo, 2000, 57 y ss):

- Recursos turísticos (playas, lagos, ríos, bosques, parques naturales, cuevas, restos arqueológicos, museos, gastronomía, fiestas populares, etc.).

- Empresas turísticas básicas (transporte aéreo, terrestre y marítimo, alojamiento, agencias de viaje y tour operadores).

- Infraestructuras e instalaciones públicas y privadas (carreteras, aeropuertos, puertos, servicios de limpieza, sanitarios, jardinería, etc.).

- Elementos complementarios (restaurantes, cafeterías, cines, teatros, instalaciones deportivas, etc.).

Dentro de cada uno de ellos, la diferenciación puede basarse centrarse diferentes alternativas (Kotler, 2006, 153 y ss):

1. En el producto, entre las que se encuentran la forma del producto, características, resultados, componentes, duración, fiabilidad, estilo y diseño.
2. En los servicios, como pueden ser la facilidad de pedido, la entrega, la instalación, la formación del comprador, la asesoría del comprador, y el mantenimiento y reparación.
3. Por el personal, contando con un personal mejor formado

y preparado que la competencia.
4. Por la obtención de una imagen distintiva en el mercado.
5. Por medio del canal, diseñado con una cobertura, capacidad y rendimiento superiores al de sus competidores.

Dos de los factores de diferenciación más destacados en el ámbito turístico son la calidad y la conservación del medioambiente. Esto es debido a que los turistas están cada vez más sensibilizados con estos temas, valorando positivamente aquellos destinos que protegen el medioambiente. Las empresas e instituciones implicadas, directa e indirectamente, en el sector turístico, ya sean públicas o privadas, deben tener en cuenta las expectativas de los clientes en este sentido, siendo preciso emprender actuaciones encaminadas a dar respuesta a las mismas, Más aún si tenemos en cuenta que estas actuaciones pueden constituir un factor de diferenciación de cara a otros destinos competidores.

Las playas constituyen uno de sus recursos más importantes del turismo español, por ello el desarrollo sostenible de este recurso natural debe ser un objetivo prioritario y fundamental en los planes turísticos. De hecho, la preservación del medioambiente se ha convertido en un factor clave para los consumidores del producto de “sol y playa”, siendo considerado un valor añadido de aquellos destinos turísticos que han sabido compatibilizarlo con el desarrollo económico, social y cultural del destino.

III. EL TURISMO SOSTENIBLE

1. Antecedentes

La necesidad de compatibilizar el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente tiene su origen en la década de los 70 del siglo XX, momento a partir del cual se llevan a cabo numerosas actuaciones por parte de diversos organismos internacionales. Entre las más importantes cabe destacar los siguientes:

a) El Informe Brundtland (1987) en el que se conceptualiza el desarrollo sostenible como “aquel que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a las suyas propias” (WCED, 1987).

b) La Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que surge de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro, y en la que el concepto de sostenibilidad adquiere carácter institucional. Entre los documentos que emanan de esta conferencia cabe destacar la Agenda 21, un Programa de Acción en materia de medioambiente. Posteriormente, se han celebrado varias conferencias. La última Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible fue la celebrada en Johannesburgo en 2002, conocida como la III Cumbre de la Tierra o "Río+10". En el 2012 está prevista la celebración de la siguiente conferencia "Río+20".

c) La Carta del Turismo Sostenible de Lanzarote (1995).

d) El Código Ético Mundial para el Turismo (1999), cuyos principios fueron proclamados en la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo (OMT), celebrada en Santiago de Chile.

e) La creación del Consejo Global de Turismo Sostenible (CGTS) en 2010 como órgano dedicado a difundir y aplicar los Criterios Globales de Turismo Sostenible, figurando entre sus principales objetivos para el 2011 la puesta en marcha de un proceso de homologación para los programas de certificación en turismo existentes, así como una estrategia de acceso a los mercados (OMT, 2011). En los Criterios Globales de Turismo Sostenible, se establecen los requisitos que ha de cumplir una empresa turística para poder considerarse sostenible. Cubren cuatro ámbitos: maximizar los beneficios del turismo para las comunidades

locales, reducir los efectos negativos sobre el patrimonio cultural, reducir el daño al entorno local y planificar con miras a la sostenibilidad (OMT, 2011).

En el ámbito europeo, debemos destacar las consecuencias directas que la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro tuvo en las políticas de la Unión Europea en materia ambiental. Así, en el año 1993 se publica el V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible 1993-2000, con el objetivo de conseguir integrar el medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la Unión Europea y sus Estados Miembros.

En 1994, tiene lugar la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en la ciudad de Aalborg (Dinamarca), la cual dio como resultado la aprobación de la conocida Carta de Aalborg, y donde se puso de manifiesto el papel determinante de los municipios europeos para alcanzar la sostenibilidad, fijándose planes de acción que contribuyeran al cumplimiento de los compromisos recogidos en la Agenda 21 y el V Programa Comunitario de actuación en materia de medio ambiente: Hacia un desarrollo sostenible.

En 2001, la Comisión Europea publica la Comunicación *Trabajando juntos por el futuro del Turismo Europeo* y el documento *Turismo Sostenible y Red Natura.* Ese mismo año, es aprobado por el Consejo Europeo de Gotemburgo la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, en la cual, al igual que VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (2000-2010), recoge como prioridades: la lucha contra el cambio climático (compromiso de Protocolo de Kioto), gestión responsable de los recursos naturales, mejorar el sistema de transporte y la ordenación del territorio, limitar los riesgos para la salud pública, así como luchar contra la exclusión social y la pobreza. En consonancia, con estas prioridades, el VI Programa en materia de Medio Ambiente define las prioridades y estrategias a poner en marcha hasta el año 2010.

En España destacamos el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE), que establece las estrategias orientadoras de la política turística en el país para el periodo 2000-2006. Entre los objetivos del plan está la sostenibilidad medioambiental de la actividad turística.

En 1998, se firmó el Acuerdo Marco entre los Ministerios de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente para la elaboración de un Plan de Turismo Sostenible, con la finalidad de acercar las políticas de medioambiente y turismo. Los objetivos de este plan son: proteger los espacios naturales, incrementar la competitividad del sector turístico español y reducir la estacionalidad de la oferta turística.

A nivel autonómico, son varias las iniciativas relevantes. Concretamente, en Andalucía se elaboró en 2005 el Plan General de Turismo Sostenible (Decreto 279/2005, de 20 de diciembre), entre cuyos objetivos se encuentra el garantizar un modelo turístico sostenible.

2. Concepto

La Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios Naturales Protegidos (EUROPARC, 1999) define al turismo sostenible como "cualquier forma de desarrollo, equipamiento o actividad turística que respete y preserve a largo plazo los recursos naturales, culturales y sociales y que contribuya de manera positiva y equitativa al desarrollo económico y a la plenitud de los individuos que viven, trabajan o realizan una estancia en los espacios protegidos".

Por otra parte, la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2004) define el turismo sostenible como aquel "que tenga plenamente en cuenta sus impactos económicos, sociales y ambientales actuales y futuros, las necesidades de los visitantes, la industria, el medio ambiente y las comunidades de acogida", afirmando que "es un modelo de desarrollo económico concebido para mejorar la calidad de vida de la comunidad receptora, facilitar al visitante una experiencia de alta calidad y mantener la calidad del medioambiente del que tanto la comunidad anfitriona

como los visitantes dependen" (O.M.T., 2005).

Los principios de sostenibilidad se refieren a tres dimensiones, las cuales deben estar en equilibrio para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Así, el turismo sostenible debe (O.M.T., 2004):

1. Dar un uso óptimo a los recursos ambientales, elemento fundamental del desarrollo turístico.

2. Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a la tolerancia intercultural.

3. Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

Las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible son aplicables a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos (O.M.T., 2004).

IV. LAS PLAYAS COMO PRODUCTO SOSTENIBLE

Podemos definir el turismo de "sol y playa" como "aquel cuya motivación principal es el disfrute del clima siempre estable, del descanso y del esparcimiento" (Milio y Cabo, 2000, 127), constituyendo las playas el mayor núcleo receptor de esta modalidad turística.

La playa es uno de los pilares básicos del sector turístico español, por cuanto constituye el atractivo fundamental de su oferta turística.

España cuenta con una gran longitud de costas, aproximadamente 7.880 kilómetros, de los cuales el 24% corresponde a las playas (Art. 1 de la Ley 22/1988, de Costas). Este recurso turístico ha posicionado a España en un lugar destacado en el panorama turístico mundial dada la gran cantidad, variedad, calidad y belleza de las playas existentes a lo largo de todo el litoral del país.

Actualmente, nuestro país no sólo compite con otros destinos tradicionales de "sol y playa", sino con nuevos competidores que utilizan como principal reclamo turístico el clima y las playas. Esto ha llevado a la necesidad de emprender una serie de actuaciones encaminadas a mantener y mejorar nuestra posición competitiva en el panorama turístico mundial. Para ello, consideramos fundamental llevar a cabo estrategias que diferencien el producto turístico de "sol y playa" español de los competidores.

Las alternativas de diferenciación del recurso turístico *playa* pueden ser diversas, según el factor en el que se basen, ya sea la calidad del agua o de la arena, los servicios prestados, la obtención de una imagen distintiva, la preservación del medioambiente o accesibilidad. De hecho, la calidad y el respeto por el medioambiente se han convertido en elementos clave de competitividad de las playas. Por ello, las localidades, provincias, comunidades autónomas y países, tratan de diferenciarse con la obtención de certificaciones que avalen la calidad de las playas. Así, la adopción voluntaria de sistemas de gestión de la calidad, el medioambiente y la accesibilidad en las playas ha supuesto un cambio sustancial en la ordenación de estos espacios turísticos por parte de los municipios. Esto se debe a que una playa certificada es reconocida en el mercado, tanto por los tour operadores como por los turistas, proporcionando una mayor seguridad y garantía al cliente, beneficiando la imagen y el atractivo del destino turístico.

Los flujos turísticos atraídos por las playas españolas generan, sin duda, importantes beneficios económicos para el país, aunque también tienen evidentes repercusiones negativas en el medioambiente en el

que se desarrolla. Por ello, se hace necesaria la gestión de su uso desde el punto de vista del desarrollo sostenible, de manera que se evite el deterioro de los recursos asociados al turismo de sol y playa. Siendo preciso, además, contribuir al desarrollo del turismo de "sol y playa", respetando los equilibrios culturales, sociales y naturales del entorno.

En España, el Plan de Turismo Sostenible de 1998, al que hemos hecho referencia en el apartado anterior, contenía cinco programas específicos:

1º Turismo y planificación.
2º Turismo y gestión medioambiental.
3º Turismo y espacios naturales.
4º Información y formación.
5º Relaciones internacionales.

El segundo programa, relativo al turismo y los espacios naturales, hacía referencia a las playas y su cuidado, a través del Programa Banderas Azules y actuaciones en playas, así como reposición de arenas.

En la actualidad, existen varios mecanismos disponibles para que las autoridades públicas españolas puedan certificar la calidad y el buen estado de las playas son: la Bandera Azul, la Q de Calidad y las normas de calidad UNE-EN ISO 9001 y 14001 y el sistema de gestión EMAS, normas que garantizan la gestión medioambiental y la calidad de las playas que las ostentas.

Analizaremos a continuación cada una de estas normas y sistemas de gestión.

a) EL SISTEMA EMAS: es un Sistema de Ecogestión y Auditoría conforme al *Reglamento (CE) nº 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001*, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales

(EMAS). El objetivo de este sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), al que se pueden adherir las organizaciones con carácter voluntario y que goza de un gran prestigio en la Unión Europea, es "promover la mejora del comportamiento medioambiental de las organizaciones privadas y públicas de todos los sectores de actividad económica mediante el establecimiento y la aplicación, por parte de las organizaciones, de sistemas de gestión medioambiental según se describen en el anexo I del presente Reglamento; la evaluación objetiva y periódica de tales sistemas; la formación y participación activa del personal de las organizaciones; la información al público y otras partes interesadas" (Reglamento (CE) nº 761/2001, Unión Europea, 2011).

Toda organización que desee participar en el sistema debe: "adoptar una política medioambiental en la que se definan los objetivos y principios de actuación de la organización con relación al medio ambiente; efectuar un análisis medioambiental de sus actividades, productos y servicios (de conformidad con las disposiciones de los anexos VII y VI), con excepción de las organizaciones que ya tengan un sistema de gestión medioambiental certificado y reconocido; aplicar un sistema de gestión medioambiental (de acuerdo con el anexo I); efectuar regularmente una auditoría medioambiental (de conformidad con los requisitos del anexo II) y hacer una declaración medioambiental, que incluirá una descripción de la organización y de sus actividades, productos y servicios; la política medioambiental y el sistema de gestión medioambiental de la organización; una descripción de sus impactos medioambientales y de los objetivos en relación con esos impactos; el comportamiento medioambiental de la organización y la fecha de la declaración. Dicha declaración deberá ser validada por un verificador medioambiental, cuyo nombre y número de acreditación deberán figurar en la declaración; registrar la declaración validada en el organismo competente del Estado miembro; poner la declaración a disposición del público" (Reglamento (CE) nº 761/2001, Unión Europea, 2011).

El sistema realiza una revisión medioambiental de las actividades que realiza el Ayuntamiento en las playas de su municipio, describiéndose el impacto medioambiental de las actividades realizadas en el entorno. Posteriormente se redacta el sistema de gestión medioambiental, para presentar, finalmente, una declaración de los logros obtenidos. Para seguir estando registrada en el EMAS, la organización deberá (Reglamento (CE) nº 761/2001, Unión Europea, 2011) "hacer comprobar los elementos requeridos para el registro en el EMAS en un período no superior a 36 meses y la información incluida en la declaración a intervalos de 12 meses; remitir las actualizaciones validadas al organismo competente y ponerlas a disposición del público".

b) "Q" DE CALIDAD TURÍSTICA: es un certificado otorgado por el ICTE (Instituto para la Calidad Turística Española) a aquellas playas que cumplen unos niveles de calidad en los servicios que prestan a sus usuarios, medidas de seguridad e higiene y otras medidas dirigidas a minimizar el impacto que genera la actividad turística sobre el litoral. El año 2009 ha sido elevada a norma UNE bajo la denominación *UNE 187001:2008 Playas. Requisitos para la prestación del servicio***.** Los requisitos de la norma son aplicables a todos los servicios o distintos colectivos que actúan directa o indirectamente en las dos playas objeto de la certificación, destacando los siguientes: servicio de limpieza y mantenimiento, residuos sólidos, ciclo integral del agua, laboratorio municipal, servicio de socorrismo, policía local, oficina de turismo, y concesiones, eventos y cualquier actividad que pueda realizarse sobre las playas, entre otros. La finalidad que se persigue con la obtención de la Q de Calidad es asegurar su conservación así como ofrecer a los usuarios la máxima satisfacción en el uso y disfrute de las playas.

c) BANDERA AZUL: es un sistema de certificación de la calidad ambiental, creado y gestionado por la FEE (Fundación para la Educación Medioambiental), siendo la ADEAC (Asociación de Educación Ambiental y del Consumidor) el miembro responsable de

la FEE en España. Su objetivo es el reconocimiento de las playas y puertos deportivos que cumplen determinados criterios de sanidad, seguridad, información y gestión medioambiental, así como criterios de legalidad en las playas y su entorno para los usuarios. Los aspectos cuya valoración se tiene en cuenta para otorgar a una playa el distintivo de Bandera Azul son: la calidad de las aguas; los servicios, instalaciones y gestión (servicios higiénicos limpios y adaptados a las personas con minusvalías, papeleras, limpieza regular de las playas, transportes públicos, etc.); la educación e información ambiental (información sobre calidad de las aguas durante la temporada de baño, participación en actividades medioambientales, programas de educación ambiental, etc.); la seguridad y accesibilidad (socorrismo, salvamento y accesibilidad a la playa para personas con minusvalías).

d) NORMAS AENOR: UNE-ISO 9001 y 14001: la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) es una entidad creada en 1986 como entidad privada y sin fines lucrativos, legalmente responsable de la normalización en España, poniendo a disposición del tejido económico un catálogo de normas, más de 28.000, en los campos de la Gestión de la Calidad, la Gestión Ambiental, I+D+i, Seguridad y Salud en el Trabajo y Eficacia Energética. Sus reconocimientos son los más valorados en España, habiendo emitido hasta el año 2010 más de 55.000 certificados (AENOR, 2011, a). AENOR contribuye, a través del desarrollo de normas técnicas y certificaciones, a mejorar la calidad y competitividad de las empresas, sus productos y servicios.

Concretamente, la certificación **UNE- EN ISO 9001** es la norma estrella de gestión de la calidad en el mundo y está indicada para todos los sectores económicos, además del turístico. Actualmente, cuenta con cerca de un millón de certificados en 176 países (AENOR, 2011, a). España es el tercer país del mundo por número de certificados ISO 9001, con 68.730 reconocimientos (AENOR, 2011, a). En el caso de las playas, esta norma asegura la calidad de

los servicios que se prestan en las mismas, como la limpieza de la arena y la calidad del agua, salvamento y socorrismo, actividades de ocio o atención de quejas y reclamaciones.

Por otra parte, la norma **ISO 14001** es un reconocimiento internacional que premia la efectividad de las acciones establecidas en un entorno para minimizar los impactos ambientales causados. Actualmente, es la norma de Gestión Ambiental más extendida en el mundo con más de 188.815 certificados en 155 países (AENOR, 2010, a). España es el tercer país del mundo y el primero en Europa por número de certificados, alcanzando la cifra de los 16.500 en 2010 (AENOR, 2011, a). Entre los aspectos que se tienen en cuenta para otorgar esta certificación a las playas se encuentran: la limpieza de la arena, el reciclaje del material usado en el mantenimiento de las playas o la ejecución de un plan de mantenimiento de las instalaciones, por ejemplo, en duchas, baños y pasarelas.

V. LAS PLAYAS CERTIFICADAS EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR

El elevado número tanto de playas españolas como de certificaciones en torno a las mismas, nos ha llevado a centrar nuestra investigación en un ámbito geográfico concreto en el que ha sido posible realizar un registro exhaustivo y detallado de las certificaciones que ostentan las playas objeto de estudio. Así nos hemos centrado en las playas gaditanas ubicadas en el Estrecho de Gibraltar.

El objetivo fundamental de nuestra investigación es realizar un diagnóstico de la situación actual de estas playas en materia de certificación. Con este diagnóstico pretendemos dar una visión de la situación actual en la que se encuentran estas playas del litoral, desde el punto de vista de la calidad y el medioambiente, lo que servirá de base para futuras acciones que se vayan a emprender.

1. Metodología de investigación

Los modelos de gestión de la calidad de las playas que se utilizan actualmente son la Bandera Azul, el certificado EMAS, la Q de calidad y las normas UNE 9001 y 14001. A través de estas certificaciones se trata de medir y examinar el cumplimiento de las normas relacionadas con la calidad, la conservación del medioambiente y la accesibilidad.

El objetivo fundamental de nuestra investigación es realizar un diagnóstico de la situación actual de las playas certificadas en materia de calidad y medioambiente. Para ello, en nuestro estudio hemos utilizado el método del caso como estrategia de investigación por su idoneidad para la realización de investigaciones de tipo descriptivo o de generación de teoría. Tras consultar el universo de las playas españolas que ostenta certificados de calidad y medioambientales, decidimos dirigirnos a las playas de la provincia de Cádiz situadas en el Estrecho de Gibraltar.

Después de realizar la fundamentación teórica y metodológica de este trabajo, pasamos a la fase de obtención de la información primaria, a través de entrevistas telefónicas breves, y solicitando el envío, vía correo electrónico de información referente a la accesibilidad de las playas objeto de estudio. Una vez obtenida la información, ésta fue clasificada y sintetizada para su posterior análisis, permitiendo extraer conclusiones generales aplicables a otras playas.

Finalmente, recogemos en la tabla 1 la información sintetizada de este proceso de investigación basado en la metodología del caso.

Tabla 1. Ficha metodológica.

Metodología de la investigación.	Estudio de casos contemporáneo múltiple de carácter holístico (unidad de análisis simple). Estudio de tipo exploratorio, descriptivo y explicativo.
Unidad de Análisis.	Playas certificadas con las normas de calidad y medioambientales.
Ámbito geográfico	España.
Universo.	Playas certificadas.
Muestra.	Playas Certificadas ubicadas en la provincia de Cádiz, concretamente en el estrecho de Gibraltar.
Métodos de recogida de la evidencia.	Revisión documental. Realización de entrevistas múltiples semiestructuradas (telefónicas y por e-mail).
Fuentes de información.	Documentación aportada por la gerencia de los Ayuntamiento de Algeciras, La Línea de la Concepción, Los Barrios, San Roque y Tarifa, AENOR, ICTE, publicaciones especializadas Y otros organismos públicos relacionados.
Fecha de realización.	Mayo a Junio de 2011.

Fuente: Villarreal, O. y Landeta, J. (2010). Elaboración propia

2. Las playas certificadas: resultados de la investigación

En total, son 26 las playas gaditanas distribuidas por todo el litoral del Campo de Gibraltar, 3 en Algeciras, 8 en la Línea de la Concepción, 1 en Los Barrios, 7 en San Roque y 7 en Tarifa (Tabla 2).

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS PLAYAS	
Algeciras	· El Rinconcillo: 2.550 metros de longitud por 40 metros de ancho. · Cala Arena: 400 metros de longitud por 30 metros de ancho. · Getares: 1.500 metros de longitud por 40 metros de ancho.
La Línea de la Concepción	· Sobrevela: más de 2.000 metros de longitud · Playa de Poniente: 800 metros de longitud por 20 metros de ancho. · La Atunara de Levante: 2.200 metros de longitud por 30 metros de ancho. · Torrenueva/El Burgo: 1.250 metros de longitud por 120 metros de ancho. · Santa Barbara/Playa de Levante: 700 metros de longitud por 40 metros de ancho. · Atunara: 1.500 metros de longitud por 90 metros de ancho. · Alcaidesa: 4.300 metros de longitud por 60 metros de ancho. · La Hacienda: 4.300 metros de longitud por 90 metros de ancho.
Los Barrios	· Palmones: 750 metros de longitud por 30 metros de ancho.

San Roque	· Sotogrande: 2.250 metros de longitud por 35 metros de ancho. · Guadarranque: 600 metros de longitud por 40 metros de ancho. · Campamento: 1.200 metros de longitud por 20 metros de ancho. · Torre Guadiaro: 1.300 metros de longitud por 30 metros de ancho. · El Balneario/Torrecarbonera: 1.350 metros de longitud por 50 metros de ancho. · Cala Sardina: 900 metros de longitud por 35 metros de ancho. · Guadalquitón: 2.200 metros de longitud por 70 metros de ancho.
E) Tarifa	· Los Alemanes: 1.500 metros de longitud por 50 metros de ancho. · Atlanterra: 2.900 metros de longitud por 60 metros de ancho. · Arroyo del Cañuelo: 800 metros de longitud por 35 metros de ancho. · Los Lances: Los Lances Sur (2.650m x 120 m) y Los Lances Norte (4.600m x 120m). · Valdevaqueros: 4.050 metros de longitud por 120 metros de ancho. · Bolonia: 3.800 metros de longitud por 70 metros de ancho. · Playa Chica: 400 metros de longitud por 28 metros de ancho.

Fuente: Patronato Provincial de Turismo de Cádiz. Elaboración propia.

El diagnóstico de los galardones y certificados de las playas gaditanas del Campo de Gibraltar, resultado de la investigación, viene recogido en la tabla 3.

TABLA 3. GALARDONES Y CERTIFICADOS PLAYAS GADITANAS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

	ISO 14001	ISO 9001	Q CALI-DAD	BANDERA AZUL
-ALGECIRAS -Getares				1996 a 2007 2009 a 2011
-LA LINEA -Sobrevela -La Alcaidesa (La Línea- San Roque)				2007 a 2010 2007 a 2010
TARIFA -Playa Chica -Los Lances (Norte) -Los Lances (Sur)	2006 a 2010 2006 a 2010 2006 a 2010	2008 a 2010 2008 a 2010 2006 a 2010	- - 2009	2009 2009
SAN ROQUE -Torreguadiaro -Cala Sardina				2007 a 2011 2007 a 2011

Fuente: Delegación de Playas de los Ayuntamientos de Algeciras, La Línea de la Concepción, Los Barrios, Tarifa y San Roque, AENOR, ICTE y ADEAC (2011). Elaboración propia.

· La Bandera Azul ondea actualmente en tres playas del Campo de Gibraltar:

- La playa de Getares en Algeciras, es el décimo quinto año que ostenta este galardón desde el año 1996 hasta 2011, exceptuando el año 2008 en el que no le fue concedido.

- Las playas Torreguadiaro y Cala Sardina, ambas en el municipio de San Roque, certificadas con la Bandera Azul, de manera ininterumpida desde el año 2007 hasta la actualidad.

- Dos playas de la Línea de la Concepción, Sobrevela y La Alcaidesa (La Línea- San Roque) han ostentado la certificación de Bandera Azul en los últimos años, 2007 a 2010, si bien en este año no la han recibido.

- En Tarifa, Playa Chica obtuvo la Bandera Azul en 2009.

· En cuanto a la gestión medioambiental, en base a los requisitos de la norma UNE-EN ISO 14001:2004, actualmente ninguna de las playas analizadas están certificadas, al igual que la ocurre con la norma ISO 9001, si bien todas las playas de Tarifa han contado con estas certificación en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2010.

· La gestión de la calidad de los servicios de playa, en base a la norma UNE 187001:2008 (Marca Q de Calidad), solo ha estado certificada en la playa Los Lances Sur en Tarifa en el año 2009.

VI. CONCLUSIONES

Las playas constituyen el principal atractivo turístico en España, siendo cada vez mayor el flujo de turistas que cada año visitan nuestras costas. Esto genera importantes beneficios económicos para el sector, si bien tiene importantes repercusiones que afectan negativamente al

medioambiente en el que se desarrolla la modalidad turística de “sol y playa”. Es, por ello, que la búsqueda de la calidad de las playas y la conservación de las mismas se haya convertido en un objetivo prioritario en los planes turísticos españoles, convirtiéndose, asimismo, en un factor de diferenciación frente a la competencia y al mercado.

En este sentido, la certificación de las playas se ha constituido en una vía para alcanzar estos objetivos, debido a que la obtención de certificaciones oficiales es reconocida en el mercado, tanto por los tour operadores como por los turistas, proporcionando una mayor seguridad y garantía al cliente, beneficiando, a su vez, la imagen y el atractivo del destino turístico. Una certificación es una garantía para el turista que busca un destino de calidad, contribuyendo tanto a aumentar el flujo de los turistas que buscan destinos turísticos sostenibles como a mejorar la imagen del destino.

Los resultados obtenidos en nuestra investigación muestran como las playas de la provincia de Cádiz ubicadas en el Estrecho de Gibraltar están aún lejos de alcanzar estos objetivos, puesto que son muy pocas las playas que acreditan los galardones y certificaciones relacionados con la calidad y la conservación del medioambiente de las playas (ISO 14001, ISO 9001, Q de Calidad, Bandera Azul, etc.). Asi, en 2011, sólo tres playas ostentan la Bandera Azul, una en Algeciras y dos en San Roque, mientras que no hay ninguna playa certificada con las normas ISO o con la Q de Calidad.

Los beneficios que se derivarían de la posesión de las certificaciones en las playas del litoral gaditano en el Estrecho de Gibraltar serían evidentes:

- Prevención de la contaminación y cumplimiento de la legislación aplicable en materia de calidad y medioambiental.

- Obtención de certificaciones reconocidas en materia de gestión y prestación de servicios en las playas.

- Importante herramienta publicitaria de cara a visitantes, administraciones y otros agentes, diferenciando al destino frente a otros destinos turísticos competidores de sol y playa.

- Contribuiría a la fidelización de clientes que buscan una playa sostenible que contribuye a la preservación del medioambiente.

Para lograr un entorno sostenible en las playas del Estrecho de Gibraltar y poder beneficiarse el sector turístico de la zona, es precisa la participación de todos los agentes implicados en el sector turístico, teniendo un conocimiento de la situación actual de las playas desde el punto de vista medioambiental, llevando a cabo un seguimiento constante de los impactos al objeto de introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias para lograr unas playas de calidad.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASOCIACIÓN DE EDUCACIÓN AMBIENTAL Y DEL CONSUMIDOR (ADEAC) (2011): Bandera Azul. Disponible en: www.adeac.es. Consultado en: marzo y abril de 2011.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR) (2011, a): Certificación AENOR en el Sector Turístico, Playas y Arenales. Disponible en: www.aenor.es. Consultado en: febrero, marzo y abril de 2011.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR) (2011,b): Certificación de Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9001. Disponible en: www.aenor.es. Consultado en: febrero, marzo y abril de 2011.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR) (2011, c): Certificación ISO 14001. Sistemas de Ges-

tión Ambiental. Disponible en: www.aenor.es. Consultado en: febrero, marzo y abril de 2011.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR) (2011, d): Gestión de Accesibilidad Universal UNE 170001. Disponible en: www.aenor.es. Consultado en: febrero, marzo y abril de 2011.

AGUILAR QUINTANA, T. (2002): *El Liderazgo y la Calidad en el Sector Hotelero*. FYDE. Fundación Formación y Desarrollo Empresarial. Santa Cruz de Tenerife.

BIGNÉ, E., FONT, X. y ANDREU, L. (2000): *Marketing de Destinos Turísticos.* Esic. Madrid.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2001): Resolución de 27 de junio de 2001, de la Dirección General de Política Tecnológica, del Ministerio de Ciencia y Tecnología

EUROPARC (2011): Carta Europea Turismo Sostenible. Disponible en: http://www.redeuroparc.org/cartaeuropeaturismosostenible.jsp. Consultado en: 2011.

GRANT, R.M. (2004): *Dirección Estratégica: Concepto, Técnicas y Aplicaciones.* 4ª edición. Thomson. Civitas. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2010): Cuenta Satélite del Turismo en España. Disponible en: www.ine.es. Consultado en: 2011.

INSTITUTO PARA LA CALIDAD TURÍSTICA ESPAÑOLA (2011): *La Marca Q.* Disponible en: www.icte.es. Consultado en: 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARIZATION (ISO) (2011): *ISO 9000 Quality Management.* Disponible en: www.iso.org. Consultado en: 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARIZATION (ISO) (2011): *ISO 14000 Environmental Management.* Disponible en: www.iso.org. Consultado en: 2011.

LAMBIN, J.J. (1995): *Marketing Estratégico*. 3ª edición. McGraw Hill. España.

LEY 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

MARTÍN ROJO, I. (2000): *Dirección y Gestión de Empresas del Sector Turístico.* Pirámide. Madrid.

MILIO BALANZA, I. Y CABO NADAL, M. (2000): *Comercialización de Productos y Servicios Turísticos*. Paraninfo. Thomson Learning. Madrid.

MILIO BALANZÁ, I. (2003): *Organización y Control del Alojamiento*. Thomson. Paraninfo. Madrid.

MILIO BALANZÁ, I. (2004): *Diseño y Comercialización de Productos Turísticos Locales y Regionales.* Thomson. Paraninfo. Madrid.

MUNUERA, J.L. Y RODRIGUEZ, I. (2004): *Estrategias de Marketing: Teoría y Casos.* Ed. Pirámide. Madrid.

NATURE-EXPLORER, S.C.A. (2011): Las Playas de Cádiz. Disponible en: www.cadiz-turismo.com. Consultado en: marzo y abril de 2011.

Estadística de la OMS (WHOSIS). Disponible en: http://www.who.int.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2011). E-bulletin: Sustainable Development Tourism. Nº 19. Disponible en: http://www.unwto.org/sdt/ebulletin/en/ebulletin.php?op=7. Consultado en: 2011.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2011): Estadísticas.

Disponible en: http://www.unwto.org. Consultado en: 2011.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2005). "Sustainable Development of Tourism: Mission Statement". Disponible en: http://www.unwto.org. Consultado en: 2011.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2004). "Sustainable Development of Tourism: Mission Statement". Disponible en: http://www.unwto.org/sdt/mission/en/mission.php. Consultado en: 2011.

PATRONATO PROVINCIAL DE TURISMO DE CÁDIZ (2011): Playas. Disponible en: www.cadizturismo.com. Consultado en: abril-junio 2011.

PORTER, M.E. (1996): "What is strategy?" *Harvard Business Review,* 74 (6), pp. 61-79.

RIVAS, J. y MAGADÁN, M. (2008): *Planificación y Gestión Sostenible del Turismo*. Septem Ediciones. Oviedo.

SANCHÍZ PONS, N. (2000): *Accesibilidad a Hoteles de 4 y 5 estrellas y Paradores Nacionales.* Ceter C.E.E. Madrid.

SERRA, A. (2002): *Marketing Turístico*. Pirámide. Madrid.

PULIDO FERNÁNDEZ, J. I. (2008): *El turismo rural*. Editorial Síntesis. Madrid.

URIEL, E. y HERNÁNDEZ, R. (2004): *Análisis y Tendencias del Turismo.* Pirámide. Madrid.

VILLAREAL, O. y LANDETA, J. (2010): "El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa. Una aplicación a la internacionalización". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa,* Vol. 16, Nº 3, 2010, pp. 31-52, ISSN: 1135-2523.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL ÁREA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Marcela Iglesias Onofrío
Universidad de Cádiz

SUMARIO: I. EL ÁREA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR: UN ECOSISTEMA SINGULAR. II. LOS AGENTES TERRITORIALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA. III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO. IV. DE ZONA DE PASO A ZONA INTERDEPENDIENTE: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS. V. FUENTES Y BIBLIOGRAFIA.

I. EL ÁREA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR: UN ECOSISTEMA SINGULAR

A tan sólo 14 km. de distancia, dos regiones fronterizas comparten algo más que la cercanía geográfica. Situadas una a cada orilla del Estrecho de Gibraltar, Andalucía y el Norte de Marruecos pueden presumir de las siguientes características: importantes recursos naturales y medioambientales, inmenso patrimonio cultural, elevado potencial turístico, creciente dinamismo empresarial, sectores agroalimentario y pesquero de referencia, gran actividad y relevancia de sus sistemas portuarios (puerto de Algeciras, puerto Tánger-Med), entre otras.

Sin embargo, nos encontramos con la paradoja de que siendo una zona situada en un enclave geoestratégico, presenta un nivel de desarrollo inferior en relación al del resto de las regiones en sus respectivos países, cuando en realidad posee todo el potencial para convertirse en una región competitiva en el marco del capitalismo global.

Así pues, en la otra cara de la moneda, nos encontramos con los siguientes factores: importantes desequilibrios intraterritoriales entre las localidades del interior y la franja costera; altos niveles de desempleo especialmente entre jóvenes y mujeres; una reducida inversión pública en I+D+I; riesgos de contaminación ambiental, erosión e incendios forestales; presión del sector inmobiliario sobre el litoral; importantes carencias en la dotación de infraestructuras de conectividad, etc.

A ello se suma que Andalucía y el Norte de Marruecos se sitúan en una frontera con una altísima disparidad en términos económicos y de desarrollo, con un fuerte desequilibrio de renta[1] y a una distancia considerable en lo que se refiere a los indicadores de desarrollo humano -según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* del PNUD, España ocupa el lugar 20º y Marruecos el 114º-.

Comparten, por otra parte, una serie de problemas y desafíos transnacionales que afectan a la seguridad humana como son la contaminación medioambiental, el tráfico de drogas y de personas, el contrabando y el blanqueo de dinero, el terrorismo internacional, la inmigración irregular, la pobreza, etc.

Sin embargo, el factor geográfico dota a la región transfronteriza del Estrecho de un claro recurso de poder en la doble vertiente del *soft-power* y del *hard power.* En cuanto a la vertiente del poder blando, los territorios de Andalucía y el Norte de Marruecos se ubican en el punto nodal de encuentro entre España y Marruecos, Cristianismo e Islam, Europa y África, Norte y Sur. Esta circunstancia que a lo largo de más de casi cuatro décadas derivó en toda clase de desencuentros y con-

[1] En este sentido, el economista Iñigo Moré se refiere a los "escalones económicos fronterizos" y señala que la frontera hispano-marroquí es la más desigual de toda la UE: la desigualdad entre España y Marruecos tiene una ratio de 15 puntos en términos nominales del PIB *per cápita* y 5,45 en términos de paridad de poder de compra, superando el diferencial entre Méjico y EEUU que normalmente se cita como el ejemplo de mayor desnivel económico (Moré, 2007).

flictos a nivel político-diplomático entre España y Marruecos, apenas iniciado el siglo XXI y tras la mayor crisis bilateral en torno al islote del Perejil en 2002 -sólo comparable a la Marcha Verde de 1975- ha servido como factor catalizador para la puesta en marcha de una estrategia de acción conjunta en torno a la idea de puentes de unión y dinamizadores en el escenario euromediterráneo.

De esta forma, los gobiernos español y marroquí apuestan en la actualidad por una estrategia que combina el despliegue del poder simbólico e intangible que emana de los lazos histórico-culturales entre ambos pueblos y con el resto de países mediterráneos de la orilla norte y sur, con una serie de recursos tangibles propios del poder duro que incluyen desde acciones de desarrollo territorial hasta la lucha contra el terrorismo y el control de la inmigración irregular.

El cambio en las prioridades de la agenda bilateral y la adopción de una estrategia de cooperación reforzada comenzó tras la normalización de las relaciones entre ambos países en 2004, cerrando el capítulo de dos años de crisis y tensión político-diplomática que varios políticos e intelectuales interpretaron en clave de reivindicaciones territoriales (islote del Perejil, Sáhara Occidental) pero que en realidad obedeció a una razón mucho más profunda. Sacando a relucir todas y cada una de las cuestiones conflictivas hispano-marroquíes (comercio agrícola, pesca, inmigración irregular, Ceuta y Melilla, Sáhara Occidental…) el gobierno marroquí consiguió que se llevara a cabo una reconfiguración de los temas prioritarios de la agenda bilateral así como una condición de trato de igual a igual, como socio de un mismo objetivo de proyección mediterránea y de reconocimiento europeo e internacional (Iglesias, 2010).

Había llegado el momento en que España y Marruecos comprendieron que podían obtener mayores beneficios de la cooperación que del conflicto, al menos en términos generales. En consecuencia, ambos gobiernos lograron europeizar los principales desafíos a la seguridad y al desarrollo humano presentes en el Mediterráneo Occidental. Uno de

los ejemplos más ilustrativos lo encontramos en la gestión conjunta de los flujos migratorios. A iniciativa de ambos gobiernos, se organizó la Conferencia gubernamental euro-africana sobre Migración y Desarrollo en Rabat en julio de 2006 a la que asistieron los 25 países de la UE, 27 países africanos –Argelia no asistió- y 15 organizaciones internacionales. Esta Conferencia fue pionera en reunir a países de origen, tránsito y destino de las migraciones con el objetivo de concertar una estrategia que incorpore el concepto de 'rutas migratorias' y proporcione una mirada integral del fenómeno migratorio.

En conjunto, ambos países desempeñan un rol clave de puente de unión Norte-Sur en el marco de los diversos foros de concertación regional del Mediterráneo como el en Grupo 5+5, el diálogo UE-UMA, la estrategia conjunta África-Europa, y más recientemente en la Unión por el Mediterráneo (UpM). Es de destacar los esfuerzos del gobierno español en la implementación de tal iniciativa, en especial bajo la presidencia española de la UE durante la cual se aprobaron los Estatutos del Secretariado de la UpM (03/03/2010) y el Acuerdo de Sede entre España y el Secretariado de la UpM (04/05/2010) por el que el Secretariado se sitúa en el Palacio de Pedralbes en Barcelona, con un estatuto autónomo y con personalidad jurídica propia. Asimismo, y pese a su posterior aplazamiento[2], el gobierno español trabajó intensamente en la organización de la 2ª Cumbre UpM que tenía previsto desarrollarse en Barcelona en junio de 2010, como continuación de la 1ª Cumbre celebrada en París en julio de 2008. La activa política española en el Mediterráneo es ampliamente reconocida por la UE como se desprende de la reciente designación de Bernardino León, secretario general de la presidencia del gobierno español, como "Enviado Especial de la UE para la Región Mediterráneo Sur" para el seguimiento de los aconteci-

[2] La decisión de postergar la Cumbre fue tomada en consenso con Francia y Egipto, países que copresiden la organización, a la espera de un contexto político más favorable, a partir de las negociaciones indirectas reanudadas por palestinos e israelíes, que garantizara el éxito de la Cumbre y contribuyera al objetivo de paz y seguridad en la zona.

mientos de la primavera árabe, decisión ratificada formalmente por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE el 18/07/2011.

Por parte marroquí, el presidente de la región Taza-Alhoceima-Taounate, Mohamed Boudraa, fue designado para asumir la Co-presidencia de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) [3] por un período de dos años y medio, que comparte con el Presidente en ejercicio del Comité de las Regiones de la UE (CdR). La 2ª reunión plenaria tuvo lugar en Agadir (Marruecos) el 29/01/2011, en la que destacó la presencia de representantes palestinos e israelíes, cuestión que viene a reafirmar la apuesta de los gobiernos regionales por una cooperación efectiva y eficaz a nivel territorial.

Por otra parte, cabe recordar que España ha sido uno de los principales apoyos que Marruecos ha tenido de cara a la negociación del modelo regata de la Política Europea de Vecindad (PEV)[4] y a la adopción del Documento Conjunto UE-Marruecos sobre el refuerzo de las relaciones bilaterales /Estatuto Avanzado. No es casual que la 1ª Cumbre UE-Marruecos se haya celebrado bajo la presidencia española de la UE. La relevancia simbólica de dicho evento desarrollado el 07/03/2010 en la ciudad andaluza de Granada, radica en que ha sido la

[3] La ARLEM fue constituida durante la 1ª Sesión plenaria inaugural el 21/01/2010 en Barcelona como marco de participación institucional de los gobiernos regionales en el desarrollo de la UpM. Se compone de 84 miembros, representantes de regiones o de estructuras locales de los países de la UE y de sus 16 socios mediterráneos.

[4] El denominado 'modelo regata' se basa en los principios de diferenciación y condicionalidad positiva, esto es, la posibilidad de que los países socios mediterráneos avancen a velocidades variables para el cumplimiento de objetivos según su voluntad y capacidad, y de acuerdo a un plan bilateral en el que se consensúan las áreas de cooperación preferentes. El Plan de Acción de Marruecos firmado en 2005 definió 5 áreas prioritarias para la cooperación financiera: a) desarrollo de políticas sociales, b) modernización económica, c) apoyo institucional, d) buen gobierno y DDHH, y e) protección del medioambiente (Comisión Europea, 2007: 21).

primera cumbre de la UE con un país árabe, la primera con un país socio mediterráneo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la primera que celebran la UE y Marruecos desde que en 2008 se adoptase el Documento Conjunto UE-Marruecos/ Estatuto Avanzado.

Así pues, amén de ciertos episodios que causaron tensión diplomática bilateral como el caso de Amintou Haidar, los campamentos saharauis en El Aaiún y el boicot comercial marroquí en Melilla, el terreno quedó abonado para avanzar en lo que respecta a la cooperación transfronteriza, cuestión de la que nos ocupamos de aquí en adelante.

II. LOS AGENTES TERRITORIALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.

Andalucía y el Norte de Marruecos comparten a la vez la condición de territorios fronterizos y periféricos en relación con los centros de poder político y económico de sus respectivos países y también europeos. En el caso de Andalucía, la integración de España a la CEE en 1986 ha supuesto una mejora del nivel de vida de sus habitantes a través del permanente subsidio europeo[5] si bien "las cifras económicas andaluzas

[5] Durante el periodo de programación 2000-2006 Andalucía fue beneficiaria de un total de 25.496,4 millones de euros corrientes en base tanto a las acciones estructurales derivadas de la política regional y de cohesión -13.651,5 millones de euros-, como a los Fondos FEOGA-Garantía derivados de la política agrícola común -11.844,9 millones de euros- (Junta de Andalucía, 2008: 34). Para el actual periodo de programación 2007-2013, Andalucía recibirá una cifra similar: 25.235,7 millones en base de una parte a las acciones estructurales: 14.718,2 millones de euros repartidos en fondos FEDER, el Fondo Social Europeo, fondos FEOGA-O / FEADER, Fondos IFOP/FEP, Iniciativas Comunitarias y Fondos de Cohesión; y de otra parte al FEOGA-Garantía: 10.517,5 millones de euros. Si bien debido al efecto estadístico esta región supera ya de manera holgada el 75% del PIB del conjunto de la UE, ha quedado sin embargo enmarcada dentro de la categoría de regiones *Convergencia*, en la que se incluye a aquellas que por su dinámica de crecimiento todavía necesitan del mayor apoyo por parte de la UE, y al que pertenecen también Castilla La Mancha, Extremadura y Galicia, dentro del territorio español (Tuñón, 2010: 62).

están todavía a la cola de las cifras regionales españolas, ostensiblemente por debajo no solo de la media europea, sino también de la media nacional" (Tuñón, 2010: 57). Situación que no ha de ser tomada a la ligera si consideramos que esta comunidad autónoma alberga a 8.370.975 habitantes (17% de la población total del país) y cuenta con una superficie total de 87.268 km², representando un 17,3% del territorio nacional.

Andalucía se configura como una "Región Significativamente Rural", de acuerdo con el criterio de ruralidad de la OCDE, ya que el 33,13% de su población vive en municipios rurales (con menos de 150 habitantes/km²), que suponen el 88,18% del territorio total de la región. En la actualidad el territorio andaluz se enfrenta a una serie de desafíos: a) la no existencia de centros urbanos de tamaño suficiente para situarse en el contexto de ciudades de primer nivel internacional, provocando una menor integración y competitividad de Andalucía en la economía mundial y europea, b) el desordenado crecimiento urbanístico en el litoral, que pone en peligro su sostenibilidad económica y ambiental, y c) la falta de articulación y vertebración económica de las zonas interiores (Consejería de Economía y Hacienda, 2007b: 7).

En el documento *Estrategia para la Competitividad en Andalucía 2007-2013* se propone como objetivo general: "*El aumento del bienestar de los andaluces, considerando que esto depende fundamentalmente de dos factores principales como son la creación de riqueza y la mejora de su distribución"* (Consejería de Economía y Hacienda, 2007a: 125). Para ello se definen una serie de estrategias en tres ámbitos: a) en el ámbito del capital tecnológico: fomento del conocimiento mediante el desarrollo de la ciencia y la tecnología y su puesta en valor a través de la innovación del sector empresarial; b) en el ámbito del capital humano: aumento del nivel de conocimiento de la población y pleno aprovechamiento de los recursos humanos); y c) en el ámbito del capital físico: hacer de Andalucía un espacio competitivo y de calidad, atractivo para vivir y para el desarrollo de actividades económicas (Consejería de Economía y Hacienda, 2007a: 135).

Tanto en la Estrategia de Competitividad para Andalucía como en el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013, se recomienda la promoción de la cooperación transfronteriza con Portugal y Marruecos aprovechando las posibilidades que ofrece el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). En el caso de la cooperación territorial con Marruecos se pretende afianzar los avances conseguidos hasta el momento en materia de estructuración del espacio transfronterizo, desarrollo económico y social, conservación de los recursos naturales comunes y el fomento de la integración social e institucional entre ambos países. La creación de un Secretariado Técnico Conjunto del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX) en Andalucía, situado específicamente en el Centro de Relaciones Permanentes de Cooperación Transfronteriza con el Reino de Marruecos en Algeciras -que junto a la Antena de Canarias forma parte de las autoridades de gestión- constituye un elemento clave que ayudará a dinamizar aun más la cooperación territorial en el área del Estrecho. Esto pone de manifiesto por un lado, el papel dinámico que los agentes de la región andaluza desempeñan en lo que se refiere a la cooperación transfronteriza, y por otro, la relevancia que ha adquirido para la UE el desarrollo de esta frontera, hecho que además se evidencia en el monto de la financiación asignada, nada comparable por ejemplo con la que recibe el Programa de cooperación transfronteriza entre Italia y Túnez (25 millones de euros para el período 2007-2013 frente a los 156 millones de euros inicialmente previstos para el Programa bilateral España-Marruecos del IEVA).

Las dos regiones del Norte de Maruecos son la región Tánger-Tetuán y la región Taza-Alhoceima-Taounate. Entre ambas reagrupan 11 provincias y prefecturas pobladas de 5 millones de habitantes (15,6% de la población total del país) y con una superficie de 35.973 km² (5% del territorio nacional) y 400 km² de litoral. Si a estas dos regiones sumamos la región Oriental (82.820 km² -11% del territorio nacional- y 1.908.905 habitantes), la zona fronteriza norte de Marruecos alberga en total 7 millones de habitantes, aproximadamente un 22% de la población nacional.

El Norte de Marruecos es una zona que ha estado históricamente desatendida en beneficio de las zonas más centrales y del sur del país con una concentración de las actividades económicas en el triángulo Fez-Rabat-Casablanca. Si bien hubo un intento de desarrollo en 1993 con el Plan de Desarrollo Integral y Acondicionamiento de la región Rifeña (PAIDAR-Med), los resultados obtenidos no fueron del todo satisfactorios. Dicho plan integral fue financiado con fondos MEDA (3.906 millones de euros) con objeto de favorecer el desarrollo económico y social de la región Norte de Marruecos e incluía fuertes inversiones en infraestructuras y la mejora de los sistemas de cultivo a base de regadíos con el fin de ir desterrando poco a poco la cultura del hachís. Para España este proyecto era más que bienvenido ya que pretendía hacer frente al tráfico de drogas entre la zona productora del Rif y la península así como frenar la inmigración clandestina a partir de la disminución del desnivel económico entre ambas orillas como resultado del desarrollo del norte marroquí (Zurlo, 2005: 124).

El acceso al trono del rey Mohamed VI abrió nuevas perspectivas de desarrollo para la región con la puesta en marcha del *Schéma Directeur d´Aménagement du Detroit (SDAU)* que gira en torno al nuevo Puerto Tánger-Med y a la transformación de las zonas adyacentes para crear un entorno empresarial y urbanístico que permita el desarrollo en cadena de actividades complementarias. Además, a través de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH) lanzada por el monarca en 2005 se han desarrollado numerosos proyectos en las tres regiones consideradas. Dicha Iniciativa se articuló en torno a tres objetivos principales: a) combatir el déficit social tanto en los barrios urbanos como en las comunas rurales ampliando el acceso a las infraestructuras y servicios sociales de base como la salud, la educación, la alfabetización, el agua, la electricidad, el hábitat vivienda salubre, el alcantarillado, la red de carreteras, las mezquitas, los centros juveniles y las infraestructuras culturales y deportivas; b) promover las actividades generadoras de empleo y salarios estables adoptando una solución más creativa y resolutiva en cuanto al sector informal; y c) ofrecer asistencia a

los grupos sociales más vulnerables a fin de permitirles salir de la precariedad.

En el marco del programa prioritario de 2005, se identificaron 360 comunas entre las más pobres del medio rural y 250 barrios pobres y marginales del medio urbano y se crearon Comités de Desarrollo Humano a nivel regional, provincial y local (comuna), encargado este último del diseño y ejecución de los proyectos con la ayuda de los Equipos de animación de la comuna y de los barrios. De esta manera, en 2005 se seleccionaron 1.104 proyectos de actuación prioritaria con un presupuesto total de 250 millones de dirhams (aproximadamente 23 millones de euros) de los cuales un 30% fueron destinados a la lucha contra la pobreza en el medio rural (570 proyectos), un 31% a la lucha contra la precariedad (170 proyectos) y un 39% a la lucha contra la exclusión en el medio urbano (364 proyectos) [6]. Durante el período 2006-2010, se contó con un presupuesto de 10.000 millones de dirhams (925 millones de euros) que se repartieron a razón de 2.500 millones de dirhams para cada uno de los cuatro programas, a saber: la lucha contra la pobreza en el medio rural, la lucha contra la exclusión social en el medio urbano, la lucha contra la precariedad y un cuarto programa de carácter transversal. En total se pusieron en marcha 22.000 acciones y proyectos de desarrollo para lo cual se contó con diversas fuentes de financiación provenientes del presupuesto general de la iniciativa (60%), de las colectividades locales (20%) y de la cooperación internacional (20%), habiendo aportado la UE 60 millones de euros en calidad de apoyo presupuestario sectorial - la mayor contribución seguida de la de Arabia Saudita con 50 millones de euros donados-. Por su parte, España destinó 7,5 millones de euros en conversión de deuda (INDH, 2011: 31-32).

Es de destacar la activa participación del tejido asociativo en los partenariados de la INDH: un total de 6.337 asociaciones y cooperativas participaron en 9.651 proyectos y acciones. En particular en la región

[6] Véase el sitio web de la Coordinación Nacional de la INDH del Ministerio del Interior: http://www.indh.gov.ma/Fr/programme_2005.asp

Oriental se movilizaron 553 asociaciones (740 proyectos), en la región Tánger-Tetuán 394 asociaciones (589 proyectos) y en la región Taza-Alhoceima-Taounate 294 (366 proyectos). Según el número de asociaciones participantes, la región Oriental ocupa el tercer lugar, Tánger-Tetuán el quinto, y Taza-Alhoceima-Taounate el noveno entre las 16 regiones de Marruecos, representando entre las tres el 19,58% del total de asociaciones y el 17,5% de los proyectos a nivel nacional (INDH, 2011: 62-63).

A nivel institucional es obligado mencionar la labor de la Agencia para la Promoción y el Desarrollo de las Provincias del Norte (APDN) creada en 1996, y de la Agencia de Desarrollo de la Región Oriental (ADO) operativa desde 2006 como resultado de la "*Initiative Royale pour le Développement de l'Oriental*" anunciada por el rey Mohamed VI en marzo de 2003[7]. Ambas agencias fueron creadas para facilitar y canalizar las inversiones nacionales en sus respectivas regiones, con vistas a mejorar su desarrollo y volverlas dinámicas. Más concretamente tienen por objetivos: a) mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones a través de la puesta en marcha de programas de desarrollo económico y social integrados, b) reforzar su competitividad a través de inversiones en los sectores productivos, y c) brindar apoyo técnico y financiero a las iniciativas de desarrollo local. En este sentido, estas agencias han de juegan un rol clave como coordinadoras y animadoras interinstitucionales vinculando los diferentes actores públicos y privados en el marco de un modelo de partenariado que favorezca un proceso participativo entre los departamentos ministeriales, las colectividades locales, los inversores privados, las ONG y los fondos provenientes del extranjero.

Durante el período 2007-2010, la APDN intervino en 366 programas y proyectos que generaron una inversión global de 12,1 millones de dirham, una progresión de cerca del 80% en comparación con el período 2003-2006 (6,7 mil millones de dirham). Las intervenciones realiza-

[7]Véanse los sitios webs de las agencias: http://www.apdn.ma/ y http://www.oriental.ma/.

das abarcan: a) el acceso a las infraestructuras básicas (agua, electricidad[8]) y la construcción de caminos rurales (32 proyectos, 2,6 mil millones de dirham), b) servicios a la población en materia de infraestructura sanitaria, socio-educativa y la renovación urbana (147 proyectos, 4,7 mil millones de dirham), c) el apoyo a los sectores productivos en particular a la agricultura, industria, artesanado y protección medioambiental (59 proyectos, 1,5 mil millones de dirham), y d) el desarrollo alternativo[9] y el desarrollo local integrado (128 proyectos, 3,1 mil millones de dirham). En términos de competitividad y desarrollo económico, las dos regiones en las que actúa la APDN han experimentado una progresión media global de su PIB de cerca del 6% sobre el período 2000-2007. Sin dudas, la región Tánger-Tetuán se erige como la locomotora industrial del país a partir de los diferentes proyectos lanzados en la zona como por ejemplo: el Programa de Desarrollo Urbano de Tánger (2009-2013), la Zona Franca de Exportación de Tánger, el Puerto Tanger-Med y la Zona Franca Logística, el *Tanger City Center*, el Complejo Renault Nissan, entre otros. A través del Programa económico y social 2011-2013 la APDN prevé movilizar junto con sus socios más de 13,2 mil millones de dirham en base a una estrategia anclada en tres pilares: el desarrollo sostenible rural y urbano, la competitividad territorial, y refuerzo de las capacidades locales y regionales.

[8] El porcentaje de electrificación en el Norte del país pasó de cerca del 60% en 2004 al 93% en 2009. De igual forma, el porcentaje de acceso al agua potable pasó del 70% en 2006 al 87% en 2009.

[9] La reducción de la cultura del cannabis es patente: mientras que en 2003 existían 134.000 hectáreas destinadas al cultivo del cannabis, en 2009 quedaron cerca de 60.000. En esta línea, el Programa de Desarrollo Integrado (PDI) de las Provincias de Alhoceima, Chefchaouen, Larache, Taounate y Tetuán (2009-2011) ha apostado por la erradicación de la cultura del cannabis mediante una estrategia global y coordinada que reunió a 11 socios y cuyo ámbito de acción alcanzó 95 comunas.

Por su parte, la ADO entraña la creación de un nuevo polo de desarrollo industrial, el "Polo Mediterráneo Este", en sinergia y complementariedad con el nuevo "Polo Tánger-Med". La apertura de la región al contexto euro-mediterráneo es una de las prioridades del Programa de Desarrollo Industrial para la Región Oriental MED-EST y pretende convertir a Oujda en un polo universitario, a Nador y su puerto en polo industrial-marítimo, a Berkane y sus zonas irrigadas en polo agro-industrial, a Saïdia como polo turístico con su proyecto Méditerrania-Saïdia, a Taourirt como polo logístico con su nueva vía férrea Nador-Taourirt, y a Bouarfa y Figuig como polo eco-turístico.

Un elemento que llama la atención es que ninguna de estas agencias tiene presencia física en sus regiones, cuestión más que importante a la hora de reforzar el papel de las regiones y de contribuir a que los agentes locales logren apropiarse de los proyectos e instrumentos necesarios para contribuir al desarrollo de su territorio (PNUD, 2009a: 24; y 2009b: 22). Como punto positivo merece destacar que ambas agencias están altamente implicadas en el desarrollo de la INDH, participan en el Programa ART GOLD Maroc del PNUD[10], y además han firmado acuerdos de cooperación institucional financiados por la Comisión Europea con el objetivo de trabajar en el acercamiento jurídico-administrativo marroquí al acervo comunitario en el marco del Progra-

[10] El Programa ART GOLD (Gobernanza y Desarrollo Local) comenzó en 2007 en Marruecos y se inscribe en el marco de las iniciativas de cooperación internacional promovidas por la ONU para ayudar a países en vías de desarrollo a materializar los compromisos adquiridos con la firma de la Objetivos del Desarrollo del Milenio dentro de marco de las políticas locales y nacionales (como la INDH marroquí). El Programa pretende mejorar las capacidades locales de gestión y planificación para acelerar el proceso de descentralización iniciado en el país. Como fruto de la primera fase de la programación local se elaboró el documento "Líneas Directrices en apoyo a la estrategia regional para la Cooperación Internacional", uno para la región Tánger-Tetuán y otro para la región Oriental, en el que se analizan y sintetizan las problemáticas, potencialidades, estrategias y recursos del territorio. Para ello se contó con instituciones locales y con la sociedad civil que participaron en los Grupos de Trabajo Regional y Provinciales.

ma de Apoyo al Acuerdo de Asociación de la PEV y de la estrecha relación de cooperación entre la UE y Marruecos. A modo de ejemplo, la Región Tánger-Tetuán a través de la Dirección General de Colectividades Locales (DGCL) del Ministerio de Interior marroquí, junto con el Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico (IEDT) de la Diputación Provincial de Cádiz y el apoyo del Programa ART GOLD (además de otras entidades colaboradoras como FAMSI, la Universidad de Cádiz, la Universidad Abdelmalek Essaâdi…) desarrolló en 2007-2008 un curso de formación conjunto sobre gestión de proyectos de cooperación transfronteriza para técnicos y funcionarios de la región. Por su parte, la ADO firmó un convenio con la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID) en 2008.

La convergencia de una variedad de intereses de índole político-económica y securitaria de Europa, España y Marruecos sobre el necesario desarrollo del espacio transfronterizo del Estrecho de Gibraltar se ha visto reflejada en los diferentes planes y programas de cooperación al desarrollo y cooperación transfronteriza en los que este territorio es considerado prioritario. Desde los años 90, el Norte de Marruecos y el sur de España –incluidas Ceuta y Melilla- han sido zonas elegibles de los programas de cooperación territorial transfronteriza financiados con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Puesto que inicialmente tanto los proyectos de cooperación transfronteriza cofinanciados por la UE como los proyectos de cooperación al desarrollo financiados principalmente por la administración pública[11] se han ido produciendo sin un patrón referencial determinado, frecuentemente descoordinados, duplicándose los esfuerzos y, a veces, dejando territorios y sectores sin cubrir, desde finales del siglo XX se visualiza una estrategia para aunar esfuerzos y lograr una coordinación y una

[11] Fundamentalmente por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), así como por las distintas administraciones públicas descentralizadas (ayuntamientos, diputaciones provinciales, comunidades autónomas) en colaboración con otros actores de la sociedad civil (Asociaciones, ONGD, Fundaciones, Universidades).

vertebración tanto vertical (entre y en las instituciones cooperantes) como horizontal (delimitación y catalogación de espacios geográficos y de temas sectoriales de acción) (López Lara, 2008: 46). Dicha estrategia se materializó con la creación de los distintos instrumentos político-jurídicos y operativos tanto en la esfera estatal (Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Planes Directores de la Cooperación, Documentos Estrategia País reemplazados a partir de 2009 por los Marcos de Asociación País…) como en la autonómica (Ley andaluza 14/2003 de Cooperación Internacional al Desarrollo, Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Programas Operativos por Países…).

Al igual que el gobierno central, el gobierno andaluz sitúa a Marruecos como un país prioritario de la cooperación internacional para el desarrollo. El volumen global de los recursos destinados por la Junta de Andalucía a Marruecos para la puesta en marcha de proyectos de cooperación desde 1992 hasta 2005 ascendió a 40.652.673,90 euros (Consejería de la Presidencia, 2006). La ayuda para el desarrollo de la Junta de Andalucía en 2009 ha sido de casi 100 millones de euros ejecutados y distribuidos entre 252 proyectos aprobados, ocupando el primer puesto entre las CCAA españolas en términos absolutos. Marruecos ha sido uno de los principales países receptores de la ayuda con 9.445.711,3 euros representando el 9,94% del presupuesto total, sólo detrás de El Salvador (11,36%) (Consejería de la Presidencia, 2009a). Cabe destacar que en el Plan Anual de la Cooperación Andaluza 2010 Marruecos pasó a ocupar el primer lugar en términos de financiación indicativa con 8,8 millones de euros, seguido por Perú (6,3 millones de euros) y El Salvador (4,6 millones de euros) (Consejería de la Presidencia, 2009b).

Junto con las acciones de cooperación al desarrollo que Andalucía venía desarrollando en Marruecos desde finales de los 80, se comenzó a perfilar un nuevo marco de cooperación político-institucional que se plasmó en la “Declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos durante el período 1996-

2000", suscrita el 11/11/1996 en Rabat. En dicha Declaración se identificaron las áreas geográficas prioritarias y los sectores de actuación preferente, así como el instrumento de coordinación y seguimiento de los proyectos de ejecución conjunta[12]. A fin de actualizar el contenido de dicha Declaración se firmó en 1999 una Addenda que ampliaba los ámbitos de intervención e incorporó a la APDN como organismo de coordinación entre las administraciones de Andalucía y Marruecos. Fue durante el Primer Seminario de Cooperación Andalucía-Marruecos celebrado en la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo en el año 2000 cuando se acordó que el marco futuro para la cooperación Andalucía-Marruecos sería el Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT) 2003-2006.

De esta manera, el PDT Andalucía-Marruecos (2003-2006) se constituyó como un instrumento innovador debido a cuatro factores principales:

a) Dio paso a una nueva fase en las relaciones Andalucía-Marruecos a efectos de abordar el desarrollo conjunto y equilibrado de ambas zonas, en un claro intento por superar el estadio de 'cooperación' para iniciar el de 'asociación' siguiendo lo acordado en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995.

b) Fue un plan elaborado entre una región de la UE y un país socio mediterráneo y, en este sentido, participaba de los objetivos y orientaciones de la cooperación transfronteriza europea.

[12] Además, la Declaración de Intenciones preveía la firma de un Memorándum de Entendimiento por cada sector de intervención, entre los que se suscribieron los siguientes: energía, administración local, medio ambiente (protección de recursos naturales y lucha contra la contaminación), salud, cooperación empresarial (fomento de iniciativas y de la cooperación empresarial), obras públicas (asistencia técnica para la planificación y gestión de infraestructuras hidráulicas y viarias), autoempleo y economía social, cultura y agricultura.

c) Con carácter plurianual y desde una óptica integradora, el PDT identificó unas zonas geográficas de actuación preferente (las tres regiones del Norte de Marruecos: la región Tánger-Tetuán, la región Taza-Alhoceima- Taounate, y la región Oriental) y se articuló en torno a siete ejes prioritarios -1) servicios sociales; 2) desarrollo social; 3) desarrollo económico; 4) infraestructuras transportes, agua, ordenación del territorio y urbanismo; 5) fortalecimiento institucional: formación de funcionarios de la administración local y regional e intercambio de experiencias en materia de descentralización; 6) medio ambiente y energía; y 7) cultura y rehabilitación del patrimonio arquitectónico- desarrollados por medidas específicas a ser ejecutadas, a su vez, mediante proyectos concretos de desarrollo.

d) Tuvo en cuenta su integración en los planes de desarrollo marroquíes y fue cofinanciado por ambas partes, ejecutándose alrededor de 250 proyectos con un presupuesto por parte de la Junta de Andalucía superior a los 50 millones de euros en el periodo 2003-2007[13]. Los proyectos se implementaron a través del propio gobierno andaluz y de municipios, ONGD, universidades, y organizaciones sindicales y empresariales andaluzas.

Al término del PDT 2003-2006 comenzaron las negociaciones para la firma de un nuevo programa para el periodo 2008-2011 pero este no ha llegado a concretarse aun. No obstante, sí podemos mencionar dos actuaciones concretas a partir de las cuales se ha pretendido avanzar en el diseño de un plan estratégico global de actuación entre Andalucía y Norte de Marruecos. Una de las experiencias es el proyecto “Plataforma de Cooperación Andalucía Norte de Marruecos” (PLACTAM) aprobado por el POCTEFEX y ejecutado por la Secretaría General de Acción Exterior (SGAEX) desde enero de 2010 a junio de 2011, cuyo objetivo principal ha sido el acercamiento institucional y socioeconómico de los agentes de ambos territorios, creando un espacio de cooperación e interlocución permanente entre las regiones de ambas orillas

[13] Cfr.http://www.juntadeandalucia.es/ compromisos20082012/principal_medida. php?id_medida=95

del Estrecho. Entre las actividades del proyecto, y con el apoyo del Instituto Andaluz de Administración Pública como socio del mismo, se celebraron diversos encuentros sectoriales entre la administración y los agentes económicos y sociales de Andalucía y Norte de Marruecos, se realizaron cursos formativos de idioma y cultura árabe y española, y sobre cooperación transfronteriza, además de distintas acciones de difusión, publicaciones e intercambios de información y de experiencias.

La otra actuación es el diseño del Plan Estratégico de Trabajo (PET) Cádiz- Región de Tánger-Tetuán (2007-2013) que surgió tras la firma del Acuerdo entre el IEDT y la DGCL del Ministerio del Interior marroquí en 2007, y que es fruto de una larga trayectoria de cooperación entre las regiones. El PET contempla cuatro ejes principales: desarrollo económico y social, desafíos comunes, cooperación frente a frente, y asistencia técnica y refuerzo de la capacidad institucional. En base a las directrices del PET, y siguiendo la estrategia de concertación y descentralización del IEDT, las entidades locales y agentes socioeconómicos de ambas zonas definieron las actuaciones a trabajar en materia de cooperación a partir de las cuales se elaboraron los nuevos proyectos presentados a la 1ª convocatoria del POCTEFEX. Así pues, los proyectos estructurantes SAWA y JUNTOS aprobados y ejecutados desde enero de 2010 a junio de 2011 han tenido por objetivo potenciar la cooperación descentralizada transfronteriza entre la Provincia de Cádiz y las Regiones Norte y Oriental marroquíes siguiendo las directrices del PET.

III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO.

Desde mediados de los 90, agentes territoriales locales de ambas orillas del Estrecho han participado en proyectos conjuntos de desarrollo en el marco de los diferentes programas de cooperación transfronteriza de la UE. Y esto ha sido posible gracias a la colaboración entre gobiernos regionales y entre los actores de la sociedad civil que han

sabido crear una red de sociabilidad y cooperación que con el paso de los años se ha reforzado.

La Iniciativa Comunitaria Interreg II España-Marruecos (1994-1999) financiada por el FEDER estuvo destinada a desarrollar la cooperación transfronteriza entre ambos países y a acelerar el ritmo de adaptación e integración de las regiones en el mercado único. Los objetivos fundamentales de este Programa Operativo (PO) fueron: a) elevar la competitividad del sistema productivo, b) acelerar la convergencia con las economías más desarrolladas, y c) promover la creación y desarrollo de la cooperación entre las regiones fronterizas con el fin de aumentar la cooperación económica.

De esta manera, el PO España-Marruecos estuvo dirigido a las provincias andaluzas de Cádiz y Málaga y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con una financiación total de 199,309 millones de euros, habiendo cofinanciado la UE el 54,7% del gasto (104,107 millones de euros). El PO se subdividió en dos tramos: un tramo regional: administrado por la Junta de Andalucía y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; y otro tramo plurirregional: administrado por: a) corporaciones locales: Ayuntamiento de Cádiz, Diputación de Cádiz, Ayuntamiento de Málaga, Diputación de Málaga, Mancomunidad de Municipios del bajo Guadalquivir, b) empresas públicas: Red eléctrica española, Telefónica, Puertos del Estado, y c) la administración central (Consejería de Economía y Hacienda, 2001: 19-20).

El PO se estructuró en cuatro Subprogramas y doce Medidas, a través de las cuales se articuló la ayuda FEDER. Durante la ejecución del Programa se definieron las Acciones concretas para cada una de las medidas. El 60% del gasto elegible se destinó al Subprograma 3 ‘Mejora de la permeabilidad de la frontera’, mientras que los Subprogramas 1 ‘Desarrollo socioeconómico’ y 2 ‘Medioambiente y patrimonio arquitectónico’ recibieron el 21% y 19% respectivamente. En función de dicha distribución de los recursos, las actuaciones más relevantes programadas se integraron en la Medida 1.1. de equipamiento de apoyo a la ac-

tividad productiva, en la Medida 3.1. de conexión y articulación, y en la Medida 3.3. de puertos, representando entre las tres el 80,4% del total de los recursos asignados para el programa.

El tramo regional administrado por la Junta de Andalucía destaca por haber contado con un presupuesto de 53,3 millones de euros, es decir, un 26,76% de la financiación total del PO. Dejando de lado el Subprograma 4 'Gestión y Seguimiento', el gobierno andaluz ejecutó 13 acciones incluidas en 5 medidas del Subprograma 1 (con 76 proyectos), 7 acciones correspondientes a 3 medidas del Subprograma 2 (35 proyectos) y 1 acción del Suprograma 3 (3 proyectos) (Consejería de Economía y Hacienda, 2001: 26).

Antes de 1994, la estrategia de desarrollo en la zona fronteriza del Estrecho era básicamente *defensiva,* centrada, gracias a diversos programas de desarrollo, en reducir las debilidades y afrontar las amenazas con proyectos concretos, tanto en zonas rurales como urbanas, sin tener en cuenta un verdadero aprovechamiento de la situación fronteriza. El PO Interreg II (1994-1999) permitió una evolución significativa de esta estrategia básicamente defensiva hacia una estrategia *reactiva,* en una doble dirección: por una parte, desarrollar fortalezas para afrontar mejor las amenazas, y por otra, reducir las debilidades para aprovechar las oportunidades y tratar de eliminar los efectos transfronterizos. El PO Interreg III (2000-2006) propuso una estrategia que tenía como finalidad desarrollar las fortalezas para aprovechar las oportunidades, es decir una estrategia *proactiva*, con un mayor compromiso de los agentes tanto públicos como privados en el desarrollo de la zona fronteriza. Esto conllevaría, como el PO Interreg II, la eliminación de los efectos fronterizos, pero a diferencia de éste, también incluiría la amplia cooperación hispano–marroquí a efectos de fomentar un desarrollo económico y social sostenido en la zona (Ministerio de Hacienda 2001: 34). La identificación de los elementos que componen el análisis DAFO utilizados de cara a la programación del Interreg III se realizó a partir de un diagnóstico socio-económico de la región fronteriza del Estrecho. Los resultados de dicho análisis se reflejan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Análisis DAFO PO Interreg III-A España-Marruecos

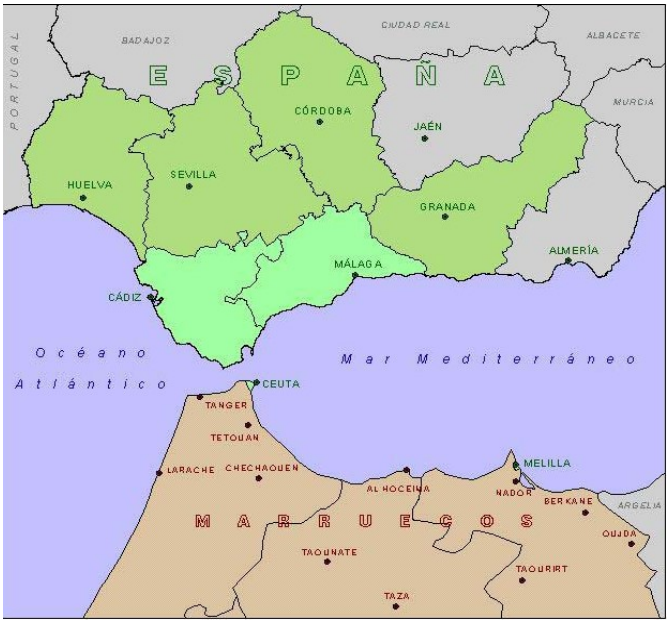
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
* Plataforma de intercambios con Marruecos * Dinamismo empresarial. * Importancia de los recursos naturales y el patrimonio arquitectónico para el desarrollo turístico litoral y rural. * Capacidad de atracción de inversiones. * Zona multicultural y políglota. * Complementariedad transfronteriza de los factores de producción.	* Desarrollo de los intercambios Europa-África. * Desarrollo de la Cuenca del Mediterráneo. * Acercamiento de Marruecos a la UE. * Aprovechamiento de la ubicación estratégica del territorio. * Desarrollo de la zona fronteriza con el sur de Portugal. * Desarrollo constante del turismo costero rural y urbano.
DEBILIDADES	**AMENAZAS**
* Carencia en la accesibilidad a la zona. * Inmigración ilegal. * Alta tasa de paro. * Marginalidad del territorio. * Frontera “psicológica”, distanciamiento cultural. *Carencia de infraestructuras y desvertebración territorial en las zonas próximas al Estrecho.	* Inmigración difícilmente contenible. * Antagonismo socio-cultural. * Competitividad en los mismos mercados agroalimentarios y turísticos. * Espacio de la zona convertida en “zona de paso”. * Desarticulación económica y territorial.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2001: 35).

Siguiendo las orientaciones de la Comisión Europea y en coherencia con las prioridades contenidas en el Marco Comunitario de Apoyo

2000-2006, el PO Interreg III-A España-Marruecos (2000-2006) fue elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, la Junta de Andalucía y las Autoridades de Ceuta y Melilla, en colaboración con el Reino de Marruecos, y contó con una asignación de 169,4 millones de euros. Si bien las zonas subvencionables eran sólo españolas, los proyectos debían tener un importante impacto en el Norte de Marruecos, pudiendo alcanzar a unas 12 millones de personas en ese entonces, 6,2 millones de la parte española y 5,9 millones de la marroquí.

Mapa 1. Zonas elegibles del PO Interreg III-A España-Marruecos



Fuente: Ministerio de Hacienda (2001: 8).

Este programa supuso finalmente un montante total de ayuda FEDER de 170.586.658 euros distribuido en los 115 proyectos desarrollados durante tres convocatorias consecutivas, en los años 2002, 2004 y

2005[14]. Muchos de los proyectos aprobados pueden considerarse, en realidad, como parte de un mismo proyecto subdividido en dos o tres fases a efectos de su ejecución, o incluso como parte de un único gran proyecto integrado. El mayor número de proyectos aprobados se ha enmarcado en las medidas de los ejes 3 (Desarrollo Socioeconómico y promoción de la empleabilidad) y 4 (Fomento de la cooperación e integración social e institucional), con 39 y 32 proyectos en total respectivamente, seguidos por el eje 2 (Valorización, promoción y conservación de los recursos comunes) con 27 proyectos y el eje 1 (Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo), con 17 proyectos aprobados[15].

A través de sus Consejerías, empresas y agencias públicas el gobierno regional andaluz ejecutó proyectos en todos los ejes y medidas del PO. Además, prácticamente la mitad de los proyectos fueron ejecutados por la Junta de Andalucía (48 proyectos, 41,7%), habiendo sido varios de ellos aprobados en dos o tres convocatorias y por tanto ejecutados en diferentes fases. También es destacable, en cuanto al número de proyectos coordinados, la labor del IEDT que ejecutó 11 proyectos: 6 en Maarifa 1 (1ª convocatoria), 5 en Maarifa 2 (2º convocatoria) y 1 denominado Arrabt (3ª convocatoria), en los 4 ejes y en siete de las nueve medidas del PO. Por su parte, el Ayuntamiento de Málaga desarrolló en el marco del proyecto integral denominado "Programa de Desarrollo del Medio Urbano de Málaga, Nador y Tetuán" (PDMU Málaga, Nador, Tetuán) un total de 15 proyectos: 7 en la 1ª convocatoria, 6 en la 2ª y 2 en la 3ª convocatoria. Las ciudades autónomas fronterizas con Marruecos también han participado ampliamente en este PO. La

[14] La fecha a partir de la cual los gastos fueron subvencionables fue el 22/11/2000 y la fecha límite de subvencionabilidad de los gastos fue el 31/12/2008.

[15] Datos obtenidos de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda: http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcpp0006/fe/f/i3/Paginas/emgsc.aspx

Ciudad Autónoma de Melilla implementó 10 proyectos, en los ejes 1, 3 y 4 y en cuatro medidas distintas: 4 proyectos en la 1ª convocatoria, 5 en la 2ª convocatoria, y 1 en la 3ª Convocatoria. Por su lado, la Ciudad Autónoma de Ceuta ejecutó un total de 9 proyectos: 4 en la 1ª convocatoria, y 5 en la 2ª.

Las actuaciones llevadas a cabo por los proyectos del PO Interreg III-A han tenido un importante impacto directo en el desarrollo de la región andaluza y cuanto menos indirecto en la zona norte de Marruecos y en sus ciudadanos. Por ejemplo, las acciones orientadas a la mejora de infraestructuras viales y sanitarias en el Campo de Gibraltar tienen una repercusión positiva clara en los ciudadanos españoles y también marroquíes que transitan por la zona y hacen uso de los distintos servicios públicos.

Ahora bien, la implementación de este PO planteó ciertas dificultades que radicaban fundamentalmente en las restricciones y características propias del programa, en el contexto en el que uno de los Estados participantes no es miembro de la UE. Por ejemplo, la falta de financiación comunitaria para Marruecos ocasionó la falta de implicación de las autoridades marroquíes en la gestión del programa, a pesar de las reiteradas invitaciones realizadas por parte de la Autoridad de Gestión. Además, las limitaciones reglamentarias que impedían la realización de gasto en territorio marroquí obstaculizaron posibles vías de colaboración entre instituciones de ambas orillas. No obstante, algunas entidades marroquíes se implicaron igualmente en la ejecución de determinadas acciones en calidad de colaboradoras (en vez de socias). Por otra parte, existía la dificultad operativa de articular los instrumentos financieros comunitarios Interreg y MEDA, concebidos con objetivos y estrategias de aplicación diferentes. En consecuencia, el alcance de los proyectos, más allá del impacto sobre el conjunto del territorio transfronterizo, quedaba condicionado a la coordinación de los fondos FEDER con la adecuada aplicación de los recursos del Programa MEDA, con el fin de asegurar el desarrollo armónico de las actuaciones a ambos lados de la frontera (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010: 34). En

este sentido, mientras España apostaba por una coordinación de Interreg con MEDA, Marruecos prefería canalizar las iniciativas de cooperación por canales alternativos a MEDA, proponiendo el recurso a la cooperación bilateral (Ministerio de Hacienda, 2003: 5).

Las dificultades mencionadas han pretendido solventarse con el nuevo IEVA, operativo desde 2007, en el que los socios marroquíes podrían gestionar recursos financieros y realizar gasto en su territorio, y además los gobiernos fronterizos deben acordar un plan de desarrollo estratégico con objeto de que prime la visión transnacional sobre las ópticas nacionales en la asignación de recursos.

Por otra parte, conviene tener presente el distinto grado de descentralización política en ambos países y las diferencias en cuanto a competencias se refiere, lo cual ocasionó cierta demora en la ejecución de las acciones determinada básicamente por el peso significativo de las tareas burocrático-administrativas. A ello se sumó el hecho de que muchos de los proyectos de carácter estructurante aprobados y con calendarios de ejecución que inicialmente abarcaban varios años tuvieron que dividirse en dos o tres fases para ajustarse a los períodos temporales administrativos de cada convocatoria. Una mayor amplitud temporal administrativa para la ejecución de los proyectos desde la primera convocatoria podría haber redundado en una mayor eficacia en la gestión de los mismos además de agilizar la fluidez del circuito financiero de la ayuda (Ministerio de Hacienda, 2003: 9).

Por último, la cooperación transfronteriza en el marco de este programa se vio afectada por el contexto de las relaciones diplomáticas entre España y Marruecos que durante el período 2000-2006 atravesaron momentos críticos, dificultando en algunos casos la articulación de los partenariados mixtos hispano-marroquí. No obstante, cuando no fue posible establecer una estrategia de cooperación formal con socios marroquíes, particularmente en el caso de Ceuta y Melilla, los órganos gestores españoles procuraron que sus proyectos tuvieran un impacto considerable en la zona fronteriza en su conjunto de cara a beneficiar

de forma directa o indirecta a los ciudadanos de ambos lados de la frontera.

A partir de la entrada en vigor de la Política de Cohesión de la UE 2007-2013, la cooperación transfronteriza con países extracomunitarios dejó de estar encuadrada en el Objetivo de Cooperación Territorial Europea y pasó a formar parte de la PEV a través del Programa de Cooperación Transfronteriza del IEVA que cuenta con una asignación presupuestaria de mil millones de euros para todo el período, financiado con el FEDER y con fondos de la rúbrica de acciones exteriores del presupuesto de la Unión. Para el espacio mediterráneo la PEV dispuso del Programa Cuenca Mediterránea dotado de 173 millones de euros[16] y, por otra parte, del Programa bilateral España-Marruecos con 156 millones de euros asignados. Este último no ha podido implementarse por falta de acuerdo político entre las partes para diseñar un programa de actuación conjunto, por lo que la asignación financiera del FEDER se redirigió hacia el PO España- Fronteras Exteriores 2008-2013 (POCTEFEX) a fin de asegurar la continuidad de los vínculos de cooperación entre los socios españoles y marroquíes[17].

Con objeto de realizar un diagnóstico de la situación actual de la zona transfronteriza del Estrecho que permitiese orientar los objetivos operativos y ámbitos de intervención en el marco de un programa de

[16] Desafortunadamente Marruecos no puede participar en este PO por no haber firmado el protocolo financiero requerido por la UE.

[17] De acuerdo con lo establecido en el art. 21, apartado 5 del Reglamento (CE) 1083/2006, en 2008 y en 2009, la contribución anual del FEDER a los programas transfronterizos con arreglo al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación con respecto a la cual no se haya presentado a la Comisión, a más tardar el 30 de junio, un programa operativo, “se pondrá a disposición de los Estados miembros de que se trate para la financiación de la cooperación transfronteriza, incluida la cooperación a lo largo de las fronteras exteriores”. Cfr.: http://www.poctefex.eu/

cooperación transfronteriza España-Marruecos para el período 2008-2013, el Ministerio de Economía y Hacienda español elaboró el siguiente análisis DAFO.

Cuadro 2: Síntesis del análisis DAFO PO POCTEFEX

DEBILIDADES	AMENAZAS
* Situación geográfica periférica respecto al centro de gravedad político y económico de la Unión Europea. * Escasa vertebración interna del territorio elegible. * Deficiencias en términos de accesibilidad y conectividad entre las zonas fronterizas. * Complejidad del control y gestión de los flujos de inmigración irregular. * Elevada incidencia del desempleo, especialmente entre jóvenes y mujeres, y elevados índices de analfabetismo y de abandono escolar precoz en las zonas rurales marroquíes, que afectan de manera más intensa a las mujeres. * Bajos niveles de inversión y cooperación en investigación y desarrollo tecnológico, y de productividad del trabajo.	* Riesgo de consolidación del espacio fronterizo en zona de paso, sin ningún tipo de integración social y cultural de sus comunidades. * Estancamiento y reducción de la población en las pequeñas localidades de interior, y aumento de los desequilibrios intraterritoriales. * Persistencia de obstáculos a la integración social y económica de las personas inmigrantes. * Difícil adaptación de determinadas actividades productivas a un entorno internacional globalizado, y mejor percepción de los factores de competencia que los de complementariedad ante nuevos mercados.

* Fuerte desequilibrio en términos de renta per cápita, y de la situación socioeconómica entre ambos países. * Alta concentración territorial de la actividad productiva, y por tanto también residencial. * Entorno poco propicio a las iniciativas empresariales mixtas.	* Aumento de la presión sobre los espacios naturales y los recursos ambientales del espacio de cooperación.
FORTALEZAS	**OPORTUNIDADES**
* Diversidad interna, riqueza paisajística y significación ambiental del territorio de cooperación transfronteriza. * Importante red de ciudades de dimensión media en el sur de la península y el norte de Marruecos. * Estructura de población joven y crecimiento vegetativo positivo. * Buen ritmo de crecimiento económico, capacidad para atraer inversiones y dinamismo empresarial. * Existencia de flujos, intercambios y puntos de contacto económicos y culturales entre las zonas de cooperación transfronteriza.	* Situación geoestratégica abierta a dos mares y dos continentes. * Impacto positivo de los flujos migratorios regularizados sobre las economías de las zonas fronterizas. * Perspectivas de desarrollo de la Cuenca Mediterránea. * Creciente incorporación de personas y empresas la sociedad de la información, en paralelo a una mejora progresiva de los niveles de cualificación de las personas. * Potencial de crecimiento del sector turístico y de las energías renovables.

* Rico patrimonio histórico, cultural y arquitectónico. * Existencia de figuras de protección de los espacios naturales y los recursos ambientales. * Larga tradición de cooperación institucional para el desarrollo transfronterizo.	* Consolidación de las herramientas de planificación estratégica.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2010: 27).

En términos generales, esta matriz DAFO presenta similares características a la obtenida en la programación del PO Interreg III-A. No obstante, sí se pueden apuntar algunos elementos que se incorporan al diagnóstico y que responden a los cambios experimentados por la sociedad en la última década. Por ejemplo, entre las debilidades se incorporan el bajo nivel de inversión y cooperación en I+D+I y de productividad del trabajo, así como la alta tasa de desempleo y de analfabetismo particularmente entre los jóvenes y mujeres. Por tanto, una mayor inversión en formación especializada y en I+D+I en los procesos productivos de las empresas contribuiría a la creación de nuevos puestos de trabajo y la consiguiente inserción laboral de este sector de la población. Más aún cuando entre las fortalezas se destaca una estructura de población joven, un buen ritmo de crecimiento económico (en especial en Marruecos que no ha llegado a sentir tan fuertemente como España los efectos negativos de la crisis económica), la capacidad para atraer inversiones y el dinamismo empresarial.

Identificar como una debilidad el entorno poco propicio a las iniciativas empresariales parece indicar que aún no se ha conseguido instaurar un clima de confianza mutua en la esfera de los negocios, y por tanto sigue persistiendo una frontera 'psicológica' y cierta distancia y desconocimiento sobre la idiosincrasia de los pueblos de ambas orillas, factor que ya se diagnosticaba en el anterior PO. Se suman a ello dos

amenazas: la difícil adaptación de determinadas actividades productivas al entorno econó

mico internacional y la percepción acerca de que los factores de competencia predominan sobre los de complementariedad, en particular en el mercado agroalimentario, cuestión esta última que ya se ponía de manifiesto en el DAFO del Interreg III-A.

Si bien se señala como debilidad la complejidad para el control y gestión de los flujos de inmigración irregular, en la otra cara de la moneda existe la oportunidad de potenciar el impacto positivo de los flujos migratorios regularizados sobre las economías de las zonas fronterizas. Por otro lado, frente a la amenaza que significa el aumento de la presión sobre los espacios y recursos naturales, se encuentra la fortaleza de que existen figuras de protección para ellos, y además su preservación abre expectativas de crecimiento económico en el sector turístico.

Otra de las fortalezas que se introduce es la amplia tradición de cooperación institucional para el desarrollo transfronterizo, lo cual constituye un importante y necesario avance con respecto al período de programación anterior. Esto resulta clave a la hora de aprovechar la oportunidad que se presenta de consolidar herramientas de planificación estratégica.

POCTEFEX 2008-09 fue inicialmente una herramienta transitoria y surgió, como se dijo más arriba, ante la imposibilidad de poner en marcha el programa bilateral España-Marruecos de cooperación transfronteriza encuadrado en el Programa de Rutas Marítimas del IEVA por falta de una programación conjunta entre las partes dentro de los plazos reglamentariamente establecidos. En consecuencia, el pasado 30/06/2010 se decidió redirigir los recursos FEDER consignados al programa a través del POCTEFEX 2008-2013 que se encuadra en el Objetivo de Cooperación Territorial Europea con el formato de un PO de Cooperación Transfronteriza específico para el desarrollo de proyectos de cooperación entre España y Marruecos que aseguren la continuidad de los vínculos, acuerdos y proyectos comunes ya existentes.

Esta configuración permite el uso de los recursos del FEDER en el territorio comunitario y la ejecución de hasta un 10% de dicha asignación en gasto elegible generado directamente en Marruecos. El objetivo general del Programa es potenciar un desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación. Sus objetivos específicos son seis: 1) Mejorar la movilidad y la accesibilidad entre los territorios incluidos en las áreas de cooperación transfronteriza; 2) Fomentar una gestión sostenible e integrada de los recursos energéticos y del entorno medioambiental; 3) Poner en valor el patrimonio natural y cultural de los territorios fronterizos, como base para el fortalecimiento de la imagen local y para el desarrollo de nuevas actividades económicas; 4) Reforzar la cooperación empresarial transfronteriza; 5) Impulsar los intercambios, el acercamiento y la integración social, educativa e intercultural de la población de los territorios fronterizos; 6) Fortalecer las capacidades de las instituciones locales y/o regionales y contribuir a visualizar marcos de gobernanza comunes.

El Programa define tres prioridades: 1) Área de cooperación transfronteriza del Estrecho, 2) Área de cooperación transfronteriza Atlántica y 3) Asistencia Técnica a la gestión conjunta del Programa, con sus respectivos objetivos operativos, tal como se reflejan en el Cuadro 3. La ayuda FEDER asignada para el período 2008-2013 es de 94.447.138 euros, siendo 73.664.014 euros para el área del Estrecho, 15.116.298 euros para el área Atlántica, y 5.666.826 euros para la asistencia técnica conjunta[18].

[18] Decisión C (2011) 918 final, de 18/02/2011.

Cuadro 3. Prioridades y objetivos operativos del PO POCTEFEX

	P1. ÁREA DEL ESTRECHO	**P2. ÁREA ATLÁNTICA**
OBJETIVOS OPERATIVOS	1. Fomentar el desarrollo socioeconómico y la mejora de la conectividad territorial. 2. Promocionar de la sostenibilidad medioambiental y la prevención de riesgos. 3. Poner en valor el patrimonio y promoción del diálogo cultural y la cooperación en la educación de jóvenes y la integración de inmigrantes. 4. Promocionar mejores condiciones para garantizar la movilidad de personas, bienes y capitales en el territorio transfronterizo.	1. Fomentar del desarrollo socioeconómico del territorio transfronterizo. 2. Promocionar la sostenibilidad ambiental del territorio fronterizo. 3. Fortalecer la cooperación institucional, educativa y cultural.
ESPAÑA: ZONAS ELEGIBLES	*Provincia de Almería *Provincia de Granada *Provincia de Málaga *Provincia de Cádiz *Provincia de Huelva *Ciudad Autónoma de Ceuta *Ciudad Autónoma de	*Provincia de Las Palmas (Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote)

	Melilla	
ESPAÑA: ZONAS ELEGIBLES ADYACENTES[19]	*Provincia de Sevilla *Provincia de Córdoba *Provincia de Jaén	*Provincia de Santa Cruz de Tenerife (La Palma, La Gomera, El Hierro, Tenerife)
FRONTERAS EXTERIORES: ZONAS ELEGIBLES (incluyendo territorios bajo jurisdicción o administración marroquí[20])	*Región Tánger Tetuán (provincias de Chefchaouen, Larache, Tetuán, Tánger-Assilah, Fahs-Beni Makada) *Región Taza-Alhoceima-Taounate (con las tres provincias homónimas) *Región Oriental (prefectura de Outjda-Angad, y provincias de Jerada, Figuig, Taourit, Berkane, Nador)	*Región Guelmin-Es-Smara *Región Souss Massa Dràa *Región Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra

[19] Se aplica una limitación de hasta el 20% de los recursos FEDER.

[20] Según la Comisión Europea, ello no significa el reconocimiento por la Comunidad de las reclamaciones de Marruecos sobre el territorio del Sáhara Occidental. Además, los proyectos deben beneficiar a la población de la región concernida. Estas dos consideraciones deberían ser aceptadas por la contraparte marroquí.

FINANCIACIÓN FEDER (€)	73.664.014	15.116.298

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de: Ministerio de Economía y Hacienda (2010).

La 1ª convocatoria del POCTEFEX tuvo lugar entre el 31/07 y el 15/10 de 2009. De un total de 98 candidaturas recibidas, 65 correspondían al área del Estrecho y 32 al área del Atlántico. Finalmente se aprobaron 39 proyectos, 30 y 9 respectivamente, a ejecutar desde enero de 2010 hasta el 30/06/2011. De los 25.520.679,44 euros de ayuda FEDER aprobados (75% del coste elegible de los proyectos) 21.528.952,27 euros corresponden al área del Estrecho[21].

La mayoría de los proyectos seleccionados en el área del Estrecho se concentraron en el Objetivo operativo 1 con 12 proyectos y en el Objetivo 3 con 9 proyectos (40% y 30% respectivamente). Los Objetivos 2 y 4 contaron con 2 proyectos aprobados cada uno (6,67% respectivamente). Además, se aprobaron 5 proyectos estructurantes (16%), es decir, aquellos que abordan varios Objetivos Operativos (mínimo dos, máximo 3) bajo un mismo enfoque estratégico e integrado a nivel territorial, los cuales suman en conjunto un total de 7.312.942,81 euros de ayuda FEDER, el 33,97 % del total FEDER de la 1ª Convocatoria. Ello da muestra de que los proyectos estructurantes o vertebradores del territorio constituyen una prioridad del Programa, en consonancia con los resultados del diagnóstico de la zona fronteriza en el cual destaca el riesgo de que la falta de una estrategia de vertebración territorial y socioeconómica compartida convierta este espacio en una zona de paso de mercancías y personas, sin ningún tipo de integración social y cultural de sus comunidades.

[21] Los datos sobre el PO POCTEFEX han sido extraídos de su sitio web: http://www.poctefex.eu/

En cuanto a la localización de las entidades beneficiarias, los resultados arrojan una importante representatividad territorial de la totalidad de las provincias y ciudades autónomas elegibles: Sevilla (28,55%), Málaga (8,16%), Granada (8,15%), Cádiz (3,6%), Melilla (2,4%) y Ceuta (1,2%). Y en lo referente a la tipología de entidades socias que participan en los proyectos por parte española se visualiza un predominio de las organizaciones sin ánimo de lucro (15 ONG) y de empresas públicas y otros organismos públicos (13), seguidos de las entidades públicas locales (municipios, provincias, supramunicipal) (12) y de las Consejerías de la Comunidad Autónoma de Andaluza (5).

Cabe destacar la participación de 91 entidades marroquíes implicadas en las propuestas presentadas a la 1ª Convocatoria, incluyendo una gran diversidad de entidades: universidades, institutos de investigación, cámaras de comercio, asociaciones de empresarios, sindicatos, delegaciones ministeriales (de los ámbitos de la agricultura, turismo, cultura, urbanismo, ordenación del territorio, sanidad), comunas y consejos provinciales de las áreas elegibles marroquíes y agencias de desarrollo regional. Si bien estas entidades no pueden gestionar fondos del Programa ni constituirse como socios formales, muchas de ellas han participado activamente en las actuaciones de los proyectos lo cual pone de relieve la fortaleza de sus relaciones como socios a lo largo de dos décadas de cooperación.

La 2ª convocatoria del POCTEFEX comenzó el 07/03/2011 y cerró el plazo de presentación de candidaturas el 30/04/2011, previendo comunicar su resolución en octubre del mismo año. Los proyectos seleccionados tendrán como plazo de ejecución hasta el 31/12/2013. El importe máximo FEDER disponible es de 63.232.998 euros para las anualidades 2010-2013: 52.446.548 euros para el Área del Estrecho y 10.766.450 euros para el Área del Atlántico.

IV. DE ZONA DE PASO A ZONA INTERDEPENDIENTE: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS.

En tanto zonas de unión, de contacto y relación entre países, las fronteras se constituyen en áreas donde se producen intercambios de toda índole y en las que el componente económico es muy importante, en especial en el marco del capitalismo global. Empero, la libertad de mercado es fácilmente obstaculizada cuando existe un exceso de celo en el control de las fronteras dado que ello entorpece la fluidez de los intercambios (Baraja Escudero, 2006: 434). En la medida en que se pretende mantener unas fronteras abiertas en unos ámbitos pero no en otros, surgen grandes contradicciones, y éste es justamente uno de los principales problemas de la zona transfronteriza del Estrecho de Gibraltar[22], inmerso en la dicotomía entre un "espacio fronterizo conflictivo" y un "espacio transnacional" (El Houdaïgui, 2005) y que corre el riesgo de convertirse en una 'zona de paso' en vez de en una zona integrada interdependiente y competitiva a nivel global.

Cabe advertir que las deficiencias en la accesibilidad y conectividad de las zonas fronterizas y la escasa fluidez en el tránsito fronterizo de personas y bienes son factores que limitan algunas posibilidades de desarrollo conjunto –por ejemplo, una mayor cooperación entre empresas de ambos países que se concretara en un mayor número de iniciativas mixtas hispano-marroquíes-, y que refuerzan la tendencia de este espacio fronterizo a permanecer como zona de paso, y sin una suficiente vertebración social, económica y cultural, pese a los innumerables puntos de contacto y de intercambio existentes (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010: 15).

Si consideramos que: a) las potencialidades de desarrollo conjunto de la región transfronteriza del Estrecho son especialmente elevadas, b) los gobiernos centrales y regionales español y marroquí están apostando de forma decisiva por el desarrollo de sus regiones sur y norte

[22] Cuestión que afecta de forma muy acentuada, a la zona fronteriza de Ceuta y Melilla con Marruecos, donde la aplicación de un modelo de control fronterizo férreo no resulta viable dado que terminaría perjudicando la economía de las dos ciudades autónomas.

respectivamente[23], y c) la UE continúa destinando importantes recursos financieros hacia esta zona, entonces la cooperación transfronteriza como instrumento de desarrollo constituye una oportunidad que debe aprovecharse al máximo a fin de contribuir a que la zona transfronteriza se vuelva cada día menos 'zona de paso' y más 'zona interdependiente'.

Ahora bien, existe una serie de requisitos básicos para que la cooperación transfronteriza funcione adecuadamente, a saber:

* voluntad política de todas las partes: esto implica una cierta estabilidad en las relaciones bilaterales hispano-marroquíes y el interés por parte de los agentes regionales y locales en participar en los proyectos de cooperación;
* definición de un programa de desarrollo conjunto en la zona fronteriza elegible;
* descentralización: al menos un mínimo nivel para que sea posible la cooperación descentralizada, apuntando a la incorporación de la mayor cantidad posible de agentes territoriales a los partenariados ;
* capacidad técnica y de cofinanciación de los agentes regionales: para absorber los fondos y gestionar los proyectos;
* coordinación entre actores: a fin evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos en los mismos sectores y el que algunas zonas o sectores con necesidad queden sin cubrir;
* continuidad en las acciones sin perder de vista los objetivos consensuados en el programa de desarrollo territorial conjunto.

Si sometemos a evaluación estos requisitos en función de la experiencia de más de 15 años de cooperación transfronteriza en el área del

[23] Ello puede explicarse tanto en clave interna -mayor cohesión territorial- como en clave externa -mejora de la posición geoestratégica en el Estrecho de Gibraltar-.

Estrecho de Gibraltar obtenemos los siguientes resultados que entrañan a su vez oportunidades y desafíos para el futuro de la cooperación en la zona:

* Se visualiza un creciente interés por parte de los actores regionales en participar en los proyectos de cooperación transfronteriza aunque los continuos altibajos a nivel de los gobiernos centrales en torno a distintas crisis diplomáticas han acarreado ciertas dificultades en la implementación de algunos proyectos.

* El requisito de definición de un programa de desarrollo fronterizo consensuado entre ambos gobiernos no se cumplió y por tanto el Programa bilateral España-Marruecos de cooperación transfronteriza del IEVA para el período 2007-2013 no pudo implementarse. Esta situación parece cuanto menos incongruente a tenor de las privilegiadas relaciones euro-marroquíes cuyo hito ha sido la firma del Estatuto Avanzado EU-Marruecos en 2008, y para el cual contó con el apoyo del gobierno español. En todo caso, las razones de la negativa marroquí para participar en el programa bilateral con España podrían encontrar su explicación en el factor reivindicativo territorial. Por una parte, Ceuta y Melilla siguen siendo territorios elegibles del PO por parte española y Marruecos no está dispuesto a negociar con sus autoridades un plan de desarrollo conjunto para la zona. Por otra parte, si bien el área Atlántica incluye al territorio del Sáhara Occidental, el documento del POCTEFEX aclara en dos oportunidades que “su inclusión no implica reconocimiento por parte de la UE de la reivindicación del territorio del Sáhara Occidental por parte de Marruecos”, y que “los proyectos deben beneficiar a la población de la región concernida. Además, estas consideraciones deberían ser aceptadas por la contraparte marroquí” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010: 7, 8). Está claro que el componente de soberanía territorial marroquí ha primado en este caso sobre la oportunidad de desarrollo de la zona a través de la cooperación transfronteriza.

* Especialmente en el Norte de Marruecos -aunque también en Andalucía- se va apreciando una participación cada vez más numerosa y diversificada de los agentes implicados en los proyectos, lo cual es un factor que favorece los procesos democráticos y descentralizadores. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones en el caso marroquí sigue estando mayormente centralizado, obstaculizando el funcionamiento adecuado de los proyectos al ralentizar los procesos burocrático-administrativos.

* La continuidad e incluso el incremento en el número de proyectos aprobados da cuenta de la persistencia de necesidades de desarrollo territorial así como del reconocimiento a la buena gestión y ejecución de los mismos, lo cual ha coadyuvado a la capitalización de los resultados. No obstante, el tiempo de ejecución de los proyectos definido por los PO sigue siendo en muchos casos bastante limitado aun contando con los períodos de prórroga. A ello se suma la demora en el desembolso de los fondos lo cual condiciona aun más la implementación de las acciones programadas en los proyectos.

* Los proyectos ejecutados desde mediados de los 90 han reportado importantes beneficios vinculados al desarrollo socio-económico y sostenible de ambas regiones en los diferentes sectores de actuación preferente como medio ambiente, transportes y obras públicas, cultura y patrimonio, turismo, empleo, formación y salud, pero también han generado un mayor vínculo profesional y personal entre españoles y marroquíes. El intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas así como el trabajo cotidiano, conjunto y continuado ha derivado en un mayor conocimiento a nivel humano y profesional, del ‘ser’ y del ‘hacer’, llegando incluso a minimizar en cierto grado las históricas percepciones negativas mutuas de ambos pueblos. Aun así, es necesario reforzar la confianza a nivel empresarial.

* Con objeto de evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos en los mismos sectores de cooperación territorial, y a fin de dar continuidad a las acciones emprendidas resulta indispensable definir un plan estraté-

gico de desarrollo transfronterizo contando con todos los actores implicados a nivel central, regional y local. En este sentido, sería recomendable aprovechar las experiencias puestas en marcha tanto por el Programa ART GOLD como por el Plan Estratégico de Trabajo (PET) Cádiz- Región de Tánger-Tetuán (2007-2013) del IEDT y la DGCL.

En conclusión, son claras las oportunidades pero también los desafíos con los que se encuentran los actores de la cooperación transfronteriza. En todo caso, no sólo las oportunidades sino también las necesidades de desarrollo del sur español y del norte marroquí obligan a hacer frente a los desafíos y a sacar el máximo provecho de las potencialidades que presenta esta zona fronteriza tan singular.

V. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

BARAJA ESCUDERO, M. (2006): *Frontera e inmigración: Una aproximación a su Estudio en el Estrecho de Gibraltar (1991-2004).* Universidad de Sevilla [tesis doctoral].

COMISIÓN EUROPEA (2007): *Morocco Strategy Paper 2007–2013.* IEVA. Disponible en:http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_morocco_en.pdf (con acceso: 01/07/2011).

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2001): *Actuaciones desarrolladas por la Junta de Andalucía en el marco de la Iniciativa Comunitaria Interreg II España-Marruecos (1994-1999).* Dirección General de Fondos Europeos, Junta de Andalucía. Diciembre de 2000.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006): *La iniciativa comunitaria Interreg III en la Junta de Andalucía (2000-2006).* Sevilla, Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007a): *Estrategia para la Competitividad en Andalucía 2007-2013*. Sevilla, Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007b): *Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013*. Sevilla, Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA (2006): *Informe sobre la Cooperación de la Junta de Andalucía con el Reino de Marruecos 2003-2005*. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA (2009a): *Informe Anual de la Cooperación Andaluza 2009*. AACID.

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA (2009b): *Plan Anual de Cooperación Andaluza (PACA) 2010.* BOJA núm. 160, 17/08/2010.

IGLESIAS, M. (2010): *Conflicto y Cooperación entre España y Marruecos (1956-2008).* Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

INDH (2011): *Rapport d`Activités 2005-2010*. Coordination Nationale de l`INDH, Reino de Marruecos. Disponible en : http://www.indh.gov.ma/Fr/doc/RAPPORT_DACTIVITE_INDH_2005_2010.pdf (con acceso 25/07/2011)

JUNTA DE ANDALUCÍA (2008): *La huella de Europa en Andalucía.* Consejería de Economía y Hacienda, Sevilla.

LÓPEZ LARA, E. (2008): "Cooperación y desarrollo territorial en el espacio fronterizo del Norte de Marruecos". *Estudios Fronterizos*, año/vol. 9, num. 17, enero-junio, 43-71.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): *Programa de Cooperación Transfronteriza España- Fronteras Exteriores 2008-2013.* Versión del 13/09/2010.

MINISTERIO DE HACIENDA (2001): *PIC Interreg III-A Cooperación Transfronteriza España – Marruecos (2000 - 2006) FEDER*. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Versión aprobada mediante la Decisión C(2001) 3500 de 27/11/2001.

MINISTERIO DE HACIENDA (2003): *Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg III-A España Marruecos*. Informe elaborado por la asistencia técnica de TAU Planificación Territorial para la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda. Madrid, 30 de Diciembre de 2003.

MORÉ, I. (2007): *La vida en la frontera*. Madrid, Marcial Pons.

PNUD (2009a): *Líneas directrices en apoyo a la estrategia regional para la cooperación internacional. Región de Tánger-Tetuán*. Programa ART GOLD Marruecos. IEDT

PNUD (2009b): *Líneas directrices en apoyo a la estrategia regional para la cooperación internacional. Región Oriental*. Programa ART GOLD Marruecos. IEDT.

PDT (2003): *Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía- Marruecos (2003-2006).* Firmado en Rabat, el 19 de marzo de 2003 por la administración de la Junta de Andalucía y la administración del Reino de Marruecos.

REINO DE MARRUECOS (2005) : *Rapport Général "50 ans de développement humain au Maroc et perspectives 2025".* Rabat.

TUÑÓN, J. (2010): *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea.* Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

YADIA, M. (2008): "Los actores del desarrollo local en Marruecos" en: GÓMEZ MORALES, J. (coord.): *La gestión de Proyectos de Cooperación Transfronteriza.* Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 46-51.

ZURLO, Y. (2005): *Ceuta et Melilla. Histoire, représentations et devenir de deux enclaves espagnoles*. Paris, L`Harmatan.

EL PAPEL DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL: HACIA UN DESARROLLO HUMANO, DEMOCRÁTICO Y EQUITATIVO

Noelia Melero Aguilar

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. III. ESTRATEGIA DE BIENESTAR. IV. ESTRATEGIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES. V. ENFOQUE DE LUCHA CONTRA LA POBREZA. VI. ENFOQUE DE LA EFICACIA. VII. ESTRATEGIA DE POTENCIACIÓN DE LA MUJER. VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN. IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Las mujeres, históricamente, han estado inmersas en la cotidianidad, en la resolución de los problemas básicos para el desarrollo mínimo de las condiciones de vida, a veces, en los límites de la sobrevivencia, estando excluidas de los espacios de la toma de decisiones. En todo este proceso, DURÁN (2000) considera, que las mujeres han permanecido invisibles, siendo este dato influido por dos condiciones de tipo histórico. Por un lado, la consideración, de que el concepto de desarrollo era neutro, y por lo tanto se ha obviado el impacto de género, y como consecuencia , las diferencias por razón de sexo, y por otro, la propia evolución del movimiento asociativo de mujeres y el cambio de la denominación de "mujeres y desarrollo" al de "género y desarrollo". Desde este análisis, podemos concluir, que no hay un desarrollo neutral, y que las mujeres han estado al margen de éste durante años, por lo que esta situación, sólo podría variar, si se propone una alternativa al desarrollo, integrando a las mujeres como agentes y beneficiarias del cambio.

La revalorización de la mujer en la sociedad debe ser un hecho defendible y acompañado de medidas que hagan posible su empoderamiento, desde la visualización de los valores e intereses tanto de mujeres como de hombres. La sociedad, depende en su desarrollo del empleo de todos los recursos humanos, y por lo tanto, ambos: mujeres y hombres, deben participar totalmente para resolver las necesidades que se generen. La igualdad de género como derecho humano, según GONZÁLEZ, M (2000: 42), *"debe estar constantemente protegida y propulsada. Incluye aceptar y evaluar de forma igualitaria las diferencias que existen entre mujeres y hombres, incluyendo en esta igualdad el derecho a ser diferentes. Y esto es una responsabilidad compartida. No debe pensarse que concierne solamente a mujeres, a su desarrollo personal y a su independencia, sino a la totalidad de la sociedad".* De esta forma, se pretende revalorizar los aspectos que conforman a mujeres y hombres y que los hacen diferentes, sin que estas diferencias les impidan acceder a tareas, roles, y actividades públicas y privadas que tradicionalmente han sido negadas por el hecho de ser de un sexo u otro.

II. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Sobre esta visión de la desigualdad de género es sobre la cual se debe impulsar la realización de políticas que contemplen la perspectiva de género potenciando el desarrollo de las personas. Un desarrollo, que tienda al empoderamiento de las mujeres junto al respeto de sus derechos como ciudadanas libres, que les permita participar activamente en los procesos de toma de decisiones, generando sociedades más justas y equitativas.

En este sentido, las políticas de desarrollo con perspectiva de género se han venido llevando a cabo, desde que la igualdad y equidad entre mujeres y hombres fueran contempladas por Naciones Unidas, como eje principal dentro de sus políticas. Por lo que distintos enfoques, se han sucedido de manera paralela, reflejando en ellos, las buenas

intenciones de apostar por una sociedad con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

El concepto de igualdad de derechos entre mujeres y hombres, no fue considerado por Naciones Unidas, como algo relevante y por consecuencia, como objetivo dentro de sus políticas de desarrollo hasta los años setenta aproximadamente. Es interesante comprobar como en la puesta en marcha de estas estrategias, se puede apreciar como se establece un reconocimiento inicial a lo que sería su rol reproductivo, como única contribución a la sociedad, quedando las actividades productivas, en un segundo plano sobre las responsabilidades domésticas y familiares que debía ejercer. No obstante, esta primera consideración que se realiza hacia las mujeres y su participación social, evoluciona a través de las décadas, manifestándose estos cambios en las conferencias de Naciones Unidas[1] y en sus políticas de desarrollo, que con el pasar de los años, plantean una perspectiva de desarrollo mucho más amplia que las iniciales, tomando como referencia conceptos como el empoderamiento y la autonomía de las mujeres, como ejes fundamentales para un desarrollo de mujeres y hombres más justo y equitativo.

De esta forma, será a partir de los años 50 que surgen numerosos programas y proyectos, con el objetivo de ayudar y beneficiar a mujeres con escasos recursos, coincidiendo el interés en reconocer sus necesidades con el reconocimiento del papel que las mujeres desempeñan en el desarrollo. Estos proyectos reflejan una serie de estrategias que no se han llevado a cabo de manera lineal y progresiva. En ocasiones han llegado a coexistir en un mismo proyecto, aunque generalmente los planificadores prefieren combinar estrategias con el objetivo de satisfacer diferentes necesidades al mismo tiempo.

[1] Las Conferencias Internacionales, Convenciones, y Pactos a favor de la mujer que se inician desde Naciones Unidas se desarrollan de manera detallada en el capítulo siguiente.

III. ESTRATEGIA DE BIENESTAR

Es la más antigua política de desarrollo para las mujeres y sigue siendo la más popular. Su finalidad es la de ayudar a los grupos más vulnerables, a la vez que se conceden subvenciones para estimular el crecimiento económico. Esta estrategia considera a las mujeres como un grupo vulnerable, al igual que las personas mayores, o aquellas que se vean afectadas por algún tipo de minusvalía, y deben ser atendidas por ONG o agencias especializadas, que se encargan de su asistencia, proporcionándoles ayuda humanitaria a las mujeres de bajos ingresos, consideradas como las principales interesadas en el bienestar familiar por el rol que desempeñan como esposas y madres.

La estrategia se centra exclusivamente en el rol reproductivo de las mujeres, a través de la realización de innumerables proyectos y programas destinados a fomentar el papel de la mujer como cuidadora y madre, impulsando la puesta en marcha de programas de planificación familiar, donde se controlaba los altos índices de natalidad. En este sentido, los programas que se ponían en marcha partían de la concepción de que la pobreza podría disminuir reduciendo la fertilidad, por lo que el objeto de estudio de los programas que parten de esta estrategia, es la población femenina, sobre la que practican diferentes técnicas de control de natalidad.

La estrategia se basa en tres premisas que fundamentan el que las mujeres son receptoras pasivas del desarrollo, el rol principal que deben ejercer es el de madres, y el cuidado y atención a los hijos es un aporte fundamental al desarrollo económico. Aunque los programas de bienestar han ampliado su visión en las últimas décadas, según MOSER, C (1991:28) *"persiste el supuesto de que la maternidad es el rol más importante que juega la mujer en el desarrollo, lo que significa que los esfuerzos se concentran en la satisfacción de las necesidades prácticas de género relacionadas con su rol reproductivo"*. En este sentido en lugar de identificar como problema la falta de recursos, se señala a

la mujer como el eje central de la cuestión, bajo la presión de que el bienestar familiar depende exclusivamente de ellas.

La estrategia más allá de los logros alcanzados, recibió numerosas críticas, al considerarse que no constituye una base para la independencia de las mujeres, recibiendo el rechazo de profesionales y expertas en la materia que manifestaron su preocupación por los efectos negativos que estaban surgiendo en las mujeres a partir de la implementación de estos programas.

IV. ESTRATEGIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La desconfianza generada en la comunidad internacional por el desarrollo de la estrategia de bienestar, ocasionó que una nueva estrategia avecinara, como alternativa que se basara fundamentalmente, en la integración de las mujeres en el desarrollo, con la finalidad de reducir la desigualdad entre hombres y mujeres, sobre todo en lo que respecta a la división del trabajo basada en el sexo, aumentando la autonomía política y económica de las mujeres.

Esta estrategia se basa en el análisis que se realiza a principios de los setenta, donde numerosas investigaciones daban muestra de la incipiente participación de la mujer, en tareas y trabajos relacionados con el medio rural, donde los proyectos de desarrollo no contaban con ningún tipo de registro que reflejara el nivel de ingresos o de contribución que percibían las mujeres. Se denuncia la invisibilidad de las mujeres en la recepción de salarios, pero además, se detecta que a medida que empiezan a introducirse las nuevas tecnologías en el desarrollo agrícola, se empieza a percibir como estas nuevas tecnologías, comienzan a sustituir a la mujer desplazándola de sus funciones productivas tradicionales.

En este sentido MOSER, C (1991:29), concluye que *“la estrategia de equidad identifica a la mujer como una participante activa del proceso de desarrollo, ya que a través de sus roles reproductivos y productivos*

contribuye de manera decisiva, aunque a veces poco reconocida, al crecimiento económico." La demanda creciente de integrar a la mujer a los procesos de desarrollo pasa por fomentar el acceso de la mujer al empleo y al mercado, reconociendo así sus necesidades prácticas de independizarse económicamente como premisa fundamental para su autonomía y libertad.

En este sentido, la estrategia reconoce la necesidad de fomentar la independencia económica de la mujer, partiendo de la premisa de que las causas de la subordinación de la mujer no sólo se reflejan en el contexto familiar, sino también en las relaciones de desigualdad económica entre el hombre y la mujer en el mercado. De esta forma, se genera todo un discurso en torno a la independencia económica como sinónimo de equidad.

En relación a esta estrategia, es interesante analizar los programas e iniciativas que se llevaron a cabo, en los que se vinculan los conceptos de desarrollo y equidad, argumentando que si bien, a lo largo de la historia, habían sido los hombres los que se beneficiaban del desarrollo, dejando a la mujer en un segundo plano, la estrategia de igualdad de oportunidades, se plantea como objetivo la equidad entre mujeres y hombres, incidiendo en procesos de redistribución del poder, donde las mujeres consigan posicionarse en todas las esferas del ámbito público desde la equidad económica.

El desarrollo de la estrategia, más allá de los logros alcanzados, ha sido fuertemente criticada en multitud de ocasiones, señalándose que las bases sobre las que se conforma se rigen por un radicalidad extrema del feminismo occidental. Más allá de este planteamiento ideológico, la estrategia ha contando con críticas que cuestionan el no haber utilizado un sistema de indicadores que permitan medir el grado de aumento o disminución de la igualdad y del status de las mujeres, con el fin de evaluar el éxito de los programa. Por otro lado, la estrategia al revertir sobre las necesidades tanto prácticas como estratégicas de género, influye de manera considerable sobre la redistribución del po-

der, con lo cual esto supone interferir en las tradiciones culturales, políticas y religiosas de determinados países, aspecto crucial al que se agarró la crítica para desmontarla, no garantizándose además que estos compromisos se llevaran finalmente a la práctica.

V. ENFOQUE DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El siguiente enfoque está relacionado con la desigualdad económica de las mujeres con respecto a los hombres, haciendo especial hincapié en la pobreza, alejándose de todas las premisas y buenas intenciones que los enfoques anteriores habían manifestado, buscando soluciones a los problemas de igualdad de oportunidades. El enfoque de lucha contra la pobreza, se va a centrar fundamentalmente en los problemas de desarrollo, buscando los medios para aumentar la producción de las mujeres en países y contextos con altos índices de pobreza.

De esta forma, el objetivo principal de este enfoque es satisfacer las necesidades fundamentales de comida, ropa, casa, educación, salud y derechos humanos, apostando el papel productivo de las mujeres y la necesidad de aumentar sus posibilidades de encontrar empleo y obtener un salario digno. En este sentido, se apuesta por medidas que permitan a las mujeres salir de la situación de carencia absoluta a la que estaban sometidas, sobre todo en determinados países, reconociéndose, la importancia del rol tradicional que desempeña en la satisfacción de necesidades fundamentales y básicas de la familia, señalándose el efecto negativo que tuvo marginar a la mujer de los planes de desarrollo que se llevaron a cabo desde estrategias anteriores.

La estrategia antipobreza, según Morse, se centra principalmente en el rol productivo de la mujer, por lo que se señala que para erradicar la pobreza y fomentar un crecimiento económico es necesario incrementar la productividad de los hogares que se sitúan bajo una línea limitada de recursos. Se cuestiona por tanto, cuales son las causas que entrañan la situación de la mujer, concluyéndose que la falta de acceso de la mujer a la tierra y la discriminación sexual que se produce en el ámbito

laboral, determinan la denigrante situación en la que se ven envueltas las mujeres.

Las políticas antipobreza como señala PORTOCARRERO, P (1990:44) se orientaron a *"movilizar a las mujeres pobres y a buscar unirlas sobre bases cooperativas para la generación de proyectos productivos, ingresos y el consiguiente bienestar".* De esta forma, los proyectos y programas puestos en marcha con el objetivo de paliar esta desigualdad, llegan a caer en notorias diferencias para la promoción de mujeres y hombres, llegándose a impulsar proyecto de microempresas para hombre, y proyectos de generación de ingresos para mujeres, reflejándose así una diferencia de estrategias que a pesar de mostrar un interés por ayudar a la mujer, comete la imprudencia de volver a relegarla a un plano diferente de posibilidades con respecto al hombre, considerándose así que el trabajo productivo femenino es de menor importancia que el masculino, sucediendo lo mismo con respecto al ingreso, de categoría inferior para las mujeres.

Si bien las estrategias anteriores incidían de manera persistente en el rol reproductivo de las mujeres, la estrategia de la lucha contra la pobreza, apoya fundamentalmente el rol productivo. No obstante, como se refleja en enfoques anteriores, las críticas a este enfoque, han sido muy diversas, encontrándose con fuertes barreras y limitaciones, por parte de los gobiernos, que prefieren no modificar la división de trabajo, y que las mujeres sigan desarrollando las tareas del hogar y los cuidados a terceras personas.

VI. ENFOQUE DE LA EFICACIA

La apuesta por la eficacia, parte de considerar a las mujeres como recursos humanos infrautilizados, que deberían aprovecharse en el proceso de desarrollo, con el objetivo de explotar al máximo su potencial, considerando que una mayor participación económica de las mujeres favorecerá automáticamente sus status y les permitirá avanzar en la igualdad con los hombres.

La puesta en marcha de estos programas y estrategia coincide con el deterioro de la economía mundial, y que tuvo una gran incidencia negativa en América Latina y África, a mediados de los setenta, desencadenando situaciones alarmantes como por ejemplo el peso que supuso para determinados países, hacer frente a la enorme deuda externa. Una situación que generó el establecimiento de políticas de estabilización y ajuste económico, que repercutió negativamente en las mujeres, al verse desprovistas de remuneración económica.

En este sentido, según señala MOSER, C (1991:35) *"la política de ajuste estructural concibe la economía únicamente en términos de bienes y servicios comercializables, excluyendo con ello el trabajo reproductivo de la mujer. Este prejuicio de género da lugar a que las políticas económicas partan del supuesto de que el trabajo no pagado de la mujer puede extenderse indefinidamente en las actividades relacionadas con el cuidado de los hijos, abastecimiento de combustible, preparación de alimentos y cuidado de enfermos"*. Estas políticas de ajuste estructural han generado una serie de reducciones en el ámbito público, realizándose recortes en salud, educación, alimentos, etc...repercutiendo todo esto, sobre las mujeres y sus necesidades de género, generándoles la necesidad de buscar recursos e inventar soluciones para solventar tan desnivelada situación. De esta forma, las mujeres se vieron en la tesitura de incrementar el desarrollo de trabajos "alternativos"[2] sin ningún tipo de reconocimiento social.

Por otro lado, en las familias donde el nivel de ingresos desciende considerablemente, es usual ver como la situación de inestabilidad económica y de falta de recursos repercute de manera negativa sobre la distribución de recursos en el hogar, donde se hace patente el impacto diferencial con respecto a las mujeres y niños. En este sentido, es importante, que en las planificaciones locales que se realicen, se

[2] Por ejemplo, la preparación de comidas caseras para vender, por ejemplo, o buscan las formas de cambiar hábitos de compra y consumo de alimentos, sustituyendo algunos nutrientes por otros que sean asequibles, etc..

tomen en cuenta las opiniones de las mujeres, y se revisen los tipos de proyectos y programas que se inician, ya que en ocasiones muchas de estas propuestas que se ponen en marcha, responden a seguir reproduciendo roles tradicionales de la mujer, y a obligarlas a realizar estas actividades dentro de su tiempo[3].

Los resultados de la estrategia de la eficacia, se vieron reflejados en la realización de iniciativas que combinaron el trabajo reproductivo, productivo y comunitario de las mujeres, satisfaciendo sus necesidades prácticas de género. No obstante, se le reconocen graves errores, como el hecho de extender la jornada de trabajo de las mujeres en tareas que no son remuneradas, no logrando así, satisfacer sus necesidades estratégicas.

VII. ESTRATEGIA DE POTENCIACIÓN DE LA MUJER

La estrategia de potenciación de la mujer aunque guarda algunas similitudes con las estrategias de la que partía el enfoque de la igualdad de oportunidades, se centra especialmente, en incidir sobre las mujeres, otorgándoles una mayor confianza en sí mismas, ayudándolas a aumentar su autoconfianza y su fuerza interna. El enfoque se basa fundamentalmente, en las experiencias de las mujeres del Tercer Mundo, señalando como éstas, perciben la opresión que se ejerce hacia ellas de manera diferente en función de la raza, clase y posición social en la que se encuentre. En este sentido, realiza un reconocimiento a la desigualdad entre mujeres y hombres, y considera a la familia, el origen de la subyugación de la mujer. Y es que aunque percibe la importancia de que la mujer adquiera mayor poder, considera que este poder debe

[3] Por ejemplo, los programas de distribución de alimentos en determinados países, o de proporcionamiento de leche a niños y niñas con el Programa “Un vaso de leche”, donde son las mujeres de la comunidad las que deben repartir y distribuir estos alimentos, por el simple hecho de ser mujeres y tener hijos, tomándolo como parte de su espacio y tiempo libre, de una forma gratuita.

centrarse en la capacidad de las mujeres para aumentar su confianza en sí mismas y su fortaleza colectiva.

Entre los aspectos relevantes a destacar de esta estrategia, uno de los más significativos, es que llega a cuestionar el supuesto que refleja la estrategia de la equidad en relación a que la mujer se integre en el modelo de desarrollo actual, un modelo planificado y ejercido por una mirada masculina que no recoge, ni identifica sus necesidades.

En el marco de esta estrategia se suceden numerosas agrupaciones de mujeres que cobrarán posteriormente un alto reconocimiento a nivel internacional. Las promotoras de la estrategia sostienen la importancia de las organizaciones de mujeres, tomando como herramientas fundamentales para el empoderamiento de las mujeres, la toma de conciencia y sensibilización hacia la temática así como la necesidad de promocionar la educación popular.

En este sentido cabría pensar las similitudes tan evidentes que se suceden entre esta estrategia y la estrategia de bienestar, ya que ambas apuestan firmemente por la importancia de las organizaciones de masas de mujeres en la sociedad como ejes promotores de cambio, con algunas diferencias, y es que mientras la estrategia de bienestar, se centra en el rol reproductivo de las mujeres, utilizando las organizaciones de mujeres con el objetivo de informar y formar a las mujeres para ser mejores madres y amas de casa, la estrategia de empoderamiento de la mujer, reconoce el triple papel que juega la mujer, y se basa en la promoción de las organizaciones de mujeres con el objetivo de generar conciencia de género, desafiando así las brechas ocasionadas por la desigualdad entre mujeres y hombres.

Más allá de ese impulso innovador que refleja, la estrategia de potenciación de la mujer no ha encontrado ningún apoyo entre los gobiernos ni entre las agencias bilaterales de ayuda al desarrollo, debido a su naturaleza provocadora y a su énfasis en el “concepto de autonomía de las mujeres” que se veían reflejado en sus programas y proyectos. Una concepción que parte de la necesidad de que las mujeres adquieran el

poder suficiente para controlar sus vidas, aumentando su fuerza y confianza, consiguiendo el derecho a elegir la forma en la que quieren vivir, y sobre todo la libertad de participación social.

En este sentido, la experiencia, según señala MOSER (1991:40) *"ha mostrado como las organizaciones más efectivas han sido las que surgen alrededor de necesidades prácticas de género (sobre salud, empleo, y suministro de servicios básicos) y al mismo tiempo se muestran capaces de transformar el interés por estos temas en instrumento para abordar las necesidades estratégicas de género en cada contexto socio-político particular."* No obstante, esta estrategia se conforma como potencial de cambio y esto, a niveles políticos supone una amenaza, por lo que el apoyo de gobiernos y agencias de cooperación al desarrollo es bastante escaso.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Realizar un recorrido por los enfoques de desarrollo y las políticas de género, nos permite conocer como ha sido la evolución de las diferentes concepciones que han surgido en torno al empoderamiento de la mujer y la búsqueda de la igualdad de género, reflexionando sobre la necesidad de tener en cuenta una planificación de género en el desarrollo local, considerando que tanto mujeres como hombres tienen necesidades diferentes, tomando en cuenta las desigualdades que socialmente se producen, y como éstas se pueden extrapolar a distintos ámbitos.

De esta forma, el posicionamiento debe ser la búsqueda de una concepción de desarrollo humano que se base en la equidad de género, tomando en cuenta los intereses de la mujer, que dependerán de la cultura y sociedad determinada. De esta forma, los intereses estratégicos y prácticos de género, que afectan de igual manera a todas las mujeres se convierten en intereses comunes, los primeros, derivados del análisis de subordinación de la mujer con respecto al hombre, y los segundos, aquellas necesidades que surgen de las condiciones concre-

tas que viven las mujeres por su posición de género dentro de la división sexual del trabajo.

En este sentido, incidir en modelos de desarrollo que contemplen la perspectiva de género, significa enfocar, analizar y comprender todas aquellas características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde esta premisa, se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ellos, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben encarar y las múltiples maneras en que lo hacen.

Estas recomendaciones conducen a una revalorización de los espacios privados, tanto para los hombres como para las mujeres, de manera que estos sean compartidos en igualdad. De esta forma, se hace necesario promover cambios en la sociedad que generen la transformación de las relaciones de género, impulsando medidas que aseguren que las opciones para compartir, sean equitativas para mujeres y hombres, con el objetivo de romper con la distribución de roles actuales. En este sentido, se fomenta la integración de lo público y lo privado, incidiendo sobre la sociedad, para que tome conciencia de que los problemas que se les confieren a las mujeres en la esfera privada, deben compartirse y responsabilizarse con el hombre.

Todas estas cuestiones deben verse reflejadas en el compromiso político de promocionar, por un lado, el derecho de las mujeres a la ciudadanía, facilitando su participación en todas aquellas cuestiones que afecten a sus familias, comunidades y países, y por otro, de fomentar la creación de modelos de liderazgo femenino que les permita obtener una mayor participación en el ámbito público. Se reivindica, por tanto, la necesidad de crear modelos alternativos de gobernanza que contemplen una perspectiva de género que se refleje en la gestión, los discursos y formas de hacer, desde un enfoque más justo y equitativo.

Finalmente, señalar la importancia de comprender que las condiciones de vida de los hombres y las mujeres son muy diferentes, por lo que al reflexionar sobre esta cuestión, debemos tener en cuenta, la existencia de tales diferencias, pero sobre todo, que estas diferencias no tengan un efecto negativo sobre las condiciones y posibilidades de vida de mujeres y hombres. Estas diferencias, no deben ser causa de discriminación, sino que deben contribuir a que se comparta en igualdad de condiciones, el poder en la economía, en la sociedad y en los procesos de elaboración de medidas políticas que afectan al desarrollo de una mejor calidad de vida para ambos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ASTELARRE, J. (2005): Veinte años de políticas de igualdad. Barcelona. Ed. Cátedra.

COBO, M. (1999): "Mujer, educación y trabajo", en BEL, A. (ed.): *Ecofeminismo: un reencuentro con la naturaleza*. Jaén: Universidad de Jaén. Págs. 121-147.

DE MIGUEL, A (1996a): "El conflicto de género en la tradición sociológica" *Revista sociológica*. Nº 1: Coruña: Universidad de Coruña. Pág. 137.

DE MIGUEL, A. y ROMERO, R. (eds.) (2003): *Flora Tristán. Feminismo y socialismo. Antología.* Madrid: La Catarata.

DE MIGUEL, M. (1990): "La investigación en la acción: un paradigma para el trabajo social", en MARTÍN IBÁÑEZ, R. y PÉREZ SERRANO, G. (eds.): *Investigación en Animación Sociocultural*. Madrid: UNED. Págs. 75-89.

FERNÁNDEZ, A. (1993): *La mujer de la ilusión. Pactos y contratos entre hombres y mujeres.* Barcelona: Paidós.

GONZÁLEZ, M. (2000) "Políticas de igualdad de oportunidades: logros alcanzados y retos para el futuro", en *2º Seminario Internacional: Globalización, Mujer y Desarrollo.* Madrid: Instituto de la Mujer, 41-48.

GUIL, A. (1998) "El papel de los arquetipos en los actuales estereotipos sobre la mujer", *Revista Comunicar* nº 11, Pág. 25

IZQUIERDO, M. J. (1998): "Ley del deseo, elección del deseo y deseo de ley", en
IZQUIERDO, M. J.: *El malestar en la desigualdad.* Madrid: Cátedra.

JAYME, M. y SAU, V. (1996): *Psicología diferencial del sexo y el género*. Barcelona:Icaria.

KELLY, K. (1997): *Por un futuro alternativo*. Barcelona: Paidós.

LAGARDE, M. (1999): *Claves feministas para el poderío y la autonomía de las mujeres*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.

LEVINTON, N. (2000): *El Superyó femenino. La moral en las mujeres*. Madrid: Biblioteca Nueva.

MARTÍNEZ, I. Y BONILLA, A. (2000): *Sistema sexo/género. Identidad y construcción de la subjetividad.* Valencia: Universidad de Valencia.

MARTÍNEZ, V. (2001) *Estudios y Políticas sociales para las mujeres*. Madrid: UNED.
Pág. 65.

McDOWELL, L. (2000): *Género, identidad y lugar*. Madrid: Cátedra.

MILLET, K. (1995): *Política sexual*. Madrid: Cátedra.

NASH, M. Y MARRE, D. (2001): *Multiculturalismos y géneros. Un estudio interdisciplinar*. Barcelona: Bellaterra.

OSBORNE, R. (1993): *La construcción sexual de la realidad*. Madrid: Cátedra.

RUBÍN, G. (1975): *El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo*. Ed. Nueva Antropología.

SHIVA, V. (1998): *Abrazar la Vida. Mujer, ecología y desarrollo*. Madrid: Horas y HORAS.

SIMÓN, M. (2002) "De ausencias y olvidos", *Revista de Cooperación Ingeniería sin Fronteras*, Madrid.15, 10-12.

THURÉN, B. (1990) "Sistema de género"- o estructura, régimen, orden... ¿o qué? En *V Congreso de Antropología*. Madrid: Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español.

EL DESARROLLO DEL CAMPO DE GIBRALTAR EN EL CONTEXTO TRANSFRONTERIZO: POTENCIALIDADES Y DEPENDENCIAS

María José Foncubierta Rodríguez
Universidad de Cádiz

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. CONDICIONANTES EXTERNOS EN EL DESARROLLO DE LA COMARCA. III. MARCO INSTITUCIONAL-ADMINISTRATIVO: CREANDO COMARCA. IV. CONDICIONANTES INTERNOS EN EL DESARROLLO DE LA COMARCA. V. REFLEXIONES FINALES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

La comarca del Campo de Gibraltar está situada al sudeste de la provincia de Cádiz. Su organización territorial, bien diferenciada, se halla dividida en tres zonas principales: el litoral mediterráneo, que forma el Arco de la Bahía de Algeciras (Algeciras, Los Barrios, San Roque y La Línea de la Concepción); el litoral atlántico, con el municipio de Tarifa; y el interior, esencialmente con Castellar de la Frontera y Jimena de la Frontera. Estas localizaciones configuran para cada zona un perfil socioeconómico que iremos detallando a lo largo de este trabajo.

En su conjunto, la comarca viene caracterizada por una serie de condicionantes, internos y externos, que se interfieren, y que confiere a este enclave geográfico una especial particularidad dentro del territorio español. En este trabajo expondremos, de manera breve, cuáles de entre ellos son los de mayor incidencia.

II. CONDICIONANTES EXTERNOS EN EL DESARROLLO DE LA COMARCA

Por su peso en las posibilidades de desarrollo de la comarca, y por el grado de alcance e importancia que las actuaciones de las Administraciones Públicas, -locales, regionales, nacionales e internacionales-, en torno a ellos tienen, destacamos cuatro condicionantes principales de carácter externo: posición de doble frontera, situación geoestratégica, grado de accesibilidad a la comarca y marco institucional-administrativo.

1. Posición de doble frontera

Al tratar sobre el territorio campogibraltareño merecen especial mención las continuas y crecientes interrelaciones que se mantienen con Gibraltar y con el Norte de Marruecos, otorgándole un carácter doblemente fronterizo, acompañado de sus pros y sus contras.

- Con Marruecos y los países del Magreb:

Históricamente, el paso de viajeros por el Estrecho, entre los puertos de Ceuta, Tánger y Algeciras, ha sido intenso y continuo. A la entrada en vigor del *Tratado de Schengen*, en abril de 1994, el Campo de Gibraltar quedó configurado como frontera sur de Europa, y, por ello, como frontera con el continente africano. A partir de ese momento, la comarca se tornó en receptora de una elevada inmigración ilegal, que partía, por lo general, desde territorio marroquí. A la par, se reforzaron los controles en los tránsitos. Tras los esfuerzos realizados por las autoridades de una y otra orilla, en los últimos meses los flujos inmigratorios de estas características han cambiado de intensidad, de origen, ahora Mauritania, y de destino principal, ahora las Islas Canarias.

Pero hablar de Marruecos es también hablar de oportunidades. No cabe duda de que la progresiva expansión socioeconómica del país vecino, y del Magreb en general, conllevará un crecimiento en los flujos

de factores productivos, y un alza en los tránsitos comerciales, de los que el Campo de Gibraltar será una de las zonas más beneficiadas[1]. En este desarrollo se incluyen la mejora y ampliación de las infraestructuras de comunicación entre las dos orillas, cuestión que trataremos en el apartado sobre accesibilidad a la comarca.

- Con Gibraltar

Independientemente de los sentimientos que el tema pueda suscitar, la realidad es que el Peñón de Gibraltar está internacionalmente reconocido como territorio británico, y, por tanto, forma frontera con el territorio español del Campo de Gibraltar.

Cabría suponer que entre pueblos tan cercanos las interrelaciones fuesen intensas y se desarrollaran de forma positiva. Sin embargo, el peñón,- "la montaña inexpugnable"[2]-, ha sido objeto de múltiples conflictos entre España y Gran Bretaña, alguno de los cuales han repercutido muy negativamente en dichas relaciones. Especialmente dramático para ambos lados, en consecuencias sociales, económicas y personales, el que concluyó en 1969 con el cierre de la verja al tránsito de españoles, y la expulsión de los que trabajaban en la Roca.

[1] En este sentido, la *Cámara de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar*, conjuntamente con el *Consejo Andaluz de Cámaras*, la *Confederación de Empresarios de Andalucía* y la *Agencia Andaluza de Promoción Exterior-Extenda*, ha puesto en marcha un programa para el incentivo a la inversión y los intercambios empresariales entre las dos orillas del Estrecho. Al respecto, estas entidades, en colaboración con las marroquíes, celebraron en Casablanca, entre los días 29 de septiembre y 1 de octubre de 2009, la primera "Expo Andalucía en Marruecos".

[2] Como la denominaría el historiador Sáez Rodríguez, A.J.., en su obra *La montaña inexpugnable: seis siglos de fortificaciones en Gibraltar (XII-XVIII)*, Instituto de Estudios Campogibraltareños, Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar (2007).

Actualmente, los *Acuerdos de Córdoba*, de 2006, firmados por España, Gran Bretaña y Gibraltar constituidos como Foro de Diálogo Tripartito, ha contribuido a despejar y resolver algunas de las cuestiones más problemáticas en esta relación: pensiones de los trabajadores españoles en Gibraltar, uso del aeropuerto por España, agilización del paso fronterizo terrestre y mejora de las comunicaciones. Otros temas, relativos a la fiscalidad, medio ambiente, tráfico marítimo y seguridad de éstos,- que han causado en los últimos años no pocos incidentes entre las partes[3]-, han quedado como asuntos a tratar en posteriores rondas del Foro.

2. Situación geoestratégica

La situación de la comarca, en el eje Norte-Sur entre Europa Occidental y África Noroccidental, y en el de Oeste-Este, entre el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo, hace de ella punto obligado de tránsito mundial tanto para viajeros como para mercancías[4]. Esta privilegiada posición ha sido fuente de recursos, y de problemáticas.

Por una parte, cabía esperar que atrajera actividades que necesitaran de los tráficos marítimos internacionales. Así, la propia actividad portuaria y la llegada de grandes empresas de la denominada Segunda Revolución Industrial (refinería, química, metalúrgica, mecánica) han dado lugar a un paisaje industrial excepcional en el ámbito andaluz, sólo comparable, quizás, al consolidado en el litoral de Huelva, pero más diverso que éste en subsectores y de mayor intensidad productiva, lo que le hace ser el primer polo industrial del Sur. A las actividades mencionadas se les uniría la de producción de energía, que ha evolucionado desde la generada tradicionalmente por centrales térmicas,

[3] Recordemos y destaquemos, entre otros incidentes, el conflicto del submarino nuclear británico “Tireless”, o el más reciente sobre el carguero panameño “New Flame”.

[4] La Bahía de Algeciras se encuentra a sólo 12 millas del puerto de Ceuta y 33 millas del de Tánger.

hasta las alternativas más eficientes y limpias, como las de ciclo combinado[5] y la eólica. Su concentración en el territorio campogibraltareño ha hecho de la zona el principal productor energético de Andalucía.

A la par, las citadas actividades han provocado, por un lado el coste de oportunidad de no poder aprovechar la totalidad del litoral de la Bahía en usos turísticos, como prolongación natural de la Costa del Sol malagueña y nexo de ésta con la Costa de la Luz gaditana; y, por otra parte, un riesgo de contaminación de aire y aguas de la Bahía, tanto por la tipología de residuos expulsados en las respectivas producciones como por los sistemas de carga y descarga a través de buques que utilizan las empresas para sus *inputs* y *outputs*. No obstante, hemos de indicar que el cumplimiento de la normativa medioambiental vigente hace que dichas empresas estén destinando importantes inversiones en sostenibilidad y cuidado del entorno (normas como las ISO 14000, la optimización de recursos por mejora de la calidad en la producción,- ISO 9000-, las certificaciones de calidad requeridas a las empresas auxiliares[6], o la conversión de plantas de tecnologías clásicas, y más contaminantes, hacia otras de ciclo combinados[7]).

---

[5] El ciclo combinado utiliza combustión de gas natural y el vapor que producen los gases de escape para obtener electricidad. Como ejemplo de este tipo de empresas en la comarca están Nueva Generadora del Sur y la Central Térmica de Ciclo Combinado, ambas en San Roque. Estos datos, y otros de notas a continuación que se relacionan con la actividad de las empresas de la Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar (AGI), han sido obtenidos de las memorias anuales de dicha asociación, disponibles en internet en: http://www.agicg.es.

[6] Al respecto, en la Bahía de Algeciras, y en concreto en los municipios de San Roque y Los Barrios, se localizan los mayores porcentajes de empresas certificadas en las normas ISO 9001 e ISO 14001 de toda la Comunidad Autónoma, con cifras en torno al 3% del total de empresas de la zona. Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía (2007): Dinámica de las ciudades de Andalucía.

[7] Cambio realizado, por ejemplo, en 2010 por la central térmica "Bahía de Algeciras", en San Roque, perteneciente al grupo Enel Viesgo.

Los tránsitos portuarios de mercancías que no se relacionan con la producción industrial de las grandes empresas de la Bahía, y que utilizan el Puerto de Algeciras como punto de nexo en rutas internacionales, se realizan, en su mayoría, a través de contenedores desde la década de los ochenta. El creciente uso de esta modalidad ha provocado que las superficies antes destinadas principalmente a la pesca y su congelación se hayan ido reconvirtiendo en zonas de carga, descarga y almacenamiento de contenedores.

El intenso movimiento de mercancías, junto al continuo tránsito de personas por el puerto de la Bahía, ha configurado la estructura de servicios, e incluso la estética, en el litoral algecireño, con gran presencia de empresas navieras, consignatarias, agentes de aduana, agencias de viaje, compañías de transporte, etc. Actividades todas ellas que contribuyen a que el subsector de Transporte y Almacenamiento (Sección I del CNAE-93) caracterice a esta población, y a la comarca en general, por sus diferencias con respecto al global de la provincia y de la Comunidad Autónoma, ocupando, en número de establecimientos en torno al 10% en Algeciras y al 8% en la comarca (cuatro y dos puntos porcentuales por encima de los datos provincial y andaluz, respectivamente), y en población ocupada, alrededor del 15% en Algeciras y del 9% en la comarca (nueve y tres puntos porcentuales, respectivamente, más que en la provincia o en Andalucía).

El valor geoestratégico ha llevado, por otro lado, a que la comarca haya sido tradicionalmente zona de presencia militar[8]. La entrada de España en la OTAN, así como la globalización y optimización de los

[8] "El Campo de Gibraltar ha sido, ante todo, un concepto militar… Es el *glacis* del peñón, dice Sermet [Sermet, J.(1956): *La España del Sur*, Ed. Juventud, Barcelona]……implica, por consiguiente, la adecuación de un espacio físico para las necesidades tácticas de la defensa o el ataque…. en estas zonas las actividades humanas quedarán seriamente sometidas a la servidumbre de las necesidades militares…", cit. en Lozano Maldonado, J.M. (1978): "Persistencia del latifundismo y transformación agraria en Castellar de la Frontera (Cádiz)", *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 8, 160.

recursos y servicios, ha ido reduciendo progresivamente su presencia en las últimas décadas. No obstante, aún hoy, buena parte del territorio comarcal, sobre todo de su litoral, está restringido a la población civil por mantener este carácter de uso exclusivo.

4. Grado de accesibilidad a la comarca: infraestructuras viarias

En lo que se refiere a las infraestructuras de comunicaciones, la situación actual difiere notablemente de un sistema a otro. Por lo general, las mejoras a realizar son muchas, si bien es cierto que en los últimos años han sido varios, e importantes, los proyectos realizados o en tramitación.

3.1. Sistema viario

El Campo de Gibraltar tiene dos vías principales de acceso por carretera:

1) Por el litoral, la N-340, que conecta por el Este, y a través de autovía, -con tramos de autopistas como alternativa-, con la autovía del Mediterráneo (A-7/E-15), y que por el Oeste la une con la capital de la provincia, aunque con la dificultad de atravesar zonas de orografía compleja, con dos puertos de montaña entre Algeciras y Tarifa, tramos de un solo carril por sentido y trazado sinuoso. Las organizaciones empresariales vienen solicitando a las Administraciones Públicas el desdoblamiento de este tramo de carretera, para unir, en beneficio del tránsito de mercancías y viajeros, a las Bahías de Algeciras y Cádiz, y dar conclusión así a la ruta europea E-5[9].

[9] La E-5, con 2.960 km, forma parte de la Red de Carreteras Europeas, uniéndola de Norte a Sur desde la ciudad de Greenock (Escocia), discurriendo por Inglaterra, Francia y España, hasta la de Algeciras.

2) Por el Interior, la autovía Los Barrios-Jerez (A-381), que ha supuesto un verdadero revulsivo, en agilidad y abaratamiento, para los productores de la comarca respecto al transporte de sus *outputs* hacia las capitales de la región, por autopista (AP-4), y a través de ella a la capital del país, con todas las posibilidades de transporte internacional que ello ofrece. Viene a dar cumplimiento a la continua demanda del amplio sector industrial y portuario campogibraltareño. A su vez, esta vía ha puesto en valor a los municipios de la zona norte limítrofe con la comarca, parte oriental de la comarca de La Janda.

Como pretensión de futuro figura el desarrollo de la intermodalidad entre sistemas de transporte. En concreto, los proyectos[10] se centran en la creación de un centro multimodal (viario-ferroviario-portuario), con alcance nacional, europeo e internacional, que haga de la comarca un nodo logístico en las comunicaciones entre dichos ámbitos; y en el desarrollo de la *Zona de Actuaciones Logísticas del Campo de Gibraltar (ZAL)*, que estará localizada en cuatro sectores (uno en el área de El Fresno, en la confluencia entra la A-381 y la A-7, y tres en el área de Guadarranque), para servicios logísticos, comerciales, terciarios en general e industriales[11].

[10] En el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (PDIA 1997-2007)* ya estaban incluidos algunos de estos proyectos. Actualmente éstos, y otras importantes mejoras en la accesibilidad a la comarca, quedan reflejados en el *Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013)* (BOJA de 15 de octubre de 2008).

[11] Se trata de una ZAL mixta, para logística portuaria y regional. Es un proyecto promovido por la Empresa Pública de Puertos de Andalucía (EPPA), la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, la Entidad Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), el Consorcio de la Zona Franca de Cádiz y los Ayuntamientos de San Roque y Los Barrios.

Desde la Unión Europea se considera a Algeciras como una pieza fundamental para las redes transeuropeas de transporte y de energía hacia el interior de Europa. El eje viario europeo del sudoeste conectaría Suiza con las redes transeuropeas y llegaría al norte de África a través de una conexión multimodal entre Algeciras y Rabat (para lo cual se halla en construcción la autovía Tánger-Rabat). Con ello se reduciría en cinco o seis veces el tiempo necesario para que un camión atraviese esta frontera de la Unión[12].

3.2. Sistema ferroviario

La única red ferroviaria existente en el Campo de Gibraltar la constituye el eje Algeciras-Bobadilla, que continúa hasta Madrid, por el interior, y conecta la comarca con Córdoba, Granada, y, mediante trasbordo en Bobadilla, con Málaga y Sevilla. Está formada por un solo eje que la atraviesa de Norte a Sur. Su trazado, muy sinuoso, de curvas con radios reducidos y fuertes pendientes en la Serranía de Ronda, le imposibilita para competir como medio alternativo o complementario a la carretera.

En relación al transporte de mercancías, la red del Campo de Gibraltar cuenta con dos terminales: una en el muelle de "Isla Verde", conectado con el de "El Navío", y otra, en la Estación de Clasificación de Mercancías de San Roque. La primera recoge el tráfico derivado de la actividad portuaria, mientras que la segunda canaliza el tráfico de mercancías del polo industrial campogibraltareño, para lo cual se trazó el

[12] En concordancia, el *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana del Campo de Gibraltar* (Acuerdo de 17 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, BOJA de 30 de junio de 1994), señala entre sus objetivos: *"*Potenciar las funciones a desarrollar en la Comarca del Campo de Gibraltar y favorecer su configuración como futuro centro de transporte y comercio internacional del Sur de Europa" y "Mejorar la accesibilidad del Campo de Gibraltar respecto a la Bahía de Cádiz, Sevilla y el centro peninsular y aprovechar las ventajas derivadas de su posición en el marco nacional e internacional*"*.

eje San Roque-Campamento, que une las grandes industrias del Arco de la Bahía con la estación sanroqueña.

Desde la *Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar (AGI) y la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (APBA)* se viene demandando históricamente la mejora y extensión de las comunicaciones ferroviarias para permitir el desarrollo de las potencialidades de este sector en la comarca[13]. Las diversas posibilidades de mejora y ampliación de la red ferroviaria actual se trazan en tres sentidos: conexión con la Bahía de Cádiz, conexión por el litoral mediterráneo hasta Málaga, y mejora de las infraestructuras existentes. La primera opción es la que la Administración Autonómica considera de mayor viabilidad a nivel autonómico. La segunda presenta el inconveniente de la necesaria expropiación de terrenos en la Costa del Sol, lo cual encarecería excesivamente la inversión, aunque podría resultar rentable para la actividad turística, y aprovecharía, a su vez, la conexión con la línea de alta velocidad en Málaga, o Antequera (centro geográfico de la red andaluza). En lo que respecta a la tercera alternativa, a finales del mes de octubre de 2009 comenzaron a realizarse las obras para el acondicionamiento de la vía entre Algeciras y Bobadilla, que ya han concluido en su primer tramo.

Al igual que ocurre con el sistema viario, existe el proyecto europeo de enlazar Norte y Sur de la Unión Europea mediante un eje ferroviario que incluye en España la línea Irún-Madrid-Algeciras, -eje 16-, considerado como de interés comunitario[14] (figura 1), y cuya realización como

[13] El gasto por transporte de mercancías a través del ferrocarril que originan las empresas de esta asociación (de la que la APBA es miembro desde ese mismo ejercicio) se sitúa en torno a sólo el 3% sobre el total de los gastos de transporte, mientras que por vía marítima este porcentaje supone alrededor del 85% del total.

[14] A raíz de las recomendaciones de 2003 del grupo de alto nivel “Van Miert”, sobre la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), la Comisión Europea estableció una nueva lista de 30 proyectos prioritarios, que son declarados

prioritario está volviendo a ser demandada actualmente por las autoridades políticas, sociales y económicas de la comarca.

3.3. Sistema portuario

El Estrecho de Gibraltar representa el lugar de convergencia de las más importantes rutas marítimas que atraviesan el Canal de Suez. En este sentido, el puerto de Algeciras[15] ha sido recientemente considerado punto de conexión de las denominadas "autopista del mar europeas", tanto la dirigida al transporte por el Mediterráneo, hacia dicho Canal, como hacia el Canal de La Mancha y el Mar del Norte[16].

---

como de interés europeo. En la decimosexta posición de este listado queda recogido el eje ferroviario de transporte de mercancías a través de los Pirineos Sine/Algeciras-Madrid-París.

[15] En el año 2006 cumplió su primer centenario, pues fue en 1906 cuando se creó la *Junta de Obras del Puerto de Algeciras*. Desde entonces, las instalaciones y servicios del puerto se han ido ampliando, comprendiendo en la actualidad todo el Arco de la Bahía, más el puerto de la ciudad de Tarifa. Con la incorporación de la zona tarifeña en 1982, pasa a adquirir su denominación actual, *Puerto Bahía de Algeciras*. La APBA controla todas las instalaciones portuarias, ya sean de propiedad pública o privada.

[16] El concepto de "autopista del mar" fue recogido en el Libro Blanco *Política Europea de Transporte para 2010: tiempo de decidir*, adoptado en junio de 2001 en Gotemburgo. En la Decisión (CE) 1692/96 se contemplaba ya su creación, como itinerarios de transporte alternativos para descongestionar los cuellos de botellas de las vías terrestres. La citada Decisión, al igual que el resto de normativa europea relacionada, divide los puertos marítimos en tres categorías: A, B y C, siendo los considerados en la categoría A aquéllos de importancia internacional cuyo volumen anual total de tráfico es de al menos 1,5 millones de toneladas de mercancías o de 200.000 pasajeros (entre ellos el Puerto de la Bahía de Algeciras). Los países pueden establecer acuerdos al respecto convocando concurso de proyectos. De esta forma, en febrero del presente año, los gobiernos español y francés han firmado la "Declaración Común de los proyectos Autopista del Mar Atlántica", por la que se establece la primera autopista europea del Atlántico, que unirá a los puertos de la

Sus tráficos más característicos son los de mercancías contenedorizadas[17] y de pasajeros y sus vehículos[18]. También se encuentra en evolución los tránsitos de graneles, líquidos (*bunkering*) y sólidos, motivados por la actividad de las grandes industrias situadas en el Arco de la bahía[19]. Por otra parte, la cercanía al continente africano y el desa-

---

fachada sur: Algeciras-Vigo-Saint Nazaire/Nantes y Le Havre. Ver Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y actos modificativos (Decisión 1346/2001, Decisión 884/2004, Reglamento 1791/2006); y la Decisión 2007/60/CE de la Comisión, de 26 de octubre de 2006, por la que se crea la Agencia ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte.

[17] Se consolida como el segundo en este tráfico en España (detrás de Valencia), y en el área del Mediterráneo (ambos junto con el puerto calabrés de Gioia Tauro), el séptimo de Europa y el vigésimo quinto del mundo. Sus muelles permiten atender a buques mercantes de más de 8.000 TEU's, los mayores que operan en la actualidad. Las conclusiones, tanto éstas como las que se aportan en las notas a continuación relativas al puerto algecireño, son derivadas de los datos de sus memorias anuales, disponibles en Internet en: http://www.apba.es.

[18] El tráfico de pasajeros y vehículos en los buques que operan en el Estrecho superan los cuatro millones de personas y el millón de vehículos. De ellos, casi el 50% se registra en los meses de verano, dentro de la conocida *Operación Paso del Estrecho (OPE)*.

[19] Las características del puerto algecireño optimizan las operaciones de suministro de combustible en fondeo. En *bunkering* y en movimiento de graneles líquidos, las de mayor dinamismo son las instalaciones de la Refinería CEPSA y complejo petroquímico anexo, así como las de la Confederación Hidrográfica del Sur (todas ellas de carácter privado). La media de movimientos en este tráfico durante los últimos años ha sido de 16.500.000 Tm. En cuanto a los graneles sólidos, su tráfico ha estado centrado en las necesidades de la gran industria, esencialmente de carbón para la Central Térmica ENDESA de Los Barrios (ENDESA PUERTO), y de productos siderometalúrgicos para la facto-

rrollo progresivo de su mercado, han originado un proceso natural y gradual de intensificación del tráfico Ro-Ro específico para el Puerto Bahía de Algeciras.

Otros usos del puerto algecireño son la pesca, -que, como indicábamos, de ser una actividad tradicional ha ido perdiendo peso a favor del movimiento de contenedores-, y el avituallamiento y reparación de buques, del cual se espera un despegue en los próximos años, amparado por las buenas condiciones de abrigo de la Bahía.

Las instalaciones, usos y superficies que ofrece el Puerto de la Bahía de Algeciras, se muestran, de forma esquemática, en el cuadro 1.

Cuadro 1: Instalaciones actuales y previstas del Puerto Bahía de Algeciras

INSTALACIONES DEL PUERTO BAHÍA DE ALGECIRAS		
INSTALACIONES ACTUALES:		
Denominación	**Usos**	**Superficie**
Muelle Juan CarlosI	Tráfico de Contenedores (Terminal 2000, MAERSK)	686.132 m^2
Puesto de Inspección Fronteriza (PIF)	Trámites integrales para el tráfico de mercancías: Aduanas, Sanidad Exterior, Soivre, Sanidad Vegetal y Sanidad Animal	6.942 m^2
Dársena Pesquera	Pesca Fresca y Pesca Congelada Avituallamiento	28.140 m^2
Muelle de La Galera	Estación Marítima: pasajeros y vehículos	12.000 m^2

ría ACERINOX. Se espera un aumento significativo de este tipo de tráfico dada la capacidad todavía disponible y las futuras ampliaciones.

Muelle de la Isla Verde	Tráfico de Contenedores Tráfico Ro-Ro Terminal Frigorífica Zona Franca (Depósito Franco y Fiscal)	18 Ha
Muelles del Puerto de Tarifa	Pesca Fresca Tráfico de pasajeros	> 7.000 m^2
Puertos Deportivos: * Dársena de El Saladillo (Algeciras) * Puerto Deportivo de La Línea	Embarcaciones deportivas y de recreo	
PROYECTOS PREVISTOS:		
Muelle Isla Verde Exterior[20]: - Muelle Príncipe Felipe - Dos muelles adicionales	Tráfico de Contenedores (TTI-Hanjin Shipping) Tráfico Ro-Ro	121 Ha
Campamento	Avituallamiento Reparaciones de buques Construcciones navales	74 Ha
ZAL (Zona Actividades Logísticas)	Servicios logísticos a importadores y exportadores en tráfico Ro-Ro	104 Ha

[20] Hasta ahora representa la obra más importante realizada en el puerto algecireño en toda su historia. Supondrá una inversión de 500 millones de euros, que serán financiados al 51,78% con Fondos de Cohesión europeos.

Centro Lúdico "Línea Marina" (Puerto Deportivo de La Línea)	Comercial-recreativo Turístico	30.000 m^2

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la página web de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (http://www.apba.es).

4. Sistema aeroportuario

En la actualidad, la comarca campogibraltareña carece de infraestructuras aeroportuarias propias[21]. No obstante, cuenta con tres aeropuertos relativamente cercanos, como son: Gibraltar, Jerez (a 100 Km) y Málaga (a 120 Km), todos ellos favorecidos por el acceso desde el Campo de Gibraltar a través de vías rápidas (autovías, más o menos recientes, y autopista en el caso de Málaga). Por su proximidad, hoy la alternativa más viable parece ser la de compartir las instalaciones del aeropuerto gibraltareño, para pasajeros y para productos o materias cuyo alto valor y bajo peso hagan aconsejable su transporte por vía aérea, alternativa ésta posible gracias a los *Acuerdos de Córdoba*. No obstante, habrá de superarse ciertos problemas operativos que dificultan su tráfico, bien por las reducidas dimensiones de su única pista, bien por las limitaciones tanto del número de vuelos, derivada de su cruce con la carretera de entrada a Gibraltar, como de destinos o rutas[22].

[21] Ya a principios de la década de los setenta se realizaron estudios sobre la viabilidad de la construcción de un aeropuerto en la comarca basado en el tráfico tanto de pasajeros como de mercancías, sobre todo de éstas últimas. La conclusión a la que se llegó fue negativa en cuanto a que el tipo de mercancías que entraban y salían de la comarca no era el adecuado para el transporte aéreo (básicamente mercancías pesadas).

[22] A estos efectos, como parte de los consensos adoptados dentro del Foro Tripartito, se ha anunciado que el aeropuerto, una vez reformado, será circunvalado por una autovía entre los dos territorios, que tendrá parte de su trazado

Por otra parte, el helipuerto de Algeciras se sitúa en el voladizo del aparcamiento de la Estación Marítima del Puerto Bahía de Algeciras. Conecta las ciudades de Algeciras y Ceuta. Para ello, Aviación Civil garantiza la utilización de un pasillo aéreo entre ambas ciudades, libre de restricciones militares. Aún resta concretar y desarrollar sus potencialidades en usos comerciales[23].

5. Enlace fijo a través del Estrecho de Gibraltar

En el afán de trazar las líneas de alta intensidad de tránsitos entre Europa y el Norte de África, se viene estudiando desde hace más de dos décadas[24] la alternativa de enlace fijo a través del Estrecho. En un principio, los estudios se encaminaron a analizar la viabilidad de unión a través de un puente, opción que se descartó por su enorme complejidad y dificultad, a favor de la alternativa de un túnel que discurriría bajo sus aguas.

La iniciativa está apoyada por la *Asociación Internacional de Túneles (AIT)*, auspiciado a su vez por la ONU, y fue renovada durante la Cumbre Euromediterránea de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en Barcelona en 2006. En dicho encuentro, además, se acordó la necesi-

---

a través de un túnel, de 350 m de longitud, bajo la cabecera 27 de la pista de vuelos.

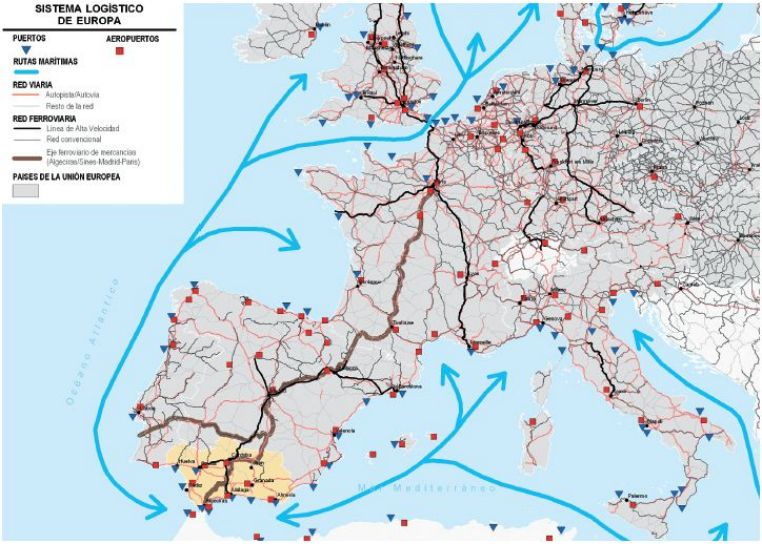
[23] Se contempla también la posibilidad de conectar Algeciras con Málaga. La empresa explotadora del servicio, Helisureste, cuenta con helicópteros de una capacidad para unas 12 a 15 personas, y la duración del vuelo con Ceuta se sitúa entre 5 y 10 minutos. Este helipuerto es el segundo de la red de AENA.

[24] Con tal fin, en 1980 se constituyeron la sociedad estatal española *Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar (SECEGSA)* y la sociedad estatal marroquí *Societé Nationale d`Etudes du Detroit (SNED)*. Estas sociedades celebran encuentros de carácter técnico y financiero.

dad de coordinar trabajos al respecto en los puertos del Estrecho, concretamente en los de Algeciras, Almería, Nador y Tánger, mediante reuniones de los responsables de los respectivos sistemas portuarios[25].

[25] Se trata de intercambiar experiencias y localizar fórmulas de colaboración portuaria que permitan un marco de libre competencia para canalizar cuestiones básicas como tarifas, mercancías peligrosas, contaminación o seguridad de las personas y de los bienes. Las características del túnel serían similares a las que posee el que cruza el Canal de La Mancha, "Eurotúnel", aunque con una profundidad mayor (350 m frente a 150 m del túnel de La Mancha). Su estructura tendría: a) Eje ferroviario con tres tubos, que sería utilizado en ambos sentidos. El tren estaría compuesto por vagones para uso de pasajeros a los que se adicionaría una plataforma para transporte de mercancías y vehículos. Se construiría una vía paralela al túnel ferroviario, de 4,5 m de diámetro, como vía de servicio y de evacuación de pasajeros; b) Su longitud total sería de uno 34 Km de longitud, de los que 28 discurrirían subterráneos por el Estrecho, a una profundidad de entre 300 y 400 m. Los extremos se localizarían en Punta Paloma, en la costa española, y Punta Malagata en la costa marroquí; y c) La duración de las obras se estima en un plazo de entre 10 y 12 años.

Figura 1: Sistema Logístico de Europa: repercusiones para el Campo de Gibraltar



Ç
Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, reproducido en Consejería de Obras Públicas y Transporte (2008): *Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA, 2007-2013)*, pp. 85.

III. MARCO INSTITUCIONAL-ADMINISTRATIVO: CREANDO COMARCA

Aunque sus límites administrativos comienzan a perfilarse en el Siglo XIX, aún hoy carece de una verdadera planificación integral como comarca. Existe, no obstante, el mencionado *Plan General de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.*

Desde el punto de vista institucional, en un intento de optimizar determinados servicios para la población del territorio comarcal, el 1 de febrero de 1985 nace, como asociación voluntaria, la *Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar*, constituida por los siete munici-

pios de la comarca. Sus propios estatutos señalan que la creación de esta figura jurídica es un primer paso para conseguir un carácter institucional más elevado, como pueda ser el reconocimiento político-administrativo de la comarca[26].

A comienzo del nuevo siglo, se producen dos acontecimientos que dan, a nivel institucional-administrativo, un gran impulso a la comarca como territorio común. En 2002 se abre la *Oficina de Coordinación de la Administración General del Estado (AGE) en el Campo de Gibraltar*[27], que coordina los servicios de dicha Administración en la comarca y gestiona ciertas instituciones de los diferentes municipios, entre ellas las Aduanas, la Administración Tributaria, los Centros penitenciarios y las Comisarías de Policía, entre otros organismos oficiales no dependientes de la administración regional. Y en 2003 se crea la *Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar*, para la descentralización de los servicios de la mayor parte de las Consejerías del gobierno andaluz en esta zona[28].

[26] El objeto de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar es el de promover, dinamizar y racionalizar el desarrollo integral de la comarca, y conjugar y coordinar medios y esfuerzo, materiales y humanos, para cumplir fines de interés para todos ellos; potenciar y conseguir la integración de los ciudadanos y entidades gibraltareños en su entorno natural, fomentando los lazos de convivencia de éstos con la población del Campo de Gibraltar; así como crear y gestionar aquellos otros servicios que, sin menoscabar la autonomía municipal en cuanto a sus competencias legales, y previa petición de los Ayuntamientos afectados, se estimen de interés para los municipios mancomunados, por acuerdo de la Junta de Comarca.

[27] Orden Pre/2424/2002, de 3 de octubre, por la que se crea la Oficina de Coordinación de la Administración General del Estado en el Campo de Gibraltar.

[28] Decreto 113/1997, de 8 de abril, por el que se crea la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar (BOJA de 12 de abril de 1997).

Por su parte, en el *Plan de Ordenamiento del Territorio de Andalucía (POTA)*[29] se señalan nueve unidades de centros regionales, o áreas metropolitanas, como las nueve mayores aglomeraciones urbanas de Andalucía. Entre ellas menciona a la Bahía de Algeciras, al abarcar un conjunto de núcleos urbanos en su entorno que suman aproximadamente un cuarto de millón de habitantes. Se trata de una de las dos únicas aglomeraciones de esta consideración que no tiene como base una ciudad capitalina. Una primera actuación en esta consideración ha sido la creación del *Consorcio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar*[30]. Incluso, con la finalidad de combinarlo con sus rutas terrestres, se ha convenido con el gobierno gibraltareño la reapertura del enlace marítimo entre los puertos de Algeciras y Gibraltar, que fue interrumpido hace cuarenta años, durante el período crítico del cierre de las comunicaciones con el peñón[31].

---

[29] Aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (BOJA de 29 de diciembre de 2006).

[30] Estatutos publicados en el BOJA de 6 de octubre de 2005.Posteriormente, la Resolución de 2 de mayo de 2007, de la Dirección General de Transportes, publicó el Convenio de Colaboración suscrito entre la Consejería y el Consorcio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar para la gestión de servicios de transporte público regular permanente de viajeros por carretera de uso general (BOJA de 23 de mayo de 2007). Tiene competencias de ordenación, coordinación, control, inspección y sanción respecto de los servicios, tráficos, infraestructuras e instalaciones declarados de interés metropolitano, así como las de ordenación y coordinación del resto de los transportes que se desarrollen en los ámbitos metropolitanos delimitados, dentro de lo establecido en el Plan de Transporte Metropolitano (art. 26, Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía). El Consorcio está participado al 45% por la Consejería de Obras Públicas y Transporte (Junta de Andalucía), 5% Diputación Provincial de Cádiz y al 50% por los siete municipios de la comarca en proporción a su población.

[31] Ya reabierta, desde el pasado año 2010, está explotada por el grupo empresarial Transcoma.

IV. CONDICIONANTES INTERNOS EN EL DESARROLLO DE LA COMARCA

Entre los factores que internamente pueden tener mayor relevancia a la hora del desarrollo de una zona encontramos a la población, las características del medio físico y los fundamentos en los que se asienta su estructura económica.

1. Población

El modelo de población actual de la comarca es consecuencia de un proceso histórico permanentemente vinculado a su carácter geoestratégico como espacio fronterizo y de defensa militar. Podríamos resumir su distribución actual como consecuencia de tres etapas claves:

1ª Etapa: En el siglo XV se conforma el sistema de asentamiento que, a grandes rasgos, ha perdurado: Castellar, Jimena, Gibraltar, Tarifa y Algeciras;

2ª Etapa: En 1704, con el establecimiento de la colonia inglesa en Gibraltar, y la huída de sus habitantes hacia el centro de la comarca, se produce un reajuste poblacional, y se crean nuevos asentamientos: San Roque, Los Barrios, y más tardíamente La Línea, así como una revitalización de Algeciras;

3ª Etapa: Durante los años sesenta, siglo XX, las realizaciones del *Plan de Desarrollo para el Campo de Gibraltar de 1965*[32], y la localización de grandes industrias, tienden a concentrar la población en el Arco de la Bahía, que actualmente reúne a más del 88% del total de la comarca.

Los movimientos poblacionales para el conjunto de la comarca han afectado de forma desigual a los distintos municipios que la conforman,

[32] Decreto 3.223/1965, de 28 de octubre.

con notables diferencias intermunicipales dentro de cada municipio (cuadro 2). Si bien todos ellos han aumentado su población en las dos últimas décadas, las grandes localidades, como Algeciras y La Línea, han ido disminuyendo su participación relativa en la población total comarcal. Lo contrario ha sucedido en municipios como Los Barrios (el de mayor explosión demográfica en los últimos años, con incrementos anuales superiores al 3,5, incluso al 4%). Este hecho se está produciendo por el desplazamiento de la población entre los municipios del Arco de la Bahía, para la cual parece no existir límites geográficos, sobre todo, desde la creación de la autovía que recorre este espacio litoral. San Roque también se está beneficiando de este movimiento, dándole sentido a la consideración como auténtica área metropolitana.

Cuadro 2: Distribución de la población y superficie de la comarca del Campo de Gibraltar

	Población	%/ Provincia	Superficie (km^2)	%/ Provincia
CÁDIZ Provincia	**1.236.739**	**100%**	**7.436**	**100%**
Cádiz Capital	125.826	10,17%	12,30	0,17%
Algeciras	116.417	9,41%	85,80	1,15%
Los Barrios	22.587	1,83%	331,33	4,46%
Castellar de la Frontera	3.175	0,26%	178,84	2,41%
Jimena de la Frontera	10.440	0,84%	345,66	4,65%
La Línea de la Concepción	64.645	5,23%	19,27	0,26%
San Roque	29.588	2,39%	146,88	1,98%
Tarifa	17.768	1,44%	419,67	5,64%
CAMPO GIBRALTAR	**264.620**	**21,40%**	**1.527,45**	**20,53%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del
Anuario Estadístico de España, (datos a 1 de enero de 2010), INE.

2. Población extranjera

En cuanto al número de residentes extranjeros en el Campo de Gibraltar, su evolución y distribución entre los municipios de la comarca se muestra en el cuadro 3.

Lo primero que cabe destacar de esta comparativa es el espectacular incremento de la población extranjera que reside en el Campo de Gibraltar. La cifra más reciente registrada, a 1 de enero de 2010, supone más de cinco veces la correspondiente a 1997. En ese año, los residentes extranjeros representaban el 1,7% de la población total de la comarca, en 2010 suponían ya el 8,31% de la misma. Por otra parte, la ratio de población extranjera más que duplica a la de la provincia de Cádiz (3,86% en la provincia), y, está próxima a alcanzar la mitad de toda la población extranjera residente en la provincia de Cádiz, con un 46,03%. Aunque el Campo de Gibraltar ha sido tradicionalmente un lugar de paso, la tendencia clara es la de crecimiento del asentamiento de la población extranjera.

Cuadro 3: Evolución de la población extranjera en los municipios del Campo de Gibraltar

MUNICIPIO	Población extranjera (31- dic.- 1997)	%Extranjeros/ TOTAL 1997	Población extranjera (31-dic.- 2009)	%Extranjeros/ TOTAL 2009
Algeciras	1.306	32,28%	6.999	31,83%
Los Barrios	249	6,15%	1.582	7,20%
Castellar de la Frontera	25	0,62%	322	1,46%
Jimena de la Frontera	144	3,56%	1.961	8,92%
La Línea de la Concepción	996	24,62%	4.719	21,46%
San Roque	1.082	26,74%	4.713	21,44%
Tarifa	244	6,03%	1.691	7,69%
CAMPO GIBRALTAR	**4.046**	**100%**	**21.987**	**100%**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos contenidos en Serrano Gómez, F., et al (1997), y del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA), datos a 1 de enero de 2010.

3. Características del medio físico

Con una extensión de 1.527,4 km², la comarca del Campo de Gibraltar representa el 20,53% del total provincial, y tiene como referencia principal a la Bahía de Algeciras. La Bahía está cerrada por dos accidentes geográficos: *Punta Carnero y Punta Europa* (el peñón de Gibraltar). Precisamente éste último es una roca caliza que, deslizándose hace millones de años desde el interior de la provincia hacia el mar, terminó cerrando la bahía, y creando las privilegiadas condiciones de abrigo y calma que ésta ofrece. Ello, junto a la profundidad en el litoral, que alcanza en algunos puntos los 200 metros, ha estimulado en la Bahía el asentamiento de actividades marítimas.

Por otra parte, caracteriza también al Campo de Gibraltar el hecho de que más del 70% de su territorio está conformado por espacios protegidos[33]. Como consecuencia de la presencia del Parque Natural de "Los Alcornocales", que se extiende desde Ubrique hacia la vega del río Palmones y hacia el litoral oriental de la comarca, -Algeciras y Tarifa-, el territorio comarcal es físicamente accidentado, con espacios fragmentados por sierras y elevaciones que condicionan su ordenación y su desarrollo socioeconómico.

4. Estructura económica

Una vez tratados los condicionantes anteriores, si tuviésemos que definir en pocas palabras la base económica del Campo de Gibraltar, diríamos que se trata de una zona de actividades portuaria-industriales, y derivadas, situadas principalmente en el Arco de la Bahía. Este área contiene a más del 90% de los establecimientos de la comarca y del 88% de su población ocupada. En su espacio, se da, además, otra de las peculiaridades económicas de la comarca, y es que, con cerca de 500 m^2 de superficie comercial por cada 1.000 habitantes (concretamente, 487m^2, en octubre de 2009), ocupa la tercera posición a nivel

[33] Éstos son: 1) Parque Natural de "Los Alcornocales" (Jimena, Castellar, Los Barrios, y extensiones hacia San Roque, Algeciras y Tarifa). El Parque supone la mayor extensión de alcornoques del país y uno de los bosques selváticos mayores, y últimos, en Europa; 2) Parque Natural del Estrecho (litoral Algeciras-Tarifa); 3) Paraje Natural Playa "Los Lances" (Tarifa); 4) Estuario del Río Guadiaro (San Roque), 5) Marismas del Río Palmones (Los Barrios); y 6) Espacio de especial protección de la "Ensenada de Valdevaqueros" (Tarifa). Ver al respecto los documentos de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA), disponible en Internet en:

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.a5664a214f73c3df81d8899661525ea0/?vgnextoid=0cbb7abc83414010VgnVCM1000000624e50aRCRD.

andaluz en concentración de este tipo de superficies[34]. Supone una manifestación más de su concepción como un área metropolitana de hecho.

No obstante, la complejidad fisionómica de la comarca se corresponde también con una ampliación y diversidad de actividades económicas, que abarcan Agricultura, Ganadería (incluso de lidia), Construcción, Servicios varios, y un sector turístico que no sólo despega, sino que tiene un gran potencial de futuro[35].

---

[34] Detrás de las concentraciones de Córdoba y Málaga. Desde 1980, cuando se abrió la veterana de estas seis áreas, Carrefour Los Barrios, se han ido asentando: Carrefour "Gran Sur" (La Línea de la Concepción), Eroski (Algeciras), Parque Comercial "Las Marismas" (Palmones), Centro Comercial "Bahía de Algeciras" (El Corte Inglés e Hipercor) en Algeciras; hasta septiembre de 2009, cuando se inauguró el Centro Comercial "Puerta de Europa", en Algeciras. Por lo general, el desarrollo de dichas concentraciones comerciales ha ido paralelo al dinamismo urbano intermunicipal en este área metropolitana, muestra de ello es que la mayor afluencia de visitantes y el grado mayor de movimientos se da en "Las Marismas". Vahí Serrano, A. (2007): *La perspectiva territorial y urbana de los grandes equipamientos comerciales de Andalucía*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Junta de Andalucía, 144-148; y actualización propia de datos.

[35] En este sentido, se distinguen cinco zonas geoeconómicas en la comarca:

- Arco de la Bahía de Algeciras (con intensas interrelaciones funcionales entre sus municipios, y con carácter residencial-industrial-portuario);
- Litoral Mediterráneo (formado por el municipio de La Línea y el litoral de San Roque hasta su límite con la provincia de Málaga, con base económica comercial y de servicios, destacando entre ellos los relacionados con el turismo);
- Vertiente Atlántica (corresponde al municipio de Tarifa y sus pedanías de Facinas y Tahivilla, y se sostiene por los sectores agrario, pesquero y turístico);
- Valle del Guadiaro (comprende los municipios de Jimena y Castellar, con carácter agrario y ganadero);

5. Perfil Empresarial

Dados los límites de extensión de este trabajo, trataremos de exponer, a grandes rasgos, las características del empresariado campogibraltareño, que son las que siguen:

a) Predominio absoluto de las microempresas en todos los municipios de la comarca, en porcentajes que, sobre el total de establecimientos, oscilan entre el 70 y el 90%. Las menores ratios se dan en aquellos municipios donde se localizan las mayores industrias de la Bahía, esto es, Los Barrios y San Roque.

b) Por las realidades ya comentadas, en la comarca se asientan un elevado número de PYME pertenecientes a los subsectores industriales y portuarios, que actúan como empresas auxiliares a las principales.

c) La comarca ha sido objeto de continuas convocatorias de ayudas para actuaciones de reindustrialización, en mejoras de infraestructuras, o nuevas industrias que generen empleo, fortalezcan y diversifiquen el tejido industrial o aporten avances tecnológicos e innovadores[36].

- Interior serrano (extendido, básicamente, por los términos municipales de Jimena, Castellar y Los Barrios, contiene la principal extensión del Parque Natural de “Los Alcornocales”, siendo su carácter agrícola-ganadero-forestal).

[36] El destino de tales ayudas ha de estar incluido en alguna de estas acciones: 1) *Infraestructura básica:* infraestructuras técnicas e industriales de uso común o compartido, tales como parques tecnológicos, suelo industrial, acceso a redes de transporte y de telecomunicación, etc.; 2) *Infraestructura de servicios:* desarrollo de proyectos que proporcionen al sector industrial servicios de diagnosis y soluciones tecnológicas a grupos de pequeñas y medianas empresas (PYME) para proyectos de inversión, dirigidas a la mejora de la productividad; y 3) *Área de Industria:*

d) El asociacionismo empresarial se ha ido desarrollando en el Campo de Gibraltar de forma paulatina, existiendo actualmente un número considerable de organismos que representan a subsectores en distintas actividades de promoción, internacionalización, innovación, consecución de economías de escalas en financiación, y otras líneas para el desarrollo de sus empresas asociadas. No obstante, la mayor parte de estas asociaciones se concentran en los sectores con más peso en la comarca: industrial, portuario, principalmente, pesquero y comercial. Convendría instar al asociacionismo de otros subsectores económicos que, sin ser los que más facturan y emplean actualmente, tienen, sin embargo, un alto potencial, pero cuyas posibilidades se ven disminuidas por las carencias propias de pequeñas unidades que actúan en solitario: subsectores agrarios del corcho y derivados, cítricos, subsectores turísticos emergentes, etc.

e) Existe, todavía, una amplia lista de bienes y servicios que demandan las grandes industrias de la zona, y que adquieren desde el exterior de la misma. Sería óptimo poder transformar, producir o dispensar estos recursos por parte de empresas campogibraltareñas, contribuyendo así a fortalecer el tejido empre-

---

- Arranque y ejecución de iniciativas industriales que generen empleo y que actúen como fuerza motriz del desarrollo del sector productivo empresarial.

- Creación de nuevas actividades que fortalezcan y diversifiquen la estructura industrial.

- Creación de un nuevo establecimiento industrial, ampliación de un establecimiento existente, y lanzamiento de una nueva actividad que implique un cambio fundamental en el producto o en el procedimiento de producción.

- Otras: agrupar tecnológicamente a empresas innovadoras, integrar esfuerzos, desarrollar empresas de sectores maduros, instalar y ampliar industrias de sectores emergentes.

sarial auxiliar que ha de acompañar a las grandes unidades, con la consiguiente generación de empleo en la comarca.

f) Gran parte del litoral de la Bahía está declarado como suelo industrial. El empuje económico de la comarca, y su creciente dinamismo ha originado que desde las Administraciones Públicas y desde la iniciativa privada se invierta en nuevas localizaciones con usos industriales y empresariales en la comarca. Actualmente, la mayoría de los municipios tienen recogido en sus planificaciones territoriales actuaciones de mejora o ampliación de las zonas industriales ya existentes, o de aumento de suelo para dichos usos, principalmente en el Arco de la Bahía[37]. Así, mientras que en la actualidad se cuenta con un total de 763,5 Ha de tal calificación, las ampliaciones previstas supondrán el disponer de 889,6 Ha más (de éstas 457,8 en San Roque y 251,1 Ha en Los Barrios).

6. Mercado de trabajo

Tanto en lo que se refiere a las tasas de actividad y de ocupación (datos más actuales, Censo de 2001 para ésta última) se detectan grandes diferencias entre los distintos municipios campogibraltareños, -mayores tasas en los del Arco de la Bahía y menores en Tarifa y el interior de la comarca-, hasta de diez y quince puntos porcentuales, respectivamente. Se da aún, en general, una reducida participación de la mujer. Las tasas de paro (Servicio Andaluz de Empleo, SAE, 2010) son muy elevadas, dentro de una provincia que ostenta el primer puesto en el desempleo andaluz, siendo los sectores de Servicios y Construcción son los de mayor desempleo, y los de más elevada eventualidad. El

[37] Para conocer las actuales zonas industriales de la comarca, así como las futuras mejoras o ampliaciones de las mismas, ver el portal sobre el Catálogo de Zonas Industriales del Campo de Gibraltar elaborado por la Cámara de Comercio del Campo de Gibraltar: http://www.camaracampodegibraltar.com/zonas_industriales/catalogo.html.

desempleo comarcal supone el 22,93% del total de la provincia, y afecta de manera especial a las mujeres (en torno al 60% de los desempleados) y a los mayores de 50 años (más del 26,60% del total comarcal).

7. Cualificación de la población activa

Por otro lado, sabemos que un factor estructural clave en la economía de un territorio es la cualificación de su población, cualificación en general, y de carácter profesional en el caso de la población activa. Respecto a ello, y al igual que ocurre en ámbitos territoriales mayores, la enseñanza secundaria y la de nivel superior viven un crecimiento continuo en los últimos años. Sigue habiendo, no obstante, colectivos que, por diversas causas, encuentran aún discriminación en el acceso a la educación, lo que les dificulta, a su vez, el acceso o la conservación del empleo. La intervención de las grandes empresas de la Bahía ha tenido mucho que ver con la llegada y extensión de estudios profesionales. Por su parte, la Universidad de Cádiz (UCA) ha dado carácter de Campus al conjunto de centros universitarios de la comarca (*Campus Bahía de Algeciras*), y le ha dotado de un Vicerrectorado para su gestión. Con el impulso de la fuerza empresarial de la zona, la UCA, las Administraciones locales, y sobre todo, de la Junta de Andalucía, se firmó en 2007 la constitución del denominado *Campus Tecnológico de Algeciras*[38], siendo un reconocimiento más en la diferenciación de esta zona como una de las aglomeraciones urbanas y socioeconómicas de Andalucía.

[38] Por Acuerdo Marco de la Junta de Andalucía, del 26 de febrero de 2007, se decide la creación de este Campus, en el que intervienen, además del gobierno andaluz, la Universidad de Cádiz, el Ayuntamiento de Algeciras y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar. Portal de la Fundación Campus Tecnológico de Algeciras: http://www.campustecnologico-algeciras.org.

V. REFLEXIONES FINALES

Todo territorio vive y evoluciona en base a sus condicionantes, tanto internos como externos. La comarca del Campo de Gibraltar es una zona peculiar en este sentido, pues en su desarrollo los factores del exterior la condicionan en mayor medida que los internos. De tal modo, que sus características externas la llevan a ser: nodo marítimo logístico a nivel internacional, frontera sur de Europa respecto a África, frontera con la colonia de Gibraltar, primer puerto de España en tránsito de mercancías y pasajeros, una de las diez principales aglomeraciones urbanas andaluzas, y primer polo industrial y productor energético de la Comunidad Autónoma.

Pero el que los condicionantes externos configuren en tal medida la vida en este territorio conlleva a que ésta esté sujeta, en alto grado, a decisiones que se toman desde el exterior de la comarca por parte de las entidades, públicas o privadas, ajenas, por tanto, y distantes, por lo general, a la comarca. De este modo, las Administraciones Públicas a nivel europeo, nacional y regional deciden sobre temas fronterizos, inmigración, conflictos de tránsito entre las fronteras, de seguridad y protección en las aguas de la Bahía, exclusividad de usos en espacios naturales protegidos o en zonas declaradas de uso militar, así como en infraestructuras de comunicación de cualquier modalidad, que afectan intensamente, como hemos tratado en este trabajo, al desarrollo socioeconómico general de la comarca.

Por su parte, las mayores inversiones empresariales privadas las realizan las empresas pertenecientes a la AGI, que dan empleo, -directo, indirecto e inducido-, al 30%, aproximadamente, de la población ocupada de la zona, y las grandes enseñas comerciales, en las superficies señaladas anteriormente. Sin embargo, ninguna de estas grandes compañías tiene capital procedente de la comarca, sus *headquarters* se sitúan lejos del lugar donde desarrollan estas actividades productivas o de servicios, respectivamente. Todo ello confiere un gra-

do elevadísimo de dependencia exterior a las potencialidades y realizaciones en el desarrollo del Campo de Gibraltar.

Las inversiones privadas acudirán siempre hacia las zonas en las que los factores estructurales e infraestructurales, de capacitación, de comunicación, financieros, etc., presentan una situación atractiva. Pero para que estos factores se den, las autoridades públicas competentes deben decidir apoyarlos e impulsarlos.

El Campo de Gibraltar es reconocido como área metropolitana principal dentro de la Comunidad andaluza, pero su peso político como conjunto, y, por ende, su nivel de incidencia e influencia en las decisiones que dichas autoridades adoptan, es pequeño aún: no está configurado institucionalmente como área metropolitana (a pesar de los últimos movimientos dados en este sentido, y que acabamos de comentar), no es distrito electoral único, a menudo los localismos eclipsan los intentos con proyección comarcal, sobre su territorio deciden y actúan incluso dos Cámaras de Comercio distintas (la de Cádiz, para Jimena y Castellar, y la del Campo de Gibraltar, para el resto de municipios), etc. Todo ello hace perder sinergias y aumentar la dependencia exterior, por lo que se requiere un esfuerzo interno importante a tal fin.

Por otro lado, para hacer posible la toma de decisiones acertadas a nivel de la comarca como conjunto, se necesita disponer de datos sobre la misma, ya sean de tipo estadístico o estudios monográficos, -cuantitativos y cualitativos-; y éstos, o no existen o son aún escasos. Así, las fuentes estadísticas públicas tratan los niveles provinciales (INE e IEA) o municipales (IEA-SIMA), sin que existan cálculos en el ámbito de comarcas, o áreas metropolitanas. Además, el conjunto de datos municipales es todavía reducido y no abarca la totalidad de parámetros que pueden observarse en ámbitos mayores como el provincial o nacional, dejando fuera cuestiones tan importantes para conocer el nivel de desarrollo de un territorio como las referidas, por ejemplo, a la población ocupada y la formación. Se detecta, pues, un vacío importante de fuentes en este sentido; vacío que podría cubrirse con la labor

investigadora que pueda realizarse desde, entre otras entidades, el Campus Tecnológico de Algeciras.

En definitiva, aunque los últimos movimientos parecen dirigirse en este sentido, dada la importancia de la zona, y el esperado aumento de su influencia a nivel nacional e internacional, se deberían movilizar de forma eficiente las inversiones, esfuerzos y consensos públicos necesarios en los distintos ámbitos para que se puedan hacer efectivas dichas proyecciones. No parece casar con una actitud de optimización de recursos el dejar pasar oportunidades de desarrollo de una comarca que muestra este tipo de potencialidades, especialmente por su situación geoestratégica.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (2008): *Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013)*.

COMISIONES OBRERAS, CC.OO, Unión Comarcal del Campo de Gibraltar (2003): *Informe Socioeconómico del Campo de Gibraltar*, YDEO.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (2007): *Dinámica de las ciudades de Andalucía*, Junta de Andalucía.

MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR (2003): Guía de Recursos de la Comarca del Campo de Gibraltar, Instituto Andaluz de la Juventud, Junta de Andalucía.

SERRANO GÓMEZ, F., et al. (1997): “El Campo de Gibraltar: frontera y puente”, Ponencia defendida en el I Congreso de Ciencias Regionales, Andalucía en el umbral del Siglo XX1, Jerez.

Recursos en la red (además de los indicados en el texto):

Instituto Nacional de Estadística (INE): http://www.ine.es

Unión Europea: legislación y orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T):

http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/transeuropean_networks/l24094_es.htm

Instituto de Estadística de Andalucía (IEA):

http://www.institutodeestadisticadeandalucia.es

Sistema de Información Multiterritorial de Andalucia (SIMA):

http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/sima/index2.htm

Directorio de Establecimientos con Actividad Económica en Andalucía: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/direst/index.htm

Cámara de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar:

http:// www.camaracampodegibraltar.com

Portal de Geopolígonos (Cámara de Comercio Campo de Gibraltar):

http://www.geopoligonos.com

Blog Federación de Empresarios del Campo de Gibraltar:

http://federaciondeempresarios.blogspot.com/

Consorcio Zona Franca de Cádiz: http://www.zonafrancacadiz.com

Blog Puerto Bahía de Algeciras: http://www.puertoalgeciras.org

Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT):

http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/oficinavirtual/web/es/Comun/Centros_y_Oficinas_RAUTE/detalle_centros_RAUTE.html?idProvincia=11

LE MANAGEMENT DU CHANGEMENT POUR UN DEVELOPPEMENT LOCAL DURABLE

Mounaim Kessab[1]
Jamal Benamar

SOMMAIRE : I. INTRODUCTION. II. PRESENTATION DE LA COMMUNE : POTENTIALITES ET PERSPECTIVES. III. DIAGNOSTIC DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DANS LA COMMUNE DE TANGER. IV. SYNTHESES ET RECOMMANDATIONS. V. EN GUISE DE CONCLUSION. VI. BIBLIOGRAPHIE

I. INTRODUCTION

Il s'agit d'une étude exploratoire dans la commune de Tanger, pour essayer de proposer les méthodes et/ou outils pertinents du management de changement dans l'application et la mise en œuvre d'un modèle de bonne gouvernance pour un développement local durable d'un territoire.

La démarche se veut prospective à partir d'une étude empirique sur le terrain. Elle tente d'appréhender les évolutions de l'environnement externe et interne de la Commune, ses potentialités et ses carences en utilisant des instruments d'analyse adéquats, afin de tracer ses perspectives stratégiques à court et long terme.

Il y a là donc deux buts : connaître et anticiper. Connaître la situation dans laquelle se trouve le territoire et ses habitants ; il s'agit de

[1]Etudiant chercheur en master *Management des Organisations* (promotion 2008-2010), Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger ; Université Abdelmalek Essaadi, sous la direction du Pr J. Benamar.

brosser un diagnostique de l'état des lieux, pour en dégager les scénarios possibles, et puis de là, anticiper les réponses qu'elle devra y apporter pour atteindre un futur souhaité ; afin de proposer un plan d'actions. C'est la planification stratégique.

Notre approche repose par conséquent sur des éléments de connaissance et sur des choix stratégiques, mais sa finalité première est tournée vers la recherche-action.

Les techniques de recherche et de recueil des informations utilisées reposent sur une approche essentiellement qualitative complétée par des données quantitatives issues de diverses sources locales, régionales et nationales. Nos sources tirent leur substance sur une étude institutionnelle réalisée dans le Nord du Maroc, des interviews d'acteurs locaux , nos propres observations tirées de quelques sessions du Conseil de la Commune auxquelles nous avons eu le privilège d'assister, l'analyse des études effectuées ces dernières années, documents et procès verbaux (PV) de réunions du Conseil de la Commune durant la période 2004-2009, le RGPH[2] de 2004 (seules données nationales officielles disponibles) et le rapport[3] des Collectivités Locales en chiffres de 2009.

II. PRESENTATION DE LA COMMUNE : POTENTIALITES ET PERSPECTIVES

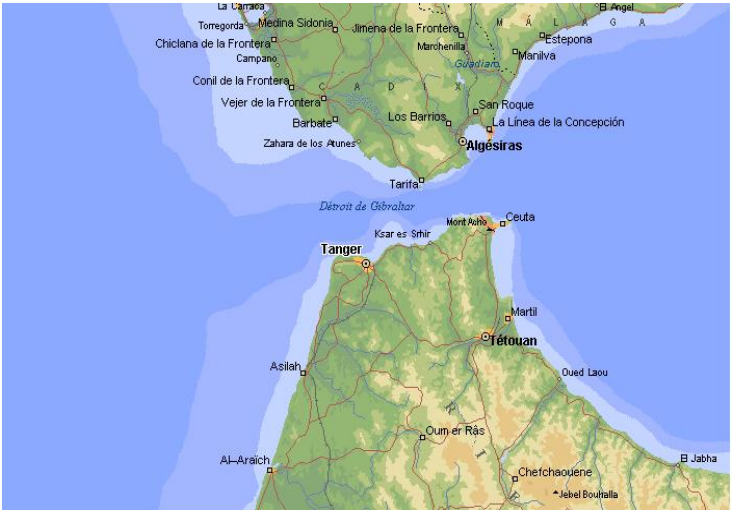
Dans ce qui suit nous avons essayé de brosser un diagnostique de la Commune partant des informations en notre possession et de nos observations tirées de l'étude sur le terrain.

[2] Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2004.

[3] (http://www.padmaroc.org/rubrique.php3?id_rubrique=8).

1. Situation géographique

La province de Tanger couvre une superficie de 1.195 km², elle a une position géographique stratégique, à la fois entrée de la Méditerranée et porte de l'Afrique, c'est la seule ville du monde donnant à la fois sur l'océan atlantique et sur la mer méditerranée. Elle se situe à l'extrême Nord-Ouest du Royaume du Maroc à 14 kilomètres seulement du continent européen. Elle est limitée au Nord par le Détroit de Gibraltar et la Mer Méditerranée, à l'Ouest par l'Océan Atlantique, au Sud par la ville d'Asilah et à l'Est par la ville de Tétouan.



2. Données générales sur la population

Tanger est le chef lieu de la Région Nord depuis octobre 1997, qui comprend la Wilaya de Tanger-Asilah, et la Wilaya de Tétouan, Chefchaouen et Larache.

D'après les résultats du cinquième recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) de 2004, La Commune Urbaine de Tanger est peuplée de 669 685 habitants sur un total de 2 470 372 habitants de l'ensemble de la Région Tanger-Tétouan, soit 27% de la population régionale.

Tanger est le chef-lieu de la Région Tanger-Tétouan et de la Préfecture de Tanger-Asilah. La ville est la principale porte du Maroc sur l'Europe, dont elle est séparée par les 14 km du détroit de Gibraltar : c'est une position stratégique géopolitiquement parlant donnant à la fois sur l'océan Atlantique et sur la mer Méditerranée. Sa population s'élevait à 669 685 habitants au recensement de 2004, en la positionnant au cinquième rang parmi les villes du Maroc.

L'activité industrielle de Tanger est diversifiée : industries textiles, chimiques, mécaniques, métallurgiques et navales. La ville dispose actuellement de quatre zones industrielles dont deux ont un statut de zone franche (la Tanger Free Zone et la Zone Franche Portuaire). L'infrastructure de la ville du détroit est importante : un port gérant les flux de marchandises et de voyageurs (plus d'un million de voyageurs par an) intégrant un port de plaisance et un port de pêche.

Répartition de la population de la commune de Tanger selon les quatre arrondissements

ARRONDISSEMENTS	1994	2004
Arrondissement Tanger Médina	138 534	173 477
Arrondissement Béni Makada	144 154	238 382
Arrondissement Charf-Souani	105 882	115 839
Arrondissement Charf-Mghogha	108 577	141987
Commune de Tanger (Total)	497 147	669 685

Source : RGPH 1994 et 2004.

La région de Tanger-Tétouan présente le taux d'urbanisation le plus élevé au Maroc, atteignant 60 % contre 51,4 % à l'échelle nationale. Selon un rapport de l'administration de l'aménagement du territoire de Tanger, ce taux dépasse 84 % dans la Wilaya de Tanger, tandis qu'il est de l'ordre de plus de 70 % dans les deux préfectures de Tétouan «El Azhar» et «Sidi Mandri». Le même document rappelle que ce taux n'était que de 71 % à Tanger au début des années 1980 et de 58 % à Tétouan pour la même année.

Au niveau des provinces de Chefchaouen et de Larache, cette étude enregistre de faibles taux d'urbanisation qui sont respectivement de l'ordre de 10 % et 46 %.

Taux d'urbanisation (en%) par province/préfecture, Région de Tanger-Tétouan

Province ou Préfecture	RGPH	
	1994	**2004**
Chefchaouen	9,8	10,4
Fahs Anjra	-	-
Larache	46,7	46,5
Tanger Assilah	90,1	93,3
Tétouan	73,6	75,6
Tanger Région Tanger-Tétouan	**55,9**	**58,4**
Total Maroc	**51,5**	**55,1**

Source : RGPH 1994 et 2004

On dénombre 1000 associations à Tanger, soit environ une association pour 500 habitants, contre une association pour 1300 habitants au niveau national. Cela montre d'emblée une bonne dynamique associative à Tanger et la volonté d'être impliqué dans la gestion des affaires de la ville, ainsi que dans le développement. Par contre, la Commune s'engage faiblement dans le soutien du tissu associatif sur le plan financier. Pour preuve, le financement des associations, hors celui du sport, est faible et représente moins de 0,5 million de dirhams.

du bilan de ce secteur au cours de la période 2001 – 2004, fait ressortir que [4]:

- Les taux moyens annuels d'évolution de l'industrie Tangéroise sont supérieurs à la moyenne nationale.

- Pour l'année 2004, Tanger se positionne au niveau national au 3ème rang pour l'essentiel des grandeurs économiques. Cependant, avec plus de 47.000 emplois, Tanger se trouve le deuxième pourvoyeur d'emploi du secteur industriel avec 10% de l'emploi industriel au niveau national.

Ainsi, le développement industriel de Tanger à travers les cinq grandeurs économiques à savoir : la Production, l'Exportation, l'Investissement, l'Emploi et la Valeur Ajoutée peut être appréhendé de la manière suivante :

a. La production

La production industrielle de Tanger qui s'établissait selon le Ministère du Commerce et de l'Industrie à hauteur de 10 662 Millions de dirhams en 2001, s'est chiffrée en 2004, à 14 485 Millions de dirhams, enregistrant ainsi une évolution annuelle moyenne de plus de 5,8% contre une évolution de l'ordre de 4,4% au niveau national.

En 2004, cette production a été l'œuvre de 1020 établissements industriels, ce qui a permis de renforcer d'une manière continue le poids des exportations de l'industrie locale de Tanger.

b. Les exportations

[4] Mr. EL MOSTAFA LOUTAF Ingénieur d'Etat à la DPCI de Tanger. Revue l'ECONOMIQUE de la délégation du Commerce et de l'Industrie de Tanger. N°1, Juillet 2003.

Les exportations de l'industrie locale ont atteint les 7.624 Millions de Dirhams réalisant ainsi depuis 2001 un taux d'évolution annuel moyen de l'ordre 14% contre une évolution au niveau national de l'ordre de 6,8%.

Toutefois on peut noter qu'au cours de la période 2001 – 2004 :

- 60% des exportations ont été assurées par le secteur des industries Textiles, Habillement et Cuir.
- La forte évolution de la contribution du secteur des Industries Mécaniques, Métallurgiques, Electriques suite à une forte implantation à Tanger d'unités de câblage pour automobile.
- 78,2% des exportations sont assurées par les entreprises à participation étrangère.

c. L'investissement

Les investissements réalisés par les unités industrielles de la Wilaya de Tanger qui s'établissaient en 2001 à 820 Millions de Dirhams sont passés à 1.079 Millions de Dirhams en 2004 enregistrant ainsi une évolution annuelle de 4,4% contre 4% seulement pour la moyenne nationale.

Les entreprises à participation étrangère ont assuré 67% de l'investissement total. Cette implantation en force témoigne de l'attractivité de la place de Tanger.

3.4. L'emploi

L'industrie de Tanger a assuré l'emploi en 2004 à plus de 67000 personnes soit, une évolution moyenne annuelle de l'ordre de 3% depuis 2001, contre une évolution moyenne d'environ 1,4% au niveau national.

Dans le chapitre 6 de l'annuaire Statistique Régional Tanger-Tétouan (Année 2004) intitulé : « commerce et industrie », on relève que :

- Plus de la moitié de l'effectif total est de sexe féminin.
- Plus de 70% de ces effectifs sont employés dans le secteur de la confection et que les deux tiers de ces emplois sont assurés par les entreprises à participation étrangère.

3.5. Valeur Ajoutée

Du point de vue de la création des richesses, les industries de transformation de la wilaya de Tanger ont dégagé en 2004 une valeur ajoutée d'environ 5,9 Milliards de Dirhams contre 4,5 Milliards en 2001 enregistrant ainsi une évolution moyenne annuelle de l'ordre de 10% contre 5,8% au niveau national.

A noter, qu'en 2004, la wilaya de Tanger a contribué à hauteur de 4,6% de la valeur ajoutée dégagée par l'industrie nationale et d'environ 56% de celle de toute la région.

4. Organisation administrative de la Commune

Parmi les nouveaux apports de la Charte Communale (loi 78-00 de 2002 et loi 17-08 de 2008 qui modifie et complète la charte communale), est le régime spécial des grandes villes ou le retour à l'unité de la ville. On y trouve les dispositions particulières aux communes urbaines de plus de 500.000 habitants (Tanger en fait partie) qui seront soumises en plus du droit commun, à des dispositions particulières dictées également par la charte. Cela a mis fin à l'organisation des agglomérations urbaines en deux ou plusieurs communes urbaines et en communauté urbaine.

Concrètement, ces communes sont dorénavant gérées par un conseil communal (le cas de Tétouan) ou par un conseil communal et par

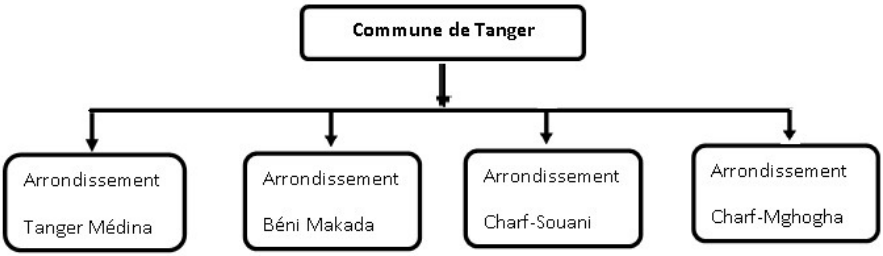
des conseils élus au niveau d'arrondissement dépourvus de la personnalité juridique, mais dotés d'une autonomie administrative et financière (c'est le cas de Tanger).

La charte, en effet, opère un retour à l'unité des villes qui avaient été découpées auparavant en plusieurs communes, puis regroupées en communautés urbaines, établissements publics territoriaux chargés d'exercer des compétences limitées.

Ainsi, Tanger est classée parmi les grandes agglomérations qui sont gérées, selon la nouvelle charte, par un conseil communal élu au niveau de l'ensemble de la commune qui bénéficie seul de la personnalité morale, et divisé en arrondissement, simples circonscriptions administratives, au nombre de quatre. D'autre part, au niveau de chaque arrondissement est élu un conseil dont le président est choisi parmi les membres du conseil communal élus au niveau de l'arrondissement. Il existe ainsi un lien organique entre le conseil communal et le conseil de l'arrondissement, qui permet au premier de contrôler le second.

Il existe également un rapport fonctionnel entre les deux conseils, dans la mesure où le conseil d'arrondissement exerce des compétences qui lui sont attribuées pour le compte et sous le contrôle et la responsabilité du conseil municipal. Un mécanisme de répartition des compétences est prévu dan la Charte Communale, ainsi qu'une répartition des biens et des ressources humaines et financières avec une primauté établie au profit du conseil communal.[5]

[5] Pour plus de détails consulter : la nouvelle Charte Communale.



La Commune de Tanger est gérée par un Conseil Communal composé de 185 conseillers communaux, la majorité d'entre eux ont un niveau d'étude moyen ou supérieur dont le président, en plus de 1916 fonctionnaires.

Quand à l'organigramme, c'est comme pour toutes les communes, il se compose au dans un premier niveau classé par ordre hiérarchique, du président de la commune, du bureau communal, des comités et secrétaire de bureau ; puis dans un second niveau, du secrétaire général de la commune, du service des affaires du bureau communal et service d'ordre et en dans un troisième niveau, il y a les différents services de la commune à savoir : le service de l'état civil dans chaque arrondissement, le service du personnel, le service technique, le service de la comptabilité, agence des recettes, le bureau de santé communale et le service des affaires socioculturelles.

Il faut rappeler, que le nouveau découpage administratif doit être considéré comme un facteur d'impulsion du développement économique et social. Il doit pouvoir conduire un nombre important de nouveaux chefs-lieux à se doter de cadres et d'équipements capables de générer une dynamique économico-sociale, et provoquer une réorgani-

sation volontaire de l'espace qui devrait, en principe, déboucher sur une meilleure articulation territoriale[6].

5. Tableau SWOT (Force, Faiblesses, Opportunités et Menaces) de la Commune de Tanger :

Le tableau ci-dessous regroupe en terme d'analyse des éléments SWOT , les informations que nous avons pu recueillir lors de notre analyse de l'état des pieux de la Commune, il s'agit des 4 éléments : Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces.

FORCES	FAIBLESSES
– Cadre géostratégique : position géographique sur les bords de la Méditerranée et de l'Atlantique, qui lui permet d'être la principale porte du Maroc sur l'Europe (14 km du détroit de Gibraltar). – Patrimoine historique et culturelle dû au passé proche et lointain de la ville. – Chef -lieu de la Région de Tanger-Tétouan et de la Préfecture de Tanger-Asilah. – Présence d'une population jeune, dynamique, engagée et enthousiaste.	– Faiblesses des équipements de base dans les zones suburbaines. – Manque de financements. – Absence de plans de développement, et de vision stratégique. – Absence d'un organigramme clair qui clarifie les rôles, les compétences et les responsabilités. – Jeunesse insuffisamment préparée pour répondre au défit du développement locale. – Manque de coordination entre les acteurs de développement.

[6] Annuaire Statistique Régional Tanger-Tétouan.

Haut Commissariat au Plan. Direction Régionale de Tanger-Tétouan. Chapitre 2.p.15-39.

– Création d'un nouveau port (Tanger Med) accompagné d'une plate forme logistique immense offrant un potentiel parmi les plus importants de la Méditerranée et présence d'une infrastructure de transport et de communication (aéroport, gare routière et de train, autoroutes et voies ferrée vers Rabat et Casablanca). – Dynamisme économique croissant grâce au développement des zones industrielles et franches (quatre zones industrielles dont deux ont un statut de zone franche) et de l'industrie de tourisme, cause de l'attractivité de la ville. – Existence de structure d'accueil crées pour faciliter le développement des investissements étrangers dans la région, canaliser et exécuter les investissements locaux et gouvernementaux tel que C.R.I. et l'A.P.D.N. – Deuxième pole industriel du Maroc (première production de textile). – Richesse du tissu associatif local et d'ONGs nationales et internationales, qui fait que la	– Emplois de base et secteur informel largement féminisés et difficulté d'accès de la femme à des postes de responsabilités. – Ville fortement touchée par la migration : point de transit, immigration. – Carence dans la couverture en services sociaux. – Importance du secteur informel qui est un vrai handicape pour le développement économique. – Processus de décentralisation pas encore terminé. – Manque d'une participation citoyenne. – Présence de toutes les formes de pollution, processus de dépollution insuffisant. – Manque de politiques sociales vis-à-vis des personnes dépendantes. – Insuffisance de compétences d'intervention chez les acteurs de développement. – Manque de capacité chez les élus pour gérer la chose publique. – Manque d'infrastructure sociale pour la jeunesse. – Valorisation du patrimoine culturel.

ville de Tanger bénéficie d'une capacité de participation et de développement local. Et existence d'agences et fondations de développement social. – Existence de divers services déconcentrés de l'Etat (santé, éducation,…) – Tradition de participation de la femme dans le développement. – Un grand complexe sportif (dans ses états finaux). – Tourisme. – Patrimoine culturel, Université, Institut de formation supérieur…	– Bonne gouvernance un peu retardée.
OPPORTUNITES	**MENACES**
– Richesse de l'arrière pays, peu exploité jusqu'à présent. – Diversité et dynamisme du tissu associatif (association féminine, de développement, d'handicapés). – Intérêt croissant de la **coopération andalouse**, espagnol et européenne pour la Région du nord du Maroc et nouvelle politique de voisinage de l'Union européenne. – Présence du **Programme**	– Risques naturels importants (sismique, inondations, érosion…) – Dégradation de l'environnement (déforestation, incendies, pollutions…) – Extension des quartiers périphériques de manière anarchique. – Confusion dans les règles régissant la propriété des terrains (terrains collectifs) – Absence d'une vision straté-

ART GOLD Maroc dans la région (une des régions pilotes), avec les Maisons de Développement, Lignes Directrices, GTR et GTP. – Renforcement de la démocratie locale grâce au nouveau découpage électoral projeté. – Lancement de l'**INDH** qui va favoriser le processus de développement au niveau local. – La mise en œuvre de projets permettra à la ville de Tanger d'attirer le tourisme international, ainsi que la bonne image transmise au monde lors de la candidature[7] de Tanger à l'Expo 2012. – Fort engagement et volonté politique au niveau national et local pour promouvoir la bonne gouvernance locale.	gique intégrée. – Importance accrue de l'économie informelle (contrebande…) – Poches de pauvreté et une forte exclusion sociale du développement. – Augmentation des migrations internes.

[7] La ville de Tanger s'est portée candidate à l'organisation de l'Exposition Internationale de 2012. Il s'agit d'une version réduite de l'Exposition Universelle, dont la dernière édition a eu lieu à Séville en 1992. C'est finalement la Corée du Sud qui a remporté la décision des juges, par un nombre très restreint de voix.

III. DIAGNOSTIC DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DANS LA COMMUNE DE TANGER

Le diagnostic interne/externe permet en général de disposer d'une vue d'ensemble de la situation de la gouvernance dans la commune. Il doit permettre l'identification d'une série d'éléments ou de facteurs composant la gouvernance, la définition d'indicateurs permettant une connaissance approfondie de la situation et, finalement, l'implantation de stratégies d'amélioration des domaines qui présentent une mauvaise gouvernance.

A travers notre travail sur le terrain, et compte tenu des contraintes et des difficultés rencontrées, nous avons décidé de limiter le diagnostic à quelques unes des dimensions de la gouvernance, c'est ainsi que le choix effectué a retenu les quatre dimensions suivantes que avons tirés d'une étude réalisée par le projet PROGOL[8] entre 2007 et 2010, nous avons essayé de les vérifier au sein de la Commune de Tanger:

1. Fonctions et rôles des représentants élus ;
2. Transparence et légalité ;
3. Participation et avis des citoyens ;
4. Capacité de gestion.

[8] Promotion de la Bonne Gouvernance Locale au nord du Maroc ; expérience pilote initiée par les associations ADELMA et PROYECTO LOCAL durant la période 2004-2007 ; (http://www.progol.org/DOCS/PROJET/PHASES%20DU%20PROJET%20PROGOL%202004-2010.pdf).

1. Première dimension: Fonctions et rôles des élus

Les variables ou éléments analysés dans cette dimension sont les suivants :

a) Le droit à l'information

Le droit à l'information permet de mieux comprendre la place des élus dans le système d'information de la commune. Il faut analyser ici les voies de distribution ou de généralisation de l'information parmi les élus. Deux tiers des élus enquêtés confirment, en effet, l'existence d'un système d'information, mais parallèlement, un tiers déclare que celui-ci ne se met en marche que sur demande expresse du député. En fait, le droit à être informé n'est pas garanti de façon continue et systématique.

Les voies d'information sont d'habitude informelles. En général, ils ne reçoivent pas les actes (PV) des réunions. La voie la plus fréquente c'est le téléphone. En ce qui concerne la qualité de l'information, l'absence de voies formelles et établies réduit souvent sa portée et sa crédibilité.

Une autre dimension importante du droit à l'information est l'accès des élus aux dossiers sur les activités de la commune. Les deux tiers des enquêtés assurent avoir sollicité au moins une fois la consultation d'un dossier. Mais l'accès aux dossiers n'est pas systématique, et aucun des enquêtés n'a pu consulter tous les dossiers demandés. Un tiers des élus enquêtés a du mal à comprendre les dossiers. Il s'agit surtout de difficultés techniques et juridiques. Cependant, deux tiers trouvent qu'il y a des moyens pour améliorer la compréhension des dossiers : ces moyens sont assurés par les cadres techniques des communes qui sont responsables des différents dossiers. En tout cas, il n'existe point de service pour aider les élus à mieux appréhender les dossiers de la commune.

b) Le droit à la formation

Tous les représentants élus enquêtés assurent avoir besoin de formation. Les deux tiers ont déjà exprimé ce besoin lors des séances du conseil communal. Ils demandent une formation dans plusieurs domaines : gestion communale, expériences des autres pays, droit communal, politiques sociales, éducatives et partenariat avec d'autres acteurs... Un tiers des enquêtés reconnaissent l'existence d'un plan de formation des représentants locaux, mais ignorent le budget alloué par la commune de Tanger ou bien il n'a pas été affecté dans aucune ligne budgétaire précise. Les représentants élus profitent souvent de la formation qu'offrent d'autres organisations, par exemple, des stages organisés par des ONG[9] ou par l'OFPPT[10]. Il existe une conscience majoritaire du besoin des représentants élus d'augmenter et d'améliorer leurs aptitudes et compétences pour exercer leur mandat.

c) Le droit à proposer

Cette variable mesure le degré d'implication des élus dans les propositions et les décisions de la commune. Cela concerne la nature de la participation des représentants aux séances de la commune.

Tous les représentants enquêtés déclarent avoir présenté des propositions à inclure dans l'ordre du jour des séances, mais seulement un tiers ont vu leurs propositions y figurer.

On perçoit, de même, l'exercice du droit à proposer relatif à la possibilité des élus à entreprendre des initiatives. Deux tiers des élus déclarent que le conseil a accepté leurs initiatives.

[9] Organisations non gouvernementales.

[10] L'office de la formation professionnelle et de la promotion de travail.

Quant à la qualité du débat interne, les élus participent aux réunions des différentes commissions communales, mais celles-ci changent souvent de date ou sont suspendues.

On reconnaît qu'il y a des débats et souvent de fortes divergences au sein des commissions lorsqu'il faut prendre des décisions.

2. Deuxième dimension: Transparence et légalité

Cette dimension est un élément clef de la gouvernance locale. Cela concerne la crédibilité de l'institution face aux autres acteurs, notamment la société civile et exige la transparence des procédés de gestion des affaires communales, la responsabilité chez les élus et les fonctionnaires et l'application effective du cadre légal et des lois qui régissent l'action communale.

a) Degré de transparence

Cela concerne les méthodes et procédés d'achat et les codes contrôlant lesdits marchés. Selon la plupart des représentants élus enquêtés, le code de contrôle d'achat existe et fonctionne. Quant aux procédés de gestion des politiques d'achat, environ la moitié des enquêtés nient leur existence, tandis que les deux tiers qui affirment leur existence déclarent à leur tour qu'ils ne sont pas appliqués dans leur totalité.

b) Primauté de la loi

Cette variable concerne l'application effective de la loi dans la gestion quotidienne de la commune. La commune observe-t-elle les décisions judiciaires ? Est-ce qu'elle applique la réglementation dans la réalisation de ses activités ?

Tous les élus enquêtés partagent l'opinion selon laquelle les communes doivent observer les décisions de la justice. Même s'ils avouent

que beaucoup d'entre elles ne sont pas encore pour l'instant observées. Mais les conseils se sont engagés à les appliquer malgré les difficultés financières existantes.

c) Responsabilité et prise de décisions

La moitié des élus enquêtés déclarent que les associations civiles ne prennent point de part aux décisions. En général, les décisions prises procèdent des demandes des élus et rarement d'analyses approfondies des affaires concernées, pas plus que des demandes ou propositions de la population.

En ce qui concerne la mise à disposition des comptes, il est presque impossible d'interpeller les élus. Il n'y a point de communication entre les représentants et les citoyens, les moyens et les espaces y manquent.

3. Troisième dimension: Participation et avis des citoyens

Cette dimension comprend divers éléments et variables. Ce qui nous intéresse ici c'est de connaître l'organisation de la société civile et le fonctionnement de la vie associative et les liens établis entre ces associations et les communes.

a) Développement des associations et organisation de la société civile

L'organisation de base des expressions sociales permet leur participation dans la gestion des affaires communales. Les associations peuvent jouer le rôle de transmetteur de ces expressions sociales.

Selon les informations fournies par les autorités locales de la ville, le nombre d'associations augmente de façon continue. Les associations interviennent dans des secteurs et des activités divers.

La commune consacre une partie du budget municipal à la subvention des associations.

On manque d'information sur le niveau de reconnaissance des associations de la part de la population.

b) Relations entre les associations et les communes

Toutes les associations consultées, sauf une, ont établi des relations avec les communes, même si dans la plupart des cas il s'agit de liens occasionnels. Un tiers des associations considèrent que leurs relations avec la commune sont conflictuelles, et moins d'un tiers considèrent qu'elles sont déficientes ; tandis que pour la majorité restante, ces relations sont marquées par une coopération mutuelle. Quatre parmi les onze associations consultées conduisent des projets avec la commune. En général, il s'agit d'aides matérielles ou de cessions d'espaces. Sept associations profitent d'aides financières ou matérielles.

Selon les associations, il n'y a pas de concertation avec les élus, puisqu'en général ils ne satisfont pas leurs demandes et il n'existe pas un système de communication établi.

Toutes les associations consultées, sauf une, assurent qu'elles n'ont pas d'information sur les activités municipales. Il n'y a pas de réunions de travail, ni de débat avec les citoyens.

En général, il n'y a pas de réunions avec les associations, et lorsqu'il y en a, c'est à la demande des propres associations. Seule une association a déclaré avoir eu plus de dix réunions avec la commune, et cela dans le cadre de la préparation du plan d'activités de la propre association et non pas de la commune.

D'autre part, la majorité des élus enquêtés avouent ne pas considérer les opinions de la population lorsqu'ils prennent des décisions. On allègue des causes diverses : le manque d'un système de communica-

tion, des moyens de contact, ou bien le fait que les relations avec la société civile sont conflictuelles.

On ne met pas en marche des procédés d'avis public, de même que pour l'élaboration du plan de développement de la commune (PCD).

On ne réalise pas d'enquêtes ni de sondages parmi les citoyens pour recueillir leurs opinions ou leurs besoins. Les plans de développement sont définis par les cadres techniques de la commune avec l'aide des bureaux d'études.

Il n'y a pas de services municipaux consacrés de façon spécifique aux relations avec les associations.

4. Quatrième dimension: Capacité de gestion

Les communes sont les collectivités locales les plus concernées par le développement du fait de leurs compétences étendues en la matière. Toutefois, plusieurs limites viennent entraver l'exercice de ces prérogatives par les communes. Les premières entraves aux prérogatives reconnues au niveau communal sont, selon les déclarations des uns et des autres, liées à leur environnement institutionnel et sont de deux ordres :

(a) Celles liées à la tutelle qu'exerce l'autorité administrative (Ministère de l'Intérieur), qui viennent restreindre de fait le champ des prérogatives des conseils communaux ;

(b) Celles liées à la limitation des prérogatives des présidents des conseils communaux par le maintien de nombreuses attributions dans la sphère de compétences de l'autorité administrative locale.

A ces restrictions prévues par les textes, s'ajoute une limitation de fait liée à l'exercice par les communes de leurs compétences : leurs faibles moyens, tant humains que financiers. La question centrale du rôle pouvant être joué par les collectivités au sein de partenariats pour

le développement reste l'appréciation de leur capacité de financement réelle. L'insuffisance des ressources qui leur sont allouées (essentiellement la part de la TVA[11]) est aggravée par les charges importantes de fonctionnement.

Cette limitation aux prérogatives des communes est aggravée par le manque de capacité, notamment en matière de planification stratégique.

Une étude conduite en 2002 au Maroc, pour le compte de l'Agence Américaine de Développement International sur le thème « *Planification stratégique participative et budgétisation pluriannuelle des investissements* » fait ressortir les difficultés des collectivités locales à établir des programmes de développement qui sont un préalable à la mise en place de partenariats pérennes. Le premier constat fait par cette étude, sur la base de l'analyse de plans de développement économique et social, est que les collectivités sont aujourd'hui difficilement capables d'avoir une vision de leur avenir permettant de faire émerger des projets fédérateurs.

Plusieurs raisons globales ont été avancées pour expliquer cet état de fait :

- L'absence de critères d'identification de projets régionaux, empêche l'émergence de projet pouvant avoir des retombées à l'échelle de la collectivité et conduit à ce que les investissements soient le plus souvent répartis de manière équitable entre les différentes collectivités d'un niveau inférieur (le budget régional ou provincial est ainsi partagé entre les différentes communes).

- L'absence d'approche horizontale du développement, qui fait que chaque secteur (route, eau, santé…) est réfléchie de manière séparée, interdisant la vision d'ensemble.

[11] La taxe sur la valeur ajoutée est une taxe (impôt indirect) incorporée dans le prix du produit acheté.

La capacité de gestion de la commune se traduit en plusieurs variables:

1. Capacité de planification et d'anticipation : L'absence d'une vision stratégique (dans la commune) chez l'élu est une idée récurrente dans les déclarations des techniciens de la commune. En conséquence, cela implique l'absence de planification stratégique. L'avis prépondérant au sein des fonctionnaires est que la commune n'a ni les moyens, ni la culture de ce genre de travail de planification et d'anticipation basé notamment sur des diagnostics socio-économiques et politiques. Certes, il y en a parmi eux qui affirment le recours de la commune à des études internes, conditionnée par le budget ou, auprès de bureaux d'études. Peu parmi eux déclarent le recours de la commune à la consultation publique et les réunions de concertation ou aux études de diagnostic systématiques.

La plupart parmi eux reconnaissent l'existence de cadres dotés de capacités en la matière, mais ils estiment qu'ils sont minoritaires et « sous-exploités », en raison de la faible volonté des décideurs à adopter ce type de management stratégique.

Quand aux élus, il nous ont affirmé dans leur majorité que la planification se fait en se basant sur des études (réalisées par les cadres de la commune ou par des bureaux d'études), certains évoquent la prise en compte des besoins de la population, par contre d'autres expriment un avis différent en liant les plans et les programmes aux exigences de l'Autorité ; par exemple, le projet de la Corniche (Tanger), qui résulte des facteurs qui ²ne reposent pas sur une étude des priorités.

2. Capacité de programmation et de gestion axée sur les résultats : Il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre une programmation locale cohérente et concertée permettant d'identifier des projets de développement du territoire de la commune et de garantir les résultats.

La décentralisation de la programmation qui a consisté en une délégation importante des prérogatives, détenue au niveau central, aux collectivités locales, revêt des avantages importants:

a) ouverture d'espaces à la participation populaire et amélioration de la transparence des gouvernements locaux;
b) meilleure prise en compte des besoins locaux dans la formulation de l'offre d'infrastructures et de services ;
c) introduction d'une réelle coordination sectorielle et d'une vision holistique du développement local ;
d) amélioration de la rapidité et de la flexibilité dans la prise de décision et l'exécution des projets locaux ;
e) utilisation plus efficace des ressources existantes alliée à la mobilisation de ressources additionnelles.

Au dire de certains fonctionnaires, peu parmi eux possèdent les éléments nécessaires de cette capacité de programmation. Cela est dû, selon leurs points de vue, au manque d'initiatives, de la part des décideurs communaux, qui permettraient aux fonctionnaires d'acquérir les nouvelles techniques de gestion, notamment celle axée sur les résultats (par la formation continue ou des séminaires ou autres…). Les élus de leur côté avancent l'argument de manque de financement.

Mais, au fait, l'acquisition et la mise en œuvre de cette capacité se heurte à des obstacles, au premier rang desquels figure: la faible capacité des élus et des administrateurs locaux et l'absence de moyens financiers. Ces obstacles ne peuvent pas être écartés par la simple dévolution des responsabilités et ressources aux collectivités locales. Le mouvement doit être accompagné par la mise en place de moyens d'appui et de supervision.

3. Intégration de l'évaluation dans le système de gestion: Certains fonctionnaires reconnaissent l'existence d' «un système de contrôle, de suivi et d'évaluation», des plans et programmes à plusieurs niveaux :

- Niveau des agents communaux chargés de contrôle et de suivi, mais ils ne font que dresser verbalement les rapports aux décideurs, les seuls habilités à prendre des décisions adéquates. C'est un contrôle qu'ils estiment non performant…

- Niveau des élus lors de l'examen du compte administratif, mais il est «ridicule» selon un fonctionnaire, puisque le « noyau dur » de la commune arrive toujours à « imposer sa loi»…

- Niveau du corps des inspections du Ministère des Finances et de l'Intérieur (IGF[12] et IGAT[13]) ne contrôlent généralement les plans et les programmes, dans 90% des cas qu'une fois « réalisés et payés». La tâche de suivi est rarement effectuée…

On peut affirmer qu'en général ces trois variables présentent une grande faiblesse dans la commune.

IV. SYNTHESES ET RECOMMANDATIONS

Il résulte de ce qui précède, que le processus de la promotion de bonne gouvernance locale est difficile à mettre en place, non seulement parce qu'il suppose l'introduction de changements techniques ou méthodologiques, mais aussi parce qu'il implique un changement des comportements, et des attitudes (responsabilité, transparence, leadership) qui n'est pas facile à obtenir. Les responsables politiques et les fonctionnaires sont appelés à « s'approprier » le projet.

Il s'agit là de leur plus grand défi. Il existe divers obstacles et restrictions qui sont explicables par une mauvaise gouvernance au sein de la commune. Ces restrictions ne correspondent pas seulement à des déficiences techniques, administratives ou de procédure mais aussi et sur-

[12] Inspection Générale des Finances.

[13] Inspection Générale de l'Administration Territoriale.

tout à des restrictions politiques et à des modèles mentaux fortement ancrés dans les structures institutionnelles.

Il ne s'agit donc pas d'appliquer un paquet de mesures, quand bien même elles auraient été élaborées de façon participative et consensuelle par les fonctionnaires et les élus. Il s'agit évidemment de parcourir une longue route, de réaliser un véritable apprentissage et d'entreprendre un réel changement d'attitudes et de comportements afin de permettre l'application de ces mesures, c'est pour cette raison que l'introduction du management de changement (un projet, une communication, un terrain bien étudié et préparé, un moment favorable, une volonté politique, des hommes et des femmes et un pilotage)[14] dans ce processus s'avère très utile.

Pour commencer ce processus en vue de l'application de mesures en faveur de la bonne gouvernance, il est nécessaire de créer des structures agiles et dynamiques au sein de chaque commune. Le rôle de ces Cellules est d'établir une stratégie dans l'application des mesures, d'impulser leur application et d'en réaliser un suivi et un contrôle.

C'est dans cette perspective que se justifie la mise en place d'une stratégie incrémentale et progressive afin d'impulser pas à pas les différentes mesures à moyen, court et à long terme.

Il faut comprendre, comme cela a déjà été souligné précédemment, que le plan d'action ne prétend pas être un plan à court terme et qu'il s'agit au contraire d'introduire ces mesures de façon progressive et continue, en n'oubliant pas que leur application requiert bien souvent des procédures et des négociations complexes.

C'est pour cette raison qu'il est d'une très grande importance la création de véritables Observatoires au sein des communes. Ces Observatoires ayant comme mission intégrale d'analyser, de planifier,

[14] Pour plus de détails cf. concept « Management du Changement ».

d'appliquer et de contrôler l'ensemble du processus d'amélioration de la gouvernance locale.

L'Observatoire (ou Cellule Permanente) doit être une structure dynamique et agile, disposant d'un mandat politique clair et constituant un organisme de référence pour l'ensemble de la structure municipale. Ces Observatoires ne doivent pas être des structures lourdes et bureaucratiques mais ils doivent disposer d'une large capacité de communication et d'observation pour toute la structure municipale.

Il est indispensable d'effectuer un véritable monitoring et un suivi exhaustif de l'application des mesures pour la bonne gouvernance locale. Il ne suffit pas qu'une mesure en faveur, par exemple, de la participation citoyenne soit mise en place et en pratique. Il faut contrôler, tout au long du processus que cette mesure est exécutée et appliquée correctement, si elle remplit les objectifs fixés, si les acteurs impliqués sont satisfaits de son application, etc.

Il faut ajouter que les actions permettant d'améliorer la gouvernance locale supposent en premier lieu un processus d'apprentissage social pour tous les participants et que les organisations augmenteront également leur efficacité à mesure que leur apprentissage se développera.

Selon cette perspective, l'amélioration de la gouvernance locale ou l'établissement d'un système de bonne gouvernance est un processus continu et infini, se rétro-alimentant de façon permanente et exigeant un système de gestion continue. Il en est de même pour les plans stratégiques. Le plus important n'est pas tant la planification que la gestion continue de la stratégie choisie et élaborée.

Enfin, et à parti du diagnostic réalisé dans la commune de Tanger, plusieurs suggestions sont formulées en vue de la mise en œuvre des différentes actions pour obtenir des résultats positifs pour une meilleure gouvernance locale:

a) A l'instar du poste du ministère délégué auprès du Premier Ministre, Chargé de la Modernisation des Secteurs Publics de l'Etat, l'attribution dans les communes au secrétaire général de cette fonction de modernisation et de conduite de changement au sein de la commune. Où le secrétaire exercera cette mission à plein temps. Et pour assurer la continuité dans sa dimension technique et administrative - en deçà du politique -, il faut placer aux cotés des mairies qui ont une mission politique des secrétaires généraux à caractère administratif, dotés d'un vrai pouvoir et pour longtemps. Le travail intercommunal des secrétaires généraux doit-être amplifié, sous l'impulsion, du secrétaire général du ministère de tutelle (Intérieur).

b) La commune doit disposer d'un plan de formation pour les élus, assurer un budget approprié et établir des programmes annuels sur des thèmes liés à la gestion communale en incluant la conduite du changement dans les programmes de formation et amplifier l'échange d'expérience à la faveur de séminaires de formation continue.

c) Renforcer les capacités de gestion des acteurs locaux du développement (élus, société civile) à travers la mise en place de programmes de formation et des échanges techniques.

d) La Commune doit établir des protocoles d'évaluation permanente des actions et doit prendre des décisions sur la base des résultats de cette évaluation. On doit assurer la formation des fonctionnaires en méthodologies d'évaluation et sensibiliser les élus à ce sujet.

e) La Commune doit disposer d'un service de promotion de la participation des citoyens et favoriser la formation des membres des associations.

f) La Commune doit implanter des méthodologies et des procédés de gestion axée sur les résultats et élaborer des indicateurs de mesure de résultats et de l'atteinte des objectifs.

g) La Commune doit préparer et mettre en marche un procédé de participation, au moyen de commissions et de réunions d'avis et de débat avec les associations, pour élaborer le plan de développement communal.

h) La Commune doit adopter une vision de futur sur le développement, au moyen de plans généraux pour les différents domaines de politiques municipales et d'un plan stratégique concerté avec les acteurs locaux et autres niveaux du gouvernement.

i) Faciliter la mise en place, au sein de l'administration, d'équipes de "consultants internes" susceptibles d'être détachées pour des missions de courte durée.

j) Appuyer la coordination au sein de la commune par l'instauration des modalités et de pratiques de planification stratégique.

k) Améliorer le suivi et l'évaluation de l'action des institutions locales par la création des outils de monitoring et l'institutionnalisation des processus.

l) Améliorer la concertation entre les acteurs locaux et appuyer les structures déconcentrées à travers la mise en place d'un système d'information et de communication.

m) Améliorer l'efficacité et accélérer les procédures de l'administration locale par la modernisation et l'introduction des NTIC.

n) La commune doit disposer d'un service interne d'accès régulier aux dossiers et d'appui aux représentants élus pour faciliter leur compréhension.

o) La Commune doit disposer de voies de communication appropriées pour assurer l'information des citoyens sur les affaires communales.

p) Les élus doivent disposer de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions convenables et pour transmettre aux citoyens l'information précise.

q) Stimuler la participation de la femme dans la vie publique par l'introduction de programmes d'intégration de l'approche genre dans les politiques publiques et la sensibilisation des fonctionnaires et des élus.

VI. EN GUISE DE CONCLUSION

En guise de conclusion, nous pouvons affirmer que la situation de la bonne gouvernance dans la Commune de Tanger, pour un développement durable, est compromise. A défaut de l'application du concept du management de changement dans la culture managériale au sein de la commune, il en résulte de mauvaises pratiques dans le mode gouvernance, et au bout du compte, dans le pire des cas, une reproduction des erreurs passées.

Les conditions minima requises pour qu'une commune mette en marche sa stratégie d'application du modèle de bonne gouvernance devront être précisées au préalable de façon claire. Ces conditions devront être au moins les suivantes:

1. Le leadership et la motivation du président de la commune en ce qui concerne le PROJET (résultant de la planification stratégique de la

commune). Le président de la commune doit être le leader et le conducteur de cette stratégie.

2. Tous les fonctionnaires et tous les élus de la commune devront connaître avec exactitude le PROJET afin de participer d'une façon ou d'une autre à l'effort d'amélioration de la gouvernance.

3. La mise en place d'un organisme en tant qu'observatoire, cellule ou groupe au sein des communes, dotée de compétences, d'une reconnaissance explicite et des capacités réelles pour qu'il puisse remplir son rôle.

4. La disponibilité permanente des responsables techniques et des fonctionnaires (en particulier des chefs de service) pour contribuer aux tâches exigées par ce projet.

5. La construction d'indicateurs objectivement vérifiables qui permettent un système rigoureux et visible d'application des mesures.

6. La rédaction précise d'un calendrier et d'un engagement réel pour la réalisation de tout le processus dans un laps de temps déterminé à l'avance.

7. L'engagement des principaux acteurs de la société civile et d'autres institutions gouvernementales dans un dialogue créatif et sans restrictions.

Toutefois, la Commune doit s'adapter et affronter ces nouveaux défis en insistant sur la communication. Cette dernière est la clé de réussite de tout changement.

En effet, pour réaliser ce changement la commune de demain doit commencer d'abord par le changement des modes de pensées et cela en se basant sur les cinq «E» suivant :

- Ethique
- Ecoute
- Enthousiasme
- Ensemble
- Engagement

Nous pensons de façon plus générale, que l'évolution de la situation au Maroc est tout à fait favorable à la poursuite, à l'approfondissement et à l'extension du processus d'amélioration de la gouvernance et de la gestion municipale. En d'autres termes, la situation stimule le changement et la transformation des institutions publiques locales dans la direction proposée par PROGOL.

Le pays a absolument besoin de collectivités locales plus efficaces, plus efficientes et surtout, disposant d'une plus grande capacité de leadership pour prendre la tête (avec d'autres acteurs) du développement du pays. Nous savons aussi que ce leadership est un élément indispensable pour parvenir à un développement décentralisé, démocratique et pluraliste, basé sur une participation réelle de la société civile.

LA PREEMINENCE DE L'ETAT DANS L'ADOPTION D'UNE NOUVELLE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT : LE CAS DU MAROC

Hassan Zouiri

SOMMAIRE : I. INTRODUCTION. II. DES MESURES FONDAMENTALES POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE. III. UN DEVELOPPEMENT SOCIAL ET HUMAIN AU PROFIT DE TOUT LE PAYS. IV. CONCLUSION.

I. INTRODUCTION

Malgré le rôle de plus en plus croissant du secteur privé en tant qu'acteur important de stimulation de la croissance, le secteur public reste le principal promoteur du développement au Maroc comme dans la quasi-totalité des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM).

La préparation d'un environnement administratif et juridique sain ne peut que créer un climat de confiance entre l'Etat et les administrés, les justiciables, aussi bien qu'entre ceux-ci eux-mêmes, ce qui favorisera le bon déroulement des affaires et le développement en général. D'où la nécessité d'améliorer le système de gouvernance dans sa globalité (I).

Parallèlement, un environnement propice au développement du pays ne peut être atteint qu'à travers l'amélioration du bien-être de toutes les composantes de la société ; d'où l'urgence d'un développement social et humain au profit et dans l'intérêt de toute la nation (II).

II. DES MESURES FONDAMENTALES POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

Les Etats du Maghreb doivent veiller à préparer un environnement juridique et administratif propice à la promotion des activités et des investissements nationaux et étrangers, ainsi qu'un développement de ces pays en général.

Donc une réorganisation du fonctionnement de l'administration est nécessaire pour lui permettre d'accomplir ses missions, et de relever les défis actuels et futurs auxquels les pays comme le Maroc se trouvent de plus en plus confrontés (A). En outre, afin d'impulser le renforcement de l'Etat de droit et d'instaurer un climat de confiance dans les relations entre l'Etat et les citoyens et hommes d'affaires ainsi que dans les rapports entre tous ces derniers, une réforme de la justice s'impose (B). Parallèlement à ces réformes fondamentales, la résistance de toute la région arabe, y compris le Maroc, à l'amélioration de la gouvernance en général doit être remplacée par des mesures incitatives (C).

1. Des réformes administratives nécessaires…

La réforme de l'administration est un facteur essentiel pour accompagner les mutations économiques et financières que connaît le Maroc à l'instar d'autres pays à travers le monde. En effet, l'administration joue un rôle déterminant dans la mise en place des conditions propices à la promotion de l'économie et de l'initiative privée[1] : le progrès et le niveau de développement souhaités ne peuvent être atteints sans la rationalisation des structures et du fonctionnement de l'administration, la consolidation des liens de confiance entre celle-ci et son environnement et l'amélioration de ses relations quotidiennes avec les usagers.

[1]Ministère de la Prévision Economique et du Plan, le plan de développement économique et social 2000-2004, Volume 1 : « Les orientations et les perspectives globales de développement économique et social », Direction de la Programmation, Print-Diffusion, Salé-Maroc, 2001, p.122.

a) Changement des comportements de l'administration

Qu'on veuille créer une entreprise, faire une transaction d'achat ou de vente, monter un dossier et, généralement, mener n'importe quelle action dans la vie quotidienne, on est confronté à la lourdeur et à la complexité des procédures administratives. D'où la nécessité d'adaptation de l'administration aux exigences du développement.

Si le remodelage des structures mentales de la population est indispensable[2], la modification des comportements de l'administration envers la population l'est encore davantage[3]. Les administrateurs doivent être formés et engagés au service de leur pays et de leur peuple, ce qui faciliterait, sans doute, la mutation de l'administration, qui pourrait tendre vers des modèles flexibles, permettant une plus grande initiative à tous les niveaux et donner lieu à des types de relations entre l'administration et les administrés différents des modèles structurés et conçus pour l'efficacité des administrations occidentales.

Les cadres administratifs doivent être formés selon les nouvelles missions de l'administration[4], car l'on ne peut actuellement dissocier l'administration du développement économique, ce qui veut dire que les administrateurs doivent, par leur formation et leur relation avec les administrés, participer au développement économique et social.

A ce titre, l'administration est de plus en plus appelée à rendre ses services à des populations de plus en plus exigeantes et informées de

[2]Un traitement à part sera consacré à ce point important dans le dernier paragraphe de ce travail.

[3]HAOUAT Hassan (1994), *L'administration du développement au Maroc*, Edition orientale, Oujda, p.220.

[4]Pour plus de détails concernant la formation des cadres administratifs, se reporter notamment à CHEVIER Jacques (1972) : « Réflexion sur la formation des cadres des pays du tiers monde », le Mois en Afrique, n°76, avril.

leurs droits et obligations. C'est pourquoi, en dépit des réformes entreprises dans de nombreux domaines, l'action de l'administration et son mode de fonctionnement font l'objet de critiques "tant de la part de tous les usagers que de la part de la société civile"[5]. L'organisation, le rôle et les missions des administrations doivent en effet être repensés et adaptés à un contexte politique, économique et social en pleine mutation.

En ce sens, des principes essentiels doivent être respectés et des mesures rapides et efficaces sont nécessaires pour réhabiliter le service public. Ces mesures doivent permettre de traduire dans le vécu des citoyens et des fonctionnaires les valeurs et les principes fondamentaux sur lesquels doit reposer le fonctionnement des services publics[6] :

- L'égalité dans le traitement : il s'agit de garantir l'égalité d'accès des citoyens au service public et d'y veiller chaque fois qu'il s'agit de répartir ou d'affecter des ressources publiques. Un traitement comparable doit être réservé aux usagers, sans égard du lieu où ils viennent ou de leur statut socio-économique.

- L'adaptation des services aux besoins des usagers : dans des secteurs clés, tels que l'éducation, la santé ou la culture, l'administration doit tenir compte des choix et des sensibilités personnelles des populations et veiller à adapter ses prestations aux attentes exprimées.

- La transparence : dans le cadre de leurs actions quotidiennes, les administrations sont appelées à offrir aux citoyens des services dans un environnement sain, rassurant et favorable à l'investissement.

[5] Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, « Guide de la réforme administrative au Maroc », p.1.

[6] Idem, p.6.

- Le partenariat : pour une bonne réalisation des politiques publiques, les administrations sont obligées de fonctionner en réseau et d'apprendre à agir en concert avec les opérateurs privés et les ONG dans le cadre d'un partenariat dynamique et efficace.

- La mise à niveau de l'administration face à la mondialisation : comme l'administration est aussi partie prenante dans le processus d'échange de biens et de services, elle est appelée au même titre que les entreprises à opérer une mise à niveau de ses moyens et de son organisation conformément aux règles de management et de bonne gouvernance.

- Le respect des règles d'éthique : cette donnée étroitement liée aux valeurs et à la culture marocaines, appelle une action en profondeur et un programme soutenu de formation et de sensibilisation qui intéresse à la fois le citoyen et le fonctionnaire.

- L'obligation de rendre compte : en tant que gestionnaire de deniers publics, les responsables administratifs doivent rendre compte de leur gestion, selon des méthodes d'évaluation et d'audit appropriées, conformes à la volonté de rationalisation de cette gestion.

- La valorisation des ressources humaines : il s'agit d'offrir aux cadres et aux agents publics les conditions qui leur permettront de se sentir respectés et motivés, dans un milieu de travail où ils pourront mettre pleinement à contribution leur compétence, leur énergie et leur loyauté.

Par ailleurs, une administration de proximité s'exprime dans la structure des services territoriaux et leur présence sur le territoire, elle se caractérise aussi par la façon d'accueillir, de conseiller et d'informer le citoyen sur ses droits et ses obligations.

b) Vers un nouveau concept de l'autorité

Dans la perspective d'atteindre le degré nécessaire de moralité et de rectitude au sein du service public, afin de garantir les droits individuels et collectifs et d'assurer aux gens une vie décente et digne, S.M. le Roi Mohamed VI a déclaré que « Dans cette optique, l'une des obligations premières du service public consiste à se conformer à une haute moralité et à servir les citoyens avec une abnégation digne du service public et de l'intérêt supérieur, conformément aux exigences de l'option démocratique dans l'Etat de droit»[7].

En effet, selon S.M., la responsabilité de l'autorité dans les divers domaines de ses compétences consiste à assurer la protection des libertés, à préserver les droits, à veiller à l'accomplissement des devoirs et à réunir les conditions nécessaires qu'exige l'Etat de droit et ce, à la lumière des choix pour lesquels les pays ont opté.

C'est un nouveau concept de l'autorité qu'il faut mettre en place. Un concept fondé sur la protection des services publics, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives, sur la préservation de la sécurité et de la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix sociale.

S.M. le Roi a ajouté que cette responsabilité ne saurait être assurée à l'intérieur des bureaux administratifs qui doivent, au demeurant, rester ouverts aux citoyens, mais exige un contact direct avec eux et un traitement sur le terrain de leurs problèmes, en les associant à la recherche de solutions appropriées.

La conception traditionnelle de l'administration, en tant que simple gardienne, se préoccupant d'ordre politico-social au sens classique, est

[7] S.M. le Roi Mohamed VI (1999), Message aux participants au colloque national organisé à Rabat sous le thème : « Le soutien de l'éthique dans le service public », Rabat - Maroc, vendredi 29 octobre.

dépassée. M. VIOU Michel explique cet aspect en disant que « l'administration, autrefois, se chargeait seule, à l'origine, de l'ensemble des fonctions de l'Etat ; mais les fonctions qu'elle assurait, étaient au seul maintien de l'ordre public… L'appareil administratif étant, en effet, à l'origine, encore très concentré et peu diversifié, soit qu'il s'agisse d'une administration nationale qui ne s'est pas trouvée confrontée au problème du développement accéléré apparu à partir des années 50, soit qu'il s'agisse d'une administration coloniale placée sous l'autorité d'un représentant direct du pouvoir politique métropolitain »[8].

Par ailleurs, le sens du service et l'esprit de responsabilité ne seront pleinement réunis que par la persévérance dans l'effort tendant à améliorer l'efficience de la gestion, le suivi de son rendement, tout en œuvrant à régler les problèmes et à dépasser les obstacles. Les mesures à caractère public doivent avoir pour finalité de faciliter l'accomplissement des tâches et non pas de le compliquer.

C'est là une démarche visant à consacrer le sens de la rectitude, la clarté, la transparence et la célérité quand il s'agit de rendre service aux gens. Elle permet également d'aboutir à une rationalisation qui fait ressortir les aspects positifs des décisions prises, d'assurer le suivi des dossiers jusqu'à leur aboutissement, d'organiser le travail en veillant à une bonne répartition des tâches et à une délimitation précise des responsabilités, tout en encourageant la communication, avec pondération et dans l'ordre, et en tirant profit des expériences passées et des nouvelles pratiques qui ont fait leurs preuves.

[8] VIOU Michel (1977), Contribution au droit administratif de développement, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit, Faculté de Droit, Nice, avril. Pour plus d'explications, voir notamment RAINAUD Jean-Marie, « Réflexions sur le droit administratif du développement », dans le cadre du cours de l'auteur sur le droit administratif du développement, IDPD, Nice, pp.53-75.

L'ensemble d'actions et de mesures susvisées permettrait d'atteindre quelques conditions préalables pour pouvoir parler d'une bonne gouvernance au Maroc, au Maghreb et aux PSEM en général.

2. Réforme de la justice

Si la réforme administrative constitue la condition *sine qua non* du renforcement de la confiance des citoyens et des opérateurs économiques, la réforme de la justice s'impose de plus en plus, comme élément essentiel, pour assurer la transition démocratique et économique[9]. La situation de ce secteur a atteint des cotes d'alertes devenues insupportables, non seulement pour le simple citoyen justiciable, mais également pour l'environnement économique du pays[10]. L'entreprise marocaine en souffre, et les entrepreneurs étrangers y voient l'un des principaux obstacles à l'investissement dans le pays. Deux problèmes principaux gangrènent la justice marocaine, à savoir la dépendance par rapport au pouvoir politique et la corruption.

a) La dépendance par rapport au pouvoir politique

Ce problème n'est pas d'ordre institutionnel puisque la Constitution stipule dans son article 82 : «L'autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif». «La question est d'ordre politique; elle est en rapport avec le fonctionnement du régime où l'indépendance de la justice n'a jamais été autre chose qu'un fait de discours»[11].

---

[9] BENHLAL Mohamed (2004), Réformes économiques et transition démocratique -cas du Maroc-, thèse de Doctorat en droit public, Université de Perpignan, octobre, p.279.

[10] KHROUZ Driss et al. (2004), *Barcelona monitoring, suivi de l'accord de libre-échange*, Ed. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Fes-Maroc, p.85.

[11] Idem.

Par conséquent, conformément aux choix du pays pour l'ouverture politique, commerciale, économique et culturelle, le système judiciaire doit impérativement être au diapason des changements que connaît l'environnement général, marqué par la mondialisation et la montée de la concurrence.

Dans cette perspective, les orientations générales en matière de réforme du système judiciaire doivent viser le développement d'une justice indépendante, compétente, professionnelle, équitable, efficace et crédible. L'objectif est de redresser, de moderniser et de perfectionner l'institution judiciaire, en vu de rétablir l'autorité légitime des tribunaux, réhabiliter leurs dirigeants, et restaurer la confiance des justiciables. La réalisation de ces objectifs contribuera à consolider l'autorité du droit et de l'Etat, et de permettre au secteur judiciaire de participer à la promotion de l'investissement et au décollage économique[12].

Vu l'importance de la justice dans la consolidation de l'Etat de droit, le Roi Mohamed VI a souligné que « la justice est, à l'évidence, le premier garant de la sécurité, de la stabilité et de la cohésion qui font la citoyenneté véritable. Elle est en même temps un facteur agissant dans la moralisation de la société, l'instauration de la quiétude parmi ses membres, la garantie des conditions du développement économique et du progrès social et l'ouverture des perspectives d'une vie démocratique effective »[13].

---

[12] Ministère de la Prévision Economique et du Plan (2001), Volume 2 : « Le développement sectoriel, quatrième partie : L'administration générale », Direction de la Programmation, Ed. Print-Diffusion, Salé-Maroc, p.76.

[13] Discours de S.M. le Roi Mohamed VI pour l'ouverture du Conseil supérieur de la magistrature, 15 décembre 1999, (Site : http://www.map.co.ma/mapfr/fr.htm).

Plusieurs mesures sont donc nécessaires pour réussir la modernisation de la justice notamment[14] :

- Une gestion rationalisée de l'administration centrale et de ses juridictions, et l'amélioration des conditions de travail des magistrats et des agents de greffe ;

- L'amélioration de l'accès à la justice ;

- Réussir l'intégration des juridictions spécialisées (tribunaux administratifs et de commerce) dans le système judiciaire marocain ;

- L'amélioration des conditions de vie dans les établissements pénitenciers et de rééducation…

Toutefois, ces mesures n'auront d'effet remarquable que si quelques pratiques sont éradiquées ou réduites au minimum.

b) Le phénomène de la corruption

Le problème de la corruption dans le domaine de la justice, comme dans tous les autres domaines, avec des proportions variables, a atteint un niveau tel qu'il est devenu une donnée de la culture des justiciables et des usagers eux-mêmes.

Son éradication demande une volonté politique forte incluant tous les aspects d'une stratégie en mesure d'en endiguer l'ampleur notamment, les aspects juridique et coercitif. Cela passe également par une collaboration des citoyens, justiciables ou usagers des services publics en général.

[14] Voir l'article de DRISSI M'hamed, « La modernisation de l'administration judiciaire et le développement économique et social », (Site : http://www.cmjea.justice.gov.ma/actes/drissi.htm).

Dans ce cadre, et dénonçant l'évasion de la fraude fiscale, la corruption et le lien entre ces fléaux, M. Abdellatif JOUAHRI a proclamé que[15] « […] pour ce qui est de la corruption, il faut en parler ouvertement : c'est en tout cas mon point de vue personnel. Il ne faut pas que ce soit un sujet tabou. Comme en matière médicale, il faut connaître son mal, pour pouvoir le guérir. Le premier Ministre a évoqué ce problème devant le parlement. La lutte contre la corruption doit partir d'une volonté politique et elle doit imprégner tous les niveaux de la hiérarchie. Cette corruption est une insulte pour le citoyen, pour l'administration, pour un Etat qui se respecte. C'est un mal qu'il faut extirper au plus vite. Il a gagné beaucoup de terrain. On peut l'extirper par une volonté sans aucune exemption.

J'en appelle à tous les citoyens pour qu'ils nous aident à dénoncer tous les mauvais agissements des administrateurs ou de certains de leurs agents ».

Donc une volonté forte est nécessaire pour réussir les réformes et lutter contre les pratiques anti-démocratiques dans la perspective d'une meilleure gouvernance indispensable pour le développement dans l'intérêt de tous.

3. Pour une bonne gouvernance

Les déficits au niveau de la gouvernance publique, qui est « l'exercice de l'autorité au nom de la population »[16], au Maroc comme dans la totalité des PSEM ont fait l'objet de plusieurs rapports d'experts. Ils mettent à l'index les dysfonctionnements des secteurs clés comme l'administration et la justice ou la gouvernance publique en général.

[15] Extraits de l'interview accordée par M. JOUAHRI Abdellatif, ancien Ministre des Finances, au *Matin du Sahara* du 23 février 1982.

[16] Banque mondiale, « Rapport sur le développement de la région MENA », *Pour une meilleure gouvernance dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord*…, op. cit., 2004.

Le dernier rapport en date de la Banque Mondiale montre à quel point cette gouvernance est plus faible dans la région MENA (Midle Est and North Africa) que dans d'autres régions ayant un niveau similaire de développement, ce qui constitue un handicap sérieux au développement de la majorité de ces pays dont le Maroc.

Pour que ces pays surmontent ce fossé inquiétant de la gouvernance, deux valeurs fondamentales doivent être respectées, à savoir *l'inclusion* et la *responsabilité,* ce qui suppose l'exercice de l'autorité d'une manière respectueuse de l'intégrité, des droits et des besoins de chacun au sein de l'Etat.

a) L'inclusion et la responsabilité, deux valeurs qui sous-tendent la bonne gouvernance

D'après le dernier rapport de la Banque Mondiale sur ce thème[17], « la gouvernance est l'exercice de l'autorité au nom de la population », ce qui renvoie à la nature du système politique et au fonctionnement des institutions[18].

La corrélation entre la sphère politique et la sphère économique est l'élément essentiel souligné par les experts rédacteurs dudit rapport. Contrairement à l'approche classique des institutions financières internationales, notamment de la BM qui, jusqu'au début de la décennie 90, sacrifiait la démocratie sur l'autel de la croissance économique, ce nouveau rapport fait dépendre étroitement la croissance de la bonne gouvernance et celle-ci de la démocratie.

Le déficit patent relevé au niveau de la bonne gouvernance, en tant que « l'exercice de l'autorité de manière à respecter l'intégrité, les droits et les besoins de tous au sein d'un même Etat », se traduit par la con-

[17] Idem

[18] KHROUZ Driss et al. (2004), *Barcelona monitoring, suivi de l'accord de libre-échange*, Ed. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Fes-Maroc, p.80.

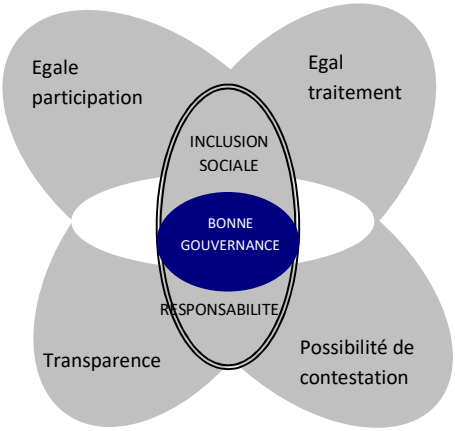
currence sur deux plans : d'une part, l'ampleur des inégalités entre les citoyens comme conséquence de la mauvaise gouvernance ; d'autre part, les déficits en matière de la responsabilisation des décideurs comme des simples fonctionnaires. D'où l'importance de deux critères universels comme condition basique pour le renforcement de la gouvernance : inclusion sociale et responsabilité.

En partant du principe que c'est le peuple qui est la source de l'autorité publique, l'inclusion sociale signifie le fait que tout le monde soit traité de façon égale par l'Etat et puisse participer de façon égale à la gouvernance. La responsabilité implique que ceux qui agissent au nom du peuple ont des comptes à rendre sur ce qu'ils font.

Ainsi, selon les auteurs du rapport de la BM[19], *« l'inclusion signifie que tous ceux qui sont concernés par le processus de gouvernance et qui veulent y participer - hommes ou femmes, riches ou pauvres, ruraux ou urbains - peuvent le faire sur un pied d'égalité ; que ce soit par le vote, par leur participation aux consultations ou par leur contrôle des organismes locaux de services publics.*

[19] Banque Mondiale, « Rapport sur le développement de la région MENA », op. cit., p.3.

Graphique 1 : L'inclusion et la responsabilité : deux valeurs de base d'une bonne gouvernance



Source : Rapport de la Banque Mondiale sur le développement de la région MENA, 2004.

L'inclusion signifie aussi l'égalité de traitement pour tous de la part de l'Etat, la protection par l'Etat des droits de chacun avec la même détermination, l'absence d'exclusion et de discrimination dans la prestation des services publics et l'égalité de droits pour tous dans la possibilité de recours en cas de discrimination de la part des responsables des services publics.

La responsabilité repose sur l'idée que les gens ont le droit de demander des comptes à leurs dirigeants sur la manière dont ils exercent l'autorité de l'Etat et sur la manière dont ils utilisent les ressources du peuple.

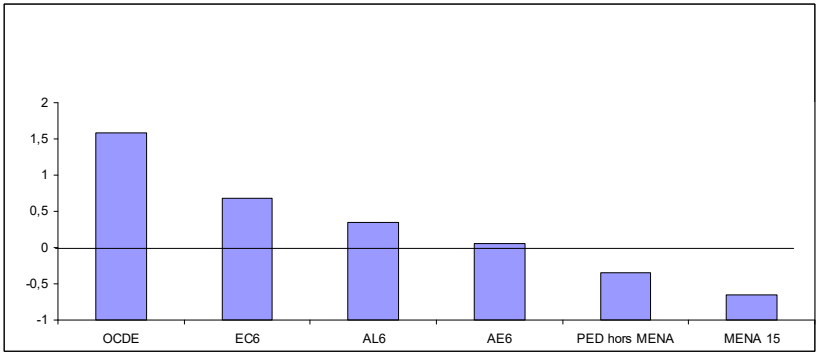
La responsabilité suppose la transparence et le plein accès à l'information : il faut que les gens soient au courant de la manière dont fonctionne l'Etat, afin de pouvoir lui en demander des comptes, et il faut que l'Etat assure l'accès à l'information.

La responsabilité implique aussi la possibilité de contestation : le fait de pouvoir choisir entre des entités politiques ou économiques en fonction de leurs performances. Elle implique aussi des possibilités de recours lorsque l'action de l'Etat est en opposition avec les droits fondamentaux - surtout les droits liés à l'inclusion - ou lorsque l'Etat viole l'autorité de la loi ».

La thèse des experts de la BM est que la qualité insuffisante de la gouvernance dans la région MENA, qui est à la traîne par rapport au reste du monde, nuit au développement - économique, social et humain[20].

[20] Pour beaucoup plus d'explications sur ce déficit de la gouvernance dans la région MENA, se référer au même rapport de la BM, 2004, pp.3-24.

Graphique 2 : Indice de qualité de la gouvernance[21] de la région MENA par rapport aux autres régions



Source : Calculs des auteurs du rapport d'après l'indice de qualité de la gouvernance qui couvre 173 pays dans le monde.

L'OCDE comprend l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. EC6 (Pays d'Europe Centrale) comprennent la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la République Slovaque et la République Tchèque. AL6 (Pays d'Amérique Latine) comprennent l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Venezuela et l'Uruguay. AE6 (les Pays d'Asie de l'Est) comprennent l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam. La région MENA15 comprend l'Algérie, l'Arabie Saoudite, l'Egypte, le Bahreïn, les Etats

[21] L'Indice de Qualité de Gouvernance est composé de 22 indicateurs : 12 indicateurs composant l'Indice de Responsabilité Publique (IRP), et 10 indicateurs de l'Indice de Qualité de l'Administration (IQA), (Voir Annexe A du Rapport, pp.179-186)

Arabes Unis, l'Iran, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Maroc, Oman, le Qatar, la Syrie, la Tunisie et le Yémen.

Le graphique ci-dessus montre qu'en comparaison avec les pays ayant des niveaux de revenus et autres caractéristiques similaires - leurs principaux concurrents sur les marchés mondiaux -, les pays de la région MENA se classent en dernière position par rapport à l'indice de qualité globale de la gouvernance.

Pour sortir ces pays dont le Maroc de cette situation critique, la BM insiste sur la nécessité de faire face à la défaillance des mécanismes de gouvernance, c'est-à-dire la faible responsabilisation qui nuit à la prestation des services publics. Le rapport souligne que : « le défi de la gouvernance ne réside pas dans le choix de bons dirigeants. (…) Il s'agit de s'assurer que le processus de sélection, de renouvellement et de changement des dirigeants ainsi que celui de conception, discussion, adoption et mise en œuvre des politiques donnent à tous les gens l'occasion de participer au dialogue et de demander des comptes au gouvernement afin d'agir au mieux de leur intérêt ».

Ces conditions ne peuvent être réunies que dans un régime politique démocratique. A ce titre, pour surmonter le fossé de la gouvernance[22], il faut renforcer l'inclusion sociale et aller vers davantage de responsabilité.

[22] Le rapport de la BM traite en détail les chemins d'une meilleure gouvernance : Inclusion sociale, responsabilité externe, pp.151-178.

b) Des élections justes et fondatrices

« L'élection participe de l'idéalisation comme de la rationalisation de la démocratie (participative et représentative) »[23]. L'anthropologie politique comme la sociologie électorale ont souligné l'importance de tels mythes et légendes de la fondation : ils garantissent, par leur permanence et leur itération, un accord sur la finalité du groupe à travers un système de représentation du pouvoir[24]. C'est pourquoi les élections doivent être ouvertes, libres et concurrentielles, c'est-à-dire veiller à la concrétisation de ce que proposait le code de déontologie et la déclaration commune de parties[25].

En effet, les élections régulières et qui se déroulent dans des conditions de concurrence sont généralement un des mécanismes les plus formels de la participation : un mécanisme qui, dans le Maroc comme dans les autres PSEM, n'est pas suffisamment développé[26]. Si des élections ouvertes, justes et régulières sont le mécanisme concurrentiel ultime pour les dirigeants exécutifs et les représentants parlementaires, d'une part, et le point clé de la participation des citoyens, d'autre part, chaque pays à besoin d'investir massivement dans des techniques permettant d'en renforcer la crédibilité.

---

[23] CATUSSE Myriam (2000), « Economie des élections au Maroc », Revue du Monde arabe Maghreb-Machrek, n°168, avril - juin, pp.51-66.

[24] Voir par exemple : BALLANDIER G. (1967), *Anthropologie politique*, Editions PUF, Paris.

[25] Les partis politiques représentés à la chambre des représentants et le Ministre de l'Intérieur au nom du gouvernement (élections marocaines de 1997).

[26] Banque Mondiale, « Rapport sur le développement de la région MENA », op. cit., p.160.

Dans cette optique, au Maroc par exemple, il faut mettre fin au "Souk électoral" où les élections apparaissent comme un marché avec ses bénéfices, ses taux d'intérêt, son échelle de prix... Un marché ou « l'électeur, à l'instar de n'importe quelle autre marchandise, s'achète et se vend au grès des lois du marché, avec cette caractéristique particulière, c'est que sa valeur marchande est inversement proportionnelle à sa pauvreté »[27]. A ce jeu, les entrepreneurs sont plus compétents que les intellectuels pour gérer une carrière politique !

Pour conclure ce point, on peut se référer au discours de feu le Roi Hassan II qui a soulevé la question en termes moraux : « Je pense personnellement que les opérations électorales se sont déroulées de façon normale (…) avec cependant un seul phénomène à savoir tout ce qui a été dit ou écrit sur l'usage de l'argent. (…) Nous devons, cher peuple avoir présent à l'esprit, et je m'adresse ici à la famille politique, l'adage suivant :« celui qui a osé pour toi, osera contre toi ». Je dirais, en ce qui me concerne : « celui qui s'achète pour toi, s'achètera contre toi »[28].

Donc les gouvernements doivent mobiliser toutes leurs forces dans le but de la réussite des processus électoraux, principaux facteurs de la démocratie.

Toutefois, l'ensemble de ces conditions indispensables sera insuffisant en l'absence d'un développement à visage humain préalable, fondé sur l'égalité et la justice, et dont l'éducation et la formation pour tous constituent la colonne vertébrale.

[27] BEN ALI D. (1997, « La politique polluée par l'argent », *La vie économique*, 28 novembre.

[28] Discours de feu le Roi Hassan II lors du processus électoral de 1997.

III. UN DEVELOPPEMENT SOCIAL ET HUMAIN AU PROFIT DE TOUT LE PAYS

Le développement économique et social de n'importe quelle nation ne peut se réaliser sans la contribution de tous ses sujets dans toutes leurs composantes et à travers tout le territoire du pays.

Pour cela, une valorisation du potentiel humain au Maroc, moyennant l'accès aux services de base, l'éducation, la santé,…, pour tous est nécessaire afin de hisser les capacités des citoyens et d'accroître leur contribution à l'essor du pays, à la création des richesses et à l'élévation de leur niveau de vie (A).

Par ailleurs, la situation actuelle montre que le pays est privé des potentialités de composantes essentielles de son territoire et de sa population, ce qui impose avec acuité l'urgence d'une intégration globale dans la perspective de la prospérité et de la pérennité de tout le Royaume (B).

1. Valorisation du potentiel humain: L'éducation et la santé comme principales priorités

La valorisation des ressources humaines constitue un axe fondamental sur lequel doit reposer toute stratégie efficace de développement.

A ce titre, un bon système d'éducation et de formation pour tous est considéré comme le principal outil de modernisation de la société et le moyen d'assimilation de la civilisation technologique contemporaine et d'adaptation aux différentes transformations qui l'accompagnent à tous les niveaux ; tout en orientant positivement son impact sur le pays, dans le cadre de la préservation des valeurs propres et des fondements culturels et civilisationnels de la spécificité de la société.

Parallèlement, un meilleur système généralisé de santé conduit, incontestablement, à l'amélioration de la productivité, de la qualité des services et du bien-être de la population, ainsi qu'à la réduction des inégalités sociales et régionales.

a) Un enseignement encore sinistré qu'il faut réformer et généraliser

Depuis les années quatre-vingt, la crise de l'enseignement public au Maghreb et au Maroc en particulier est un problème unanimement reconnu par les différents acteurs du champ politique et social[29]. Ainsi, au Maroc, en 1995, la revue *Lamalif* titrait à la une « *A quoi sert l'enseignement ?* », question toujours posée comme le montre l'article de *la Gazette du Maroc* : « *Qu'avons-nous fait de notre enseignement ?* »[30].

Cette situation peut être appréciée par de multiples indicateurs sociaux, dont les principaux sont l'analphabétisme et le chômage des diplômés ; deux phénomènes de masse cruciaux qui empoisonnent la vie sociale.

En effet, « Le Maroc traîne encore un des taux d'analphabétisme les plus élevés au monde et la lutte contre ce fléau suit un rythme particulièrement lent »[31]. C'est l'une des principales carences de la société

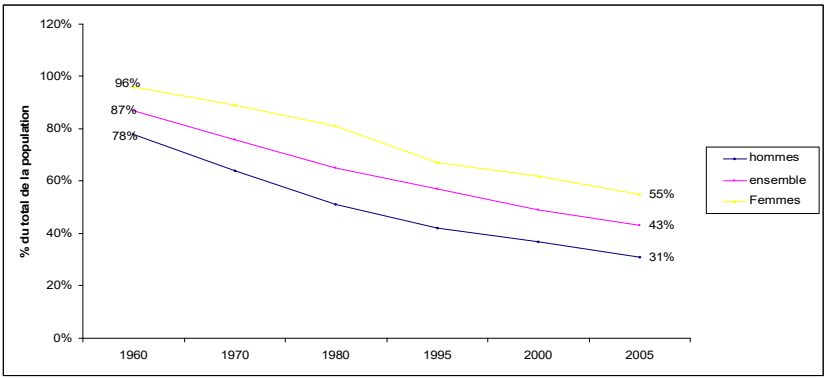
[29] VERMEREN Pierre (2002), *Le Maroc en transition*, Editions la Découverte & Syros, Paris, p.82.

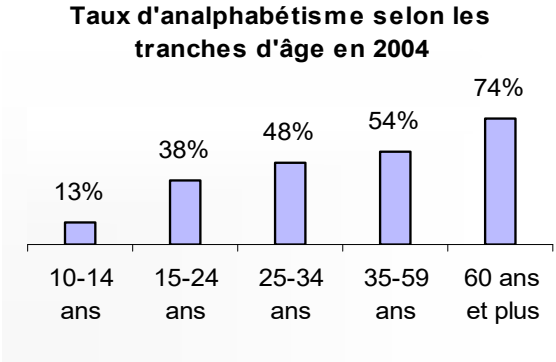
[30] *Lamalif* « A quoi sert l'enseignement ? », n° 168, juillet-août 1985 ; LAKHOUILI Hayat, « Qu'avons-nous fait de notre enseignement ? », *La gazette du Maroc*, n°104, 24 février 1999.

[31] Rapport RDH50 « 50 ans de développement humain au Maroc », Chapitre III : « Valorisation du potentiel humain : accès aux services de base, éducation, santé, protection sociale et lutte contre la pauvreté », op. cit., p.9.

marocaine - comme la majorité des sociétés des PSEM - qui lui donne sur ce plan une place inquiétante au niveau des pays en développement. De la sorte, d'après les statistiques de la Banque Mondiale, ce phénomène frappe encore environ la moitié de la population (52% des plus de 15 ans en 2000), avec des taux encore plus élevés pour des catégories fragiles (il est de 71% en 2000 pour les ruraux et de 66% pour les femmes de plus de quinze ans).

Graphique 3 : Evolution du taux d'analphabétisme des hommes et des femmes au Maroc





Source : Ministère de l'Education Nationale de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scien-tifique, in RDH50, Maroc, janvier 2006.

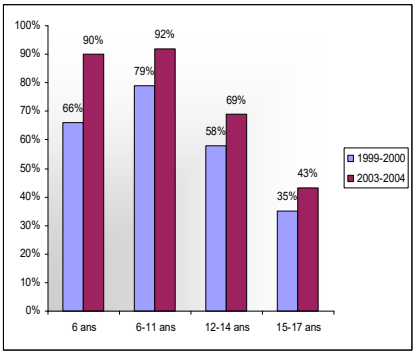
L'analphabétisme touche aujourd'hui près de la moitié de la population marocaine âgée de 10 ans et plus (43%) et la réduction du taux est de l'ordre de 1à 2% par an seulement[32]. De plus, la diminution de ce taux cache une autre réalité moins heureuse : l'effectif de la population analphabète a plus que doublé, en chiffres absolus, passant de 6 millions de personnes en 1960 à près de 13 millions en 2005.

Par ailleurs, la situation est encore plus critique lorsqu'on compare le milieu rural avec le niveau national, ce qui montre à quel point la politique éducative a longtemps été négligée pour les masses rurales.

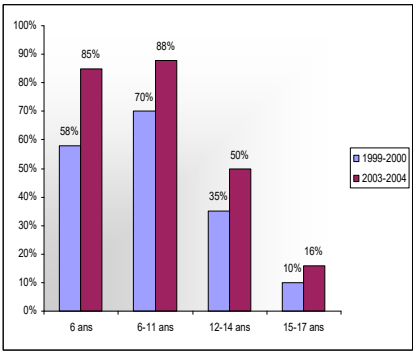
[32] RDH50, Atlas graphique (Site : http://www.rdh50.ma/fr/images/graph/g/graph030.gif).

Graphique 4 : Evolution du taux de scolarisation entre 1999 et 2004 dans l'enseignement primaire et secondaire par âge et par milieu

Au niveau national



Au niveau rural

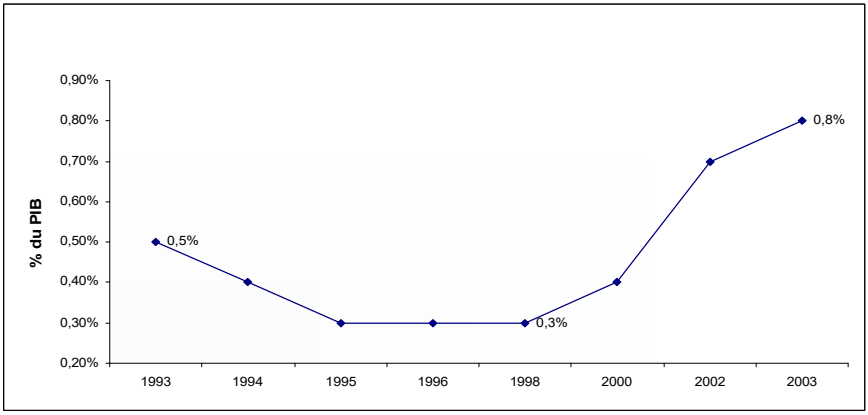


Source : Ministère de l'Education Nationale de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, in *RDH50*, Maroc, janvier 2006.

Cela montre aussi que le système d'enseignement n'accueille que très temporairement la grande majorité des élèves, ce qui atteste que le taux des déperditions scolaires est élevé au Maroc.

En outre, l'effort en recherche et développement (R&D) dans le secteur public reste encore faible comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 5 : Evolution de la part dédiée à la recherche et développement dans le PIB



Source : RDH50, Atlas géographique, « 50 ans de développement humain et perspectives 2025 », Maroc, janvier 2006.

Ainsi, malgré l'augmentation de 0,40% en 2000 à 0,79% en 2003 de la part du PIB consacrée à la R&D, le secteur n'est pas encore performant au Maroc. A titre de comparaison, en Corée du Sud, la R&D a atteint 2,7% du PIB en 2000 et l'investissement moyen dans ce domaine par les pays de l'OCDE est de l'ordre 2,2% du PIB depuis l'an 2000.

Un autre phénomène aussi lourd, le chômage des cadres, montre que le mal est plus profond. Un rapport de 1997 de la Direction de la Statistique, fait apparaître une évolution inquiétante du marché de

l'emploi pour les diplômés[33]. Commentant l'enquête de 1997, le sociologue Kamel MELLAKH a écrit : « *Les jeunes ayant des diplômes semblent vulnérables par rapport à ceux qui en sont dépourvus* ».

Donc, ces différents constats appellent une réforme du système d'éducation et de formation aussi bien que sa généralisation, tout en assurant la fusion avec les valeurs sacrées et le patrimoine culturel et civilisationnel du pays, en habilitant celui-ci à s'intégrer dans le monde du savoir, de la science et de la technologie avancée, et consolidant sa compétitivité à une époque caractérisée par l'ouverture croissante sur le monde.

b) Une santé de plus en plus en danger à sauver et à moderniser au bénéfice de tous

L'état de la santé publique dans les pays du Maghreb est inquiétant. Au Maroc, par exemple, on ne compte qu'un médecin pour environ 2000 habitants ; et encore, la plupart des médecins sont concentrés dans les grandes villes au détriment des zones rurales. La santé ne dépasse pas les 5,5% du budget de l'Etat, soit à peine 1% du PIB (contre 1,7% dans les années soixante) essentiellement consacré à la rémunération des personnels de santé[34].

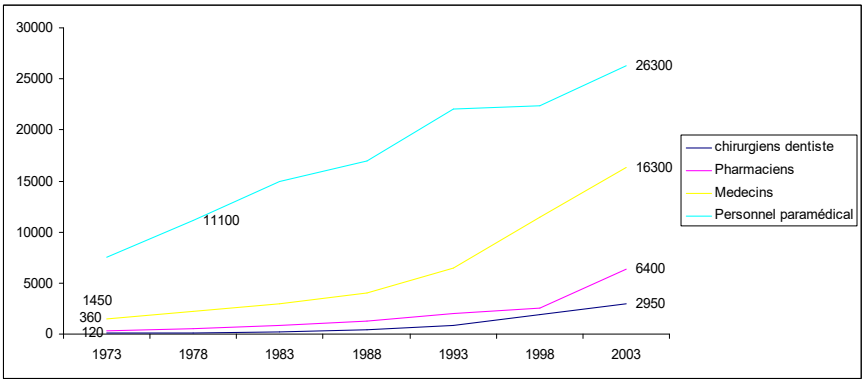
En effet, malgré les progrès notables du système national de santé, l'accès aux soins demeure inéquitable et limité par de nombreux fac-

[33] Direction de la Statistique, activité, emploi et chômage en 1997, Rabat ; MELLAKH Kamel, « L'expansion scolaire et universitaire au Maroc : aspects et enjeux », in *Flux gestion des compétences intellectuelles dans les échanges euro-maghrébins*, GEISSER Vincent (sous dir.) 1998, Annuaire de l'Afrique du Nord, Ed. CNRS.

[34] « Santé : un médecin pour 2200 habitants », *La vie économique*, n°4050, janvier 2001.

teurs[35]. Avec un niveau faible de la dépense publique de santé et de la couverture médicale collective et privée, le financement global de la santé demeure insuffisant. Ceci explique les déficits internes d'encadrement médical et paramédical, d'infrastructure hospitalière et, partant, des performances globales du système.

Graphique 6 : Evolution de l'effectif du personnel de santé au Maroc



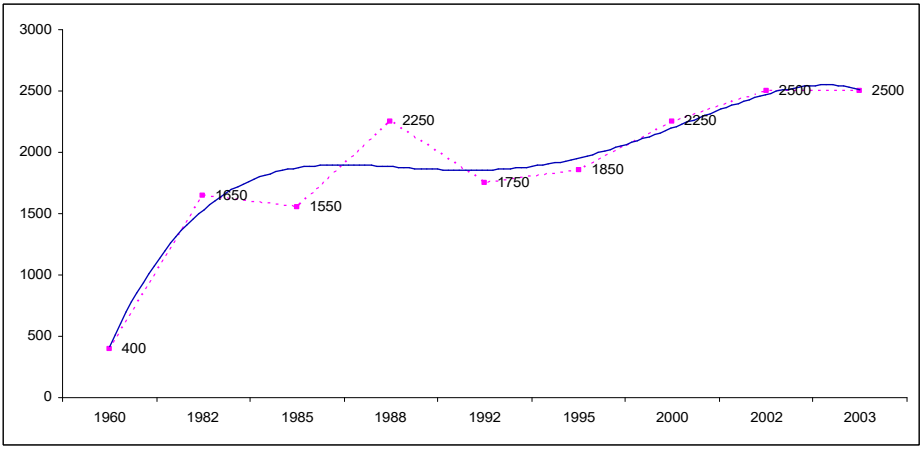
Source : Ministère de la Santé, in *RDH50*, Royaume du Maroc, janvier 2006.

Ce graphique montre la faiblesse du taux d'encadrement médical puisqu'on compte aujourd'hui approximativement un médecin (public + privé) pour 1800 habitants, un pharmacien pour 4400 habitants et un chirurgien dentiste pour plus de 10 000 habitants. En outre, avec autant, sinon plus, de médecins spécialistes que de généralistes, la situation est encore plus difficile.

[35] RDH50, « 50 ans de développement humain et perspectives 2025 », Document de synthèse du Rapport général, op. cit., p.29.

Par ailleurs, la situation en terme de capacité hospitalière publique s'est dégradée : celle-ci n'a pas augmentée au même rythme que celui de la population, faisant que le nombre de lits est passé de 156 pour 100 000 habitants en 1960 à seulement 88 actuellement.

Graphique 7 : Evolution du nombre d'établissements de santé de base (Chiffres arrondis)



Source : Ministère de la Santé, in *RDH50*, Royaume du Maroc, janvier 2006.

Le nombre d'établissements de santé a considérablement augmenté, mais il reste encore très faible par rapport à l'évolution démographique. Ainsi, il y a actuellement un établissement de santé pour environ 12 000 habitants. A cela s'ajoute le fait que près de 31% de la population rurale se trouve à plus de 10 kilomètres d'un établissement de santé, ce qui rend la situation alarmante vue l'insuffisance de moyens de transports. A toutes ces carences, s'ajoute le manque de confiance des citoyens

au système de santé publique dû à des pratiques irresponsables de la part du personnel.

Afin de surmonter ces insuffisances et ces dysfonctionnements, une stratégie reposant sur le principe de l'équité sociale et le renforcement de la solidarité est nécessaire et doit comprendre, parmi d'autres, les points suivants[36] :

- Intensification des actions de santé, de prévention et de lutte contre les maladies à travers le développement et le renforcement des activités de promotion sanitaire qui ont un impact positif sur la qualité de vie de l'individu, de la famille et de la collectivité ;

- La mise en place d'une offre de soins équilibrée, intégrée et équitablement répartie sur l'ensemble du territoire national ;

- L'amélioration de la gestion des services de santé avec une insistance particulière sur la réforme hospitalière ;

- L'amélioration de la qualité des services de santé y compris les soins curatifs ;

- Le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation par la mise en place des structures sanitaires régionales ;

- La consolidation de la coordination et de la coopération entre les parties concernées (Ministère de la Santé, Ministère des Habous et des Affaires Islamiques, Ministère de la Communication, Ministère de l'Education Nationale…) dans les domaines de la promotion sanitaire et de la lutte contre les maladies transmissibles.

[36] Pour plus de détails, voir « Le plan de développement économique et social 2000-2004 », volume 2, première partie : « La valorisation des ressources humaines et le développement social », Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Royaume du Maroc.

2. Réduction des disparités et accroissement de l'inclusion et de l'égalité : un impératif de survie et plus qu'une priorité

Vu les insuffisances relevées précédemment et afin de consolider et de renforcer les fondements du développement économique, social et culturel, et partant d'étendre les bienfaits de la prospérité à l'ensemble des citoyens marocains, « (…) il importe de concevoir une stratégie de développement intégrée dont l'exécution aura pour but de renforcer les structures de la société, d'intégrer ses différentes composantes et de consolider son tissu et son unité »[37].

A ce titre, il est nécessaire de rendre "tout le Maroc utile" en incluant l'ensemble de son territoire et des composantes de sa société dans le processus de développement.

a) Moins de disparités pour un "Maroc utile" dans sa totalité

Comme cela a été souligné précédemment, au Maroc, « le développement socio-économique s'est traduit par une paupérisation relative du monde rural par rapport au monde urbain. Les villes ont en effet été les principales bénéficiaires des progrès réalisés »[38].

Ainsi, au regard du niveau des indicateurs de développement, les campagnes marocaines sont défavorisées et accusent un déficit manifeste en comparaison avec le milieu urbain. Les disparités entre milieux de résidences peuvent, en fait, être constatées à plusieurs niveaux dont

[37] Extraits de la lettre royale de S.M. Mohamed VI à l'ancien Premier Ministre M. Abderrahmane EL YOUSSOUFI, Palais Royal - Rabat, Mardi 17 Joumada II 1420 de l'Hégire, correspondant au 28 Septembre 1999.

[38] SAJOUX BEN SEDDIK Muriel (2003), « Le malthusianisme de pauvreté dans le monde rural marocain : une stratégie implicite de mise à niveau socio-économique ? », in *Intégration euro-méditerranéenne et stratégie économique*, REGNAULT Henri, Edition l'Harmattan, Paris, pp.177-191.

notamment : inégalités en matière d'accès aux infrastructures de base, d'instruction, de santé et de pauvreté.

Un constat déshonorant est que le développement se fait, encore à nos jours, au détriment d'une grande partie du territoire national. La vision traditionnelle d'un "Maroc utile" doit être mise en lumière[39], celui-ci étant réduit à la frange côtière centrale et aux grandes agglomérations qui parsèment le pays, entre quelques riches régions agricoles ou minières.

En effet, « pour user d'un vocabulaire géographique, on pourrait dire que le Maroc s'apparente davantage à un réseau qu'à un territoire. Par territoire en géographie, il faut entendre un espace dont la mise en valeur est cohérente et dont les infrastructures, comme le réseau urbain assurent une continuité territoriale dans la mise en valeur de l'espace. (…) De ce fait, l'espace national apparaît comme un réseau de grandes villes reliées les unes aux autres par quelques axes principaux qui traversent de vastes étendues désertes ou peu développées et laissent à l'écart de vastes zones, comme les montagnes mais aussi les régions de l'intérieur »[40].

Bénéficiant de quelques services publics et d'infrastructures, de petites bourgades provinciales sont en train de devenir de grandes villes, mais en l'absence de développement industriel, nombre de ces petites villes deviennent de véritables poches de misère, pour lesquelles l'exode rural signifie un transfert de pauvreté, d'où la nécessité de réfléchir à une politique d'aménagement du territoire plus active. A cet égard, le tourisme constitue un atout majeur.

Dans ce cadre, lors des assises du tourisme à Marrakech en janvier 2001, S.M. Mohamed VI a souhaité « faire du tourisme une véritable

[39]VERMEREN Pierre (2002), *Le Maroc en transition*, Editions la Découverte et Syros, Paris, p.171.

[40] Idem, p.172.

locomotive du développement ». Il s'agit, selon le Roi, de développer de manière considérable ce secteur à l'horizon 2010, afin d'atteindre 10 millions d'entrées annuelles de touristes, ce qui suppose un intense effort de construction d'hôtels, et l'aide des multinationales du secteur qui sont déjà fortement implantées au Maroc.

Toutefois, au-delà du rôle touristique, c'est l'ensemble des campagnes en grand retard de développement qui doit être aménagé. A prendre en considération, par exemple, le programme de réduction de la pauvreté dans le monde rural, piloté par la BM, visant à développer l'électrification et le réseau d'eau potable dans ces régions.

Pour ce faire, le développement rural ne peut être réduit à des opérations ponctuelles à caractère conjoncturel[41], mais doit constituer une œuvre à caractère global et de longue haleine, s'inscrivant dans la logique d'une vision des politiques du développement, et ce d'autant que la mise en place d'une stratégie de développement rural intégré constitue un impératif d'équilibre économique et social.

Dans cette optique, ce développement doit prendre en compte la préservation de l'environnement afin de bénéficier aux générations futures comme actuelles dans l'intérêt de toute l'humanité.

b) Plus d'inclusion et d'égalité: condition de pérennité plutôt qu'une priorité

Parallèlement aux disparités régionales mentionnées plus haut, le Maroc n'a pas toujours su inclure, au cours des cinquante dernières années, l'ensemble des composantes de sa société dans le processus

[41] Ministère de la Prévision économique et du Plan « le Plan de développement économique et social 2000-2004 » Volume 1 « Les orientations et les perspectives de développement économique et social », Direction de la programmation, Royaume du Maroc, 2001, p.150.

de développement[42]. Or le développement souhaitable du Maroc ne peut être atteint qu'avec la réduction de la marginalisation et de l'exclusion ainsi que l'insertion rationnelle et harmonieuse dans la mondialisation. Donc, un pays qui soit ouvert sur les valeurs universelles, attaché à ses racines, valorisant sa diversité culturelle et partageant des valeurs de progrès.

Par conséquent, l'insertion de la femme et des jeunes dans la dynamique sociale en tant qu'agents économiques et acteurs politiques et sociaux, en vue d'une contribution plus grande de tous à l'effort de développement, constitue une nécessité. En outre, le respect des valeurs de l'Islam au sens moderniste et non rétrograde du terme, aussi bien que du Berbère, une des composantes essentielles de la culture maghrébine représentative du progrès, à côté de l'arabe, deviennent davantage un rempart contre toute forme d'intégrisme et doivent être considérés comme des impératifs de continuité et de survie.

1. La femme et les jeunes comme acteurs de prospérité

Concernant la jeunesse qui constitue une proportion importante des ressources humaines au Maroc, afin de créer un climat favorable à son épanouissement et à ses aspirations, la stratégie du gouvernement doit porter notamment sur[43] :

- la lutte contre le chômage et la promotion de l'emploi des jeunes diplômés ;

- le développement d'un environnement socio-éducatif, à même de générer une nouvelle culture chez les jeunes ;

[42] RDH50, « 50 ans de développement humain et perspectives 2025 », op. cit., p.28.

[43] « Le Plan de développement économique et social 2000-2004 », Volume 1, op. cit., p.177.

- l'assistance, l'encadrement et le renforcement des organisations et associations de jeunes ;

- la protection de la jeunesse contre toutes les formes de marginalisation et de délinquance.

La femme, quant à elle, doit devenir un ferment de modernisation. Le niveau de développement des femmes, qui représente la moitié de la population marocaine, demeure préoccupant comme l'atteste, en particulier, le taux de scolarisation des filles en ce début du XXIe siècle. Ce ne peut être que préjudiciable pour les générations à venir et pour le développement de la société, vu leur rôle décisif dans la fondation de la famille.

Une stratégie adéquate à cet égard doit être fondée sur les aspects suivants :

- une politique intégrée et cohérente visant à combler le retard qu'accuse la femme en terme d'alphabétisation, de la scolarisation, des soins sanitaires, de la protection sociale,…

- un cadre de développement durable des ressources féminines, dans la perspective de permettre à la femme d'occuper la place qu'elle mérite au sein de la société, conformément aux droits que l'Islam lui a donné ;

- la protection et l'assistance aux filles et femmes qui vivent dans des conditions précaires, telles que les filles dévoyées ou qui risquent de l'être, les femmes divorcées, les femmes âgées… etc.

A ce titre, un plan d'intégration de la femme est mis en place par le Maroc, mais l'environnement encore inadéquat et la vitesse excessive avec laquelle cette réforme est partie ne correspondent aucunement à la mentalité marocaine, ce qui risque de donner des effets pervers et de

compromettre l'objectif même qui est celui de donner à la femme les droits qui sont les siens et la place qu'elle mérite réellement.

2. L'Islam, rempart contre l'islamisme et l'intégrisme?

L'Islam, supposé l'un des éléments de solidarité les plus puissants d'une grande partie de la société, est normalement celui qui doit insister sur le respect de la dignité humaine et des droits de chacun et interdit toute forme d'exclusion et d'injustice.

Un phénomène devient, malheureusement, de plus en plus inquiétant à savoir un développement croissant de mouvements se réclamant de la religion et qui n'est pas propre au Maroc ou au monde musulman[44]. Les insuffisances du développement et l'échec des différentes expériences politiques calquées sur d'autres modèles dans l'aire islamique sont venus renforcer ces mouvements[45]. En conséquence, ne pas prendre au sérieux ces changements au Maroc devient incontestablement un énorme danger. Autrement dit, ne pas faire attention à cette réalité, c'est sans doute favoriser l'intégrisme et laisser des mouvements clandestins dériver vers la violence, ce qui pourrait engendrer l'instabilité du Maroc et qui est absolument contradictoire avec les fondements de la religion et de la culture proprement dites du pays.

[44]Cf. *Le nouvel observateur* n°1365 du 03 au 09 janvier 1991, « Juifs, musulmans, chrétiens : la revanche de Dieu, 90-91, les religions partout à l'offensive » ; voir aussi ALAOUI Mohamed Ben El Hassan, *La coopération entre l'Union européenne et les pays du Maghreb*, Edition NATHAN, Paris, 1994, pp.109-114.

[45] BURGAT F. (1988), *L'islamisme au Maghreb*, Edition KARTHALA, Paris, p.82.

3. L'Amazighité : condition de pérennité plutôt qu'une nécessité

S'agissant, finalement, des Berbères, à savoir les Imazighen (« Hommes libres »), la situation qui leur est faite est paradoxale à plusieurs égards : « le premier est certainement le qualificatif de « minorité culturelle et linguistique » dont on les affabule, (…). Le second tient à leur place dans l'histoire du XXe siècle marocain puisque les Berbères, qui ont été les plus farouches défenseurs de l'indépendance territoriale face aux puissances coloniales, passent pourtant pour le cheval de Troie de la politique coloniale française. Le troisième tient au fait que, dans ce pays qui est le leur, les Berbères sont soumis à la domination politique et culturelles des « Arabes », que ceux-ci descendent des conquérants orientaux, des Andalous ou de tribus berbères arabisées »[46].

Ce qui est absurde, honteux et inacceptable, c'est que « A la question berbère », il y a deux réponses autorisées : le mépris et l'anathème. Selon l'humeur des officiels bien pensants, les militants berbéristes sont soit « les pathétiques défenseurs d'une cause marginale et perdue d'avance », soit « des serpents inoculant le venin de la discorde dans le cœur des enfants de ce pays »[47] et M. BENCHEMSI Ahmed R. d'ajouter : « ce qui est d'ailleurs contradictoire : si la cause est vraiment éculée, elle ne devrait pas constituer un facteur de discorde ».

Ce qui est logique, raisonnable et important de savoir, c'est que l'ouverture sur l'amazighité ne constituerait pas un morcellement, mais

[46] VERMEREN Pierre (2002), *Le Maroc en transition*, Editions la Découverte et Syros, Paris, p.121.

[47] BENCHEMSI Ahmed R. (2001), « Maroc. Pays arabe, le royaume ? Pas si sûr. Les berbères reposent la question de l'identité, brandissent des exigences et songent à créer un parti politique. Et s'ils réussissaient ? « Amazigh tu redeviendras », *Jeune Afrique / L'INTELLIGENT*, n°2102-2103 du 24 avril au 7 mai, pp.102-106.

bel et bien une clarification identitaire, doublée d'un enrichissement culturel ; car la postface du « Manifeste Amazigh » judicieusement intitulée « pour prévenir toute interprétation tendancieuse du présent manifeste », déclare aussi clairement[48] : « avec nos compatriotes marocains qui se veulent fiers de leur arabité, comme nous nous voulons fiers de notre amazighité, nous considérons constituer une seule entité et appartenir à une même identité ».

A ce titre, soulignant la souplesse de la langue et l'ouverture de la culture amazighes, M. OULHAJ Lahcen précise que « Nous sommes capables de prendre sans complexe aucun ce qu'il y a de meilleur chez les autres y compris chez ceux qui nous combattent »[49]. Dans cette optique, la reconnaissance, la prise en compte et la promotion de la culture amazighe sont un vrai catalyseur du développement.

En effet, dans un pays comme le Maroc, où l'Amazighité se situe dans certaines zones rurales entre 80 et 100% de la population et où une majorité d'enfants - comme leurs mères d'ailleurs - ne parle un seul mot d'arabe avant le premier accès à l'école le cas échéant, la langue et la culture amazighes ne peuvent que contribuer considérablement à un développement harmonieux et durable de toute la nation.

[48] Extraits cités par BENCHEMSI Ahmed R., op. cit., pp.105-106.

[49] Lahcen OULHAJ (Membre du Comité du Manifeste Amazigh) (2000), « Dix-neuf thèses sur les développements économique, social et culturel », in *Troisième rencontre autour du Manifeste Amazigh*, organisée par l'Association Culturelle Asidd, Meknès, le 11 novembre, (Site Internet : http://www. amazighweb.com/).

IV. CONCLUSION

Il parait totalement inenvisageable que l'Europe renonce à sa politique de soutien en faveur de la Méditerranée, pour des motifs à la fois humains, historiques, culturels, économiques et géostratégiques.

Mais, la réussite du partenariat euro-méditerranéen repose avant tout sur les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, et sur les pays du Maghreb en particulier, tant pour la réalisation, si longtemps attendue, de son volet économique et dans l'accomplissement de son objectif politique.

Le projet libre échangiste ne pourrait aboutir et porter ses fruits que si des initiatives constructives sont prises pour créer entre ces Etats une zone d'intégration régionale proche de celle atteinte dans l'Union, et attractive pour les investisseurs.

C'est alors seulement que l'on pourra parler de partenariat réel et non de la simple juxtaposition de relations bilatérales privilégiées entre l'Europe et chacun des pays partenaires.

Malheureusement, dans l'état actuel, cette condition est loin d'être vérifiée vu le nombre inquiétant d'obstacles et de résistances aux changements. Les pays du Maghreb comme tous les autres Etats de la région sont à la traîne en matière de différents indicateurs de développement. Les préparatifs et mesures indispensables demeurent encore lents le cas échéant, ce qui rend les défis de plus en plus multiples et difficiles.

Donc, une mobilisation de ces Etats est nécessaire et doit prendre en considération les exigences et les aspirations de toutes les composantes de leurs sociétés dans la perspective d'un développement au profit de toute l'humanité.

MEDIDAS LABORALES PARA LA EQUIPARACIÓN DE LA MUJER EN EL TRABAJO. LA SITUACIÓN DE LAS TRABAJADORAS MIGRANTES.

Mª Isabel Ribes Moreno
Universidad de Cádiz

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN. III. EL DERECHO A LA IGUALDAD EN LA REMUNERACIÓN. IV. EL DERECHO A LA CLASIFICACIÓN PROFESIONAL EN IGUALDAD. V. EL DERECHO A LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA POR VIOLENCIA DE GÉNERO. VI. JORNADAS REDUCIDAS O ADAPTADAS. VII. PERMISOS RETRIBUIDOS. VIII. LA SUSPENSIÓN DE LOS CONTRATOS. IX. EXTINCIONES CONTRACTUALES Y DESPIDOS. X. BREVES CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo pretendemos realizar un repaso sobre las medidas que se encuentran reconocidas en nuestra normativa laboral, y que facilitan la incorporación de las mujeres a la actividad profesional y la situación de las trabajadoras extranjeras. El art. 13 de la Constitución Española de 1978 establece que "Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establecen los tratados y la ley". Ahora bien, el reconocimiento de determinados derechos a los extranjeros no significa que nos encontramos ante un sistema que asimile completamente a los nacionales y los extranjeros, sino que su igualdad o desigualdad en el ejercicio de los mismos dependerá de la forma en la que la ley prevea la titularidad o ejercicio de tales derechos[1]. El marco legislativo regulador de la extranjería está constituido por la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, Ley Orgánica 4/2000 de

[1] *Vid.* STC 107/1984 de 23 de noviembre RTC 1984/107.

11 de enero[2], donde se reconoce a los extranjeros el ejercicio de los derechos que les reconoce la Ley en régimen de igualdad con los trabajadores españoles[3] y estableciendo que los extranjeros residentes que reúnan los requisitos de la Ley tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena y el acceso al sistema de Seguridad Social[4]. Esto no conlleva una equiparación absoluta entre el español y el extranjero en el acceso al trabajo sino que habrá de reunir los requisitos previstos en la normativa vigente de extranjería. Sin embargo, esa condición del extranjero tan sólo habrá de tomarse en consideración para la concertación del contrato de trabajo que requiere para su validez y el trabajador extranjero cuente con la correspondiente autorización para trabajar correspondiente. Una vez que el contrato surte plenos efectos, el extranjero será titular de los derechos y deberes laborales básicos reconocidos a los trabajadores en el Estatuto de los Trabajadores y su normativa de desarrollo[5].

[2] Publicada en el BOE nº 10, 12.01.2000. Dicho texto legal ha sufrido numerosas modificaciones, en virtud de las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 307, 23.12.2000), LO 11/2003 de 29 de septiembre (BOE nº 234, de 30.09.2003), 14/2003 de 20 de noviembre (BOE nº 279, de 21.11.2003), LO 2/2009 de 11 de diciembre (BOE nº 299, de 12.12.2009) y 10/2011 de 27 de junio (BOE nº 180, de 20.07.2011).

[3] Art. 3.1 in fine LO 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social .

[4] Art. 10.1 LO 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social. Reconociéndose en la misma Ley el Derecho a la libre sindicación y la huelga (art. 11), el Derecho a la seguridad social y los servicios sociales (art. 14), entre otros, y calificando expresamente como discriminatorios todos los actos que impongan ilegítimamente al extranjero que se encuentre regularmente en España condiciones más gravosas que a los españoles, restrinjan o limiten, entre otros derechos, el del acceso al trabajo o a la formación profesional, art. 23.2 c LOE.

De este modo, resulta de aplicación al extranjero la normativa laboral vigente, donde encontramos numerosas disposiciones que tratan de equilibrar la diferencia entre sexos, evitando la segregación profesional y sectorial de las mujeres, y que en muchos casos (aunque no están dirigidas inicialmente a un género determinado), estadísticamente se observa su utilización mayoritaria por el colectivo femenino.

La Unión Europea ha consolidado el principio de igualdad entre hombres y mujeres, siendo la prohibición de discriminación por razón de sexo un derecho fundamental (antiguo artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea [LCEur 2003, 258] hoy inserto en el artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). A tal efecto, el establecimiento de la Carta de la Mujer, mediante la declaración de la Comisión Europea con motivo del Día Internacional de la Mujer 2010 en conmemoración del 15º aniversario de la adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la mujer celebrada en Pekín y del 30º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,[6] Pese al considerable avance en derechos políticos y sociales en Europa y consecuente desarrollo en España, el ideal de la igualdad de oportunidades aún no se ha alcanzado en ningún país del mundo. Son los países nórdicos los que han hecho mayores progresos a día de hoy en este sentido.

En los distintos informes anuales publicados por la Comisión Europea sobre Igualdad entre Hombres y Mujeres[7], se destaca el hecho de

---

[5] *Vid.* J. Luján Alcaraz, "El trabajo de los extranjeros en España en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (RCL 2000, 72 y 209)", *Aranzadi Social* vol. V. BIB 1999/2068.

[6] *Vid.* Comunicación de la Comisión de 5.03.2010, DOC COM 2010, 78 final, no publicado en el diario oficial.

[7] Pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/index_es.htm

que las mujeres son el motor del empleo en la Unión Europea (UE) y que han ocupado seis de los ocho millones de puestos de trabajo creados desde el año 2000, pero siguen sufriendo agravios laborales fundamentalmente relacionados con las tasas de empleo y salario, la menor presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad y las mayores dificultades para conciliar trabajo y familia. En la UE, el empleo femenino es menor, y se mantienen diferencias salariales. La tasa de empleo femenino es un 11,9% inferior a la de los hombres, las diferencias salariales se sitúan en el 17%[8] y sólo alcanzan un 30% de presencia en puestos directivos. Pero los datos más sorprendentes son los relacionados con la conciliación de vida laboral y familiar; la tasa de empleo de las mujeres entre 20 y 49 años cae un 12,4% cuando tienen un hijo, mientras que la de los hombres crece un 7,3% en esta misma situación, ya que en Europa más de 6 millones de mujeres en esa franja de edad no pueden trabajar o solo pueden hacerlo a tiempo parcial a causa de las responsabilidades familiares[9]. Estamos ante una situación que no difiere demasiado del panorama español donde la estadística es similar a la referida dentro de la UE. En España, en poco tiempo se han conseguido grandes avances en cuanto a la equiparación de la mujer en el trabajo, si bien a día de hoy la sociedad no está preparada aún para una igualdad real. El mercado laboral es un lugar en el que se mantienen las diferencias por razón de sexo, siendo la mujer objeto de constantes discriminaciones.

Sin embargo, donde se manifiestan diferencias importantes es cuando nos encontramos ante mujeres inmigrantes de países fronterizos no pertenecientes a la UE, especialmente las originarias del continente africano, donde frecuentemente los derechos reconocidos a la mujer en el trabajo, son inferiores a los previstos en nuestra normativa. Por tanto entendemos conveniente una exposición de las medidas dirigidas a permitir la equiparación entre hombres y mujeres a efectos de establecer el conjunto de normas que encuentra la trabajadora migran-

[8] Eurostat, 2010 (cifras basadas en una nueva fuente armonizada de la UE).

[9] Encuesta de población activa Eurostat 2010.

te de las que puede hacer uso, al igual que una trabajadora española o comunitaria.

Como ejemplo de esta situación, teniendo en cuenta la cercanía que mantenemos con Marruecos, podemos comentar que si bien el 8 de diciembre de 2003 se publicó en el BOE de Marruecos el nuevo Código de Trabajo, éste mantiene limitaciones y carencias frente al trabajo femenino. Se manifiestan insuficiencias en las disposiciones jurídicas para garantizar la no discriminación y la lucha contra el acoso sexual o moral, tampoco se garantiza la igualdad en materia de salarios[10]. En otro orden de cosas podemos apreciar otros problemas de carácter cultural que se trasladan al trabajo, la prolongación en el entorno laboral del esquema social tradicional, la docilidad y sumisión de las mujeres, así como la ignorancia general de sus derechos laborales. Las mujeres con buena formación, tienen problemas para incorporarse al mercado laboral, y una vez empleadas no reciben el mismo salario ni ocupan puestos de responsabilidad. Por otro lado, los datos sobre el fenómeno de la violencia de género son prácticamente inexistentes, se considera tabú, una situación de ámbito familiar que impide el tomar medidas legislativas relacionadas con ella en el trabajo. Y aunque a día de hoy la enorme mayoría de los trabajadores emigrantes son varones, las migraciones se están feminizando progresivamente[11], por lo que expondremos la situación laboral que se encuentra la trabajadora migrante no comunitaria al integrarse en nuestro mercado laboral, donde al incorporarse legalmente, como hemos referido, disfruta de los mismos

[10] Las mujeres cobran aproximadamente la mitad del salario de los varones. Todos los datos que se exponen en este párrafo se extraen del estudio realizado en el marco del proyecto “Estrechar” dentro del programa de la iniciativa comunitaria Interreg III de las zonas transfronterizas España-Marruecos, vid. G. González Ferrera, (Coord.), *Estudio sobre la situación de las mujeres a ambos lados del Estrecho de Gibraltar*, Instituto Andaluz de la Mujer, Cádiz, 2006.

[11] Vid. G. González Ferrera (Coord.), *Estudio sobre la situación de las mujeres a ambos lados del Estrecho de Gibraltar*, op.cit., pp. 267.

derechos y deberes que la trabajadora nacional, con una situación sustancialmente diferente a la que tenía en su país, en cuanto a medidas de protección en el trabajo frente a la discriminación por razón de sexo.

Así, analizaremos los derechos laborales que en España se encuentran a disposición de las trabajadoras españolas o extranjeras en su relación jurídica laboral. Nos centraremos tan sólo en las disposiciones aplicables al contrato de trabajo, no de una manera exhaustiva, sino breve, y sin entrar a tratar temas de seguridad social o en el fomento de empleo[12], infracciones y sanciones en el orden social, temas procedimentales o aspectos derivados del establecimiento de planes de igualdad en las empresas mediante la negociación colectiva. En cuanto al esquema de este análisis, trataremos el derecho a la no discriminación en general, su efecto en el Derecho laboral español. También se considerará el valor de la no discriminación de la mujer en la clasificación profesional y la remuneración, con referencia específica a los efectos de la Ley Orgánica de Igualdad, frente a las medidas de protección integral contra la violencia de género que inciden, entre otros, en la movilidad geográfica, reordenación de jornada y la protección frente a los despidos.

A continuación, la regulación de la jornada de trabajo, cuyas posibilidades de reducción y adaptación, aunque no destinadas al colectivo femenino, son utilizados mayoritariamente por ellas. Jornadas reducidas o adaptadas, los permisos retribuidos, la suspensión del contrato de trabajo y las excedencias, así como las previsiones en las extinciones de contratos y despidos. Por último, finalizaremos con unas breves conclusiones.

[12] Con medidas dirigidas a bonificar las cuotas de seguridad social, para favorecer la equiparación. Son medidas de oportunidad que dependen de los distintos programas anuales de fomento a la contratación.

II. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

1. El Derecho a la no discriminación en la UE

Aunque el capítulo que nos ocupa tiene por título "Medidas laborales para la equiparación de la mujer en el trabajo. La situación de las trabajadoras migrantes", también podríamos haber incluido como subtítulo "la acción comunitaria en la equiparación de la mujer en el trabajo", puesto que la acción de la Comunidad sobre no discriminación se ha ejercido durante éste tiempo exclusivamente en el ámbito del empleo[13], y con una notable influencia en la legislación de los países que conforman la Unión Europea.

El principio de igualdad se ha venido construyendo en la UE desde su inicio, tomando como objetivo comunitario garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, así como la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Y con el transcurso de los años ha ido tomando mayor protagonismo, siendo ahora mismo uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario.

El principio de igualdad entre mujeres y hombres ya apareció en las normas fundacionales comunitarias, citándose en varios artículos del derogado Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. En el Tratado de Ámsterdam se incorporó la reforma operada en el acuerdo de política social de Maastricht (1992), expandiendo las previsiones del texto originario en materia de igualdad de trato en el trabajo. Este Tratado modificó el artículo 119 del Tratado CEE, determinando que cada Estado miembro aplicaría el principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos por un mismo trabajo[14]. Este ar-

[13] Si bien pretende extender la acción a otros ámbitos y así se ha tratado mediante la Directiva 2004/113/CE del Consejo de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso de bienes y servicios y su suministro.

[14] Introducido por Francia.

tículo pasará a ser, en adelante, el nuevo artículo 141, donde se reconoce la igualdad salarial con respecto al mismo trabajo y también con relación a un trabajo de igual valor, ampliando el término. Asimismo, recogerá un concepto amplio de retribución. Otros artículos relacionados directamente son el art. 2, donde aparece la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como una de las misiones esenciales de la Comunidad; el art. 3.2, estableciendo la obligación de la UE de intentar eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres en todas sus actividades; el art. 13 previendo la adopción por parte del Consejo de medidas necesarias para luchar contra toda discriminación basada en el sexo; el art. 137 integrando la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo o el art. 141.4, que prevé medidas de discriminación positivas[15], con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida laboral.

En la Carta de Derechos Fundamentales para la Unión Europea, Niza 7 de diciembre de 2000[16], se ratifica la prohibición de todo tipo de discriminación, en particular las basadas en el sexo y la obligación de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos. De esta manera el art. 21 prohibirá todo tipo de discriminación, en particular las basadas en el sexo y garantizará la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; o también el art. 27 que reiterará la garantía de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluyendo el empleo, trabajo y retribución, y también permitiendo medidas de discriminación positivas.

Estos textos fundamentales de la UE, el Tratado de la UE así como el Tratado Constitutivo de la CE[17] han sido modificados por el Tratado

[15] Son medidas que ofrecen ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

[16] Firmado el 26 de febrero de 2001, publicado en el *DOCE* D80, de 10 de marzo de 2001.

[17] Que se llamará en adelante Tratado de Funcionamiento de la UE.

de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007[18]. En el Texto que elabora una versión consolidada de los Tratados, se mantienen todas las referencias a la no discriminación que ya existían en el TCE. Así en el TFUE aparece el Derecho a la igualdad de trato entre hombres y mujeres como objetivo prioritario, la lucha contra la discriminación y la igualdad de la remuneración[19] sin establecer modificaciones significativas[20].

Todas las medidas se han trasladado a las políticas comunitarias, mediante instrumentos como la Estrategia para la igualdad de mujeres y hombres (2010-2015), siendo la igualdad de oportunidades uno de los pilares de la Estrategia Europea sobre Empleo[21].

[18] Firmado el 13 de diciembre de 2007, publicado en el DOUE C306, de 17 de diciembre de 2007.

[19] Reenumerando los artículos aunque sin establecer diferencias en su contenido. Así, se mantiene con su numeración original el art. 2, el art. 3.2 pasa a ser el art. 8, el 13 pasa a ser el art. 19, el 137 en adelante será el 153, y el 141 será el 157.

[20] Estas medidas aparecían asimismo en la fallida Constitución Europea, Roma 29 de octubre de 2004, art. I-2, donde se incluye la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los valores de la Unión. Y en el Art. II-83, dentro de los derechos fundamentales, se establece que la igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución, sin que el principio de igualdad impida el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

[21] En este sentido, *vid.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 21.09.2010 estrategia para la igualdad de mujeres y hombres, define cuatro ejes prioritarios de actuación: Independencia económica de las mujeres, salario igual, igualdad en la toma de decisiones, dignidad, integridad y fin de la violencia sexista, igualdad en la acción exterior, y en relación a cuestiones horizontales destacar la necesidad de tener una igualdad de oportunidades basándose especialmente en medidas de empleo.

Sin embargo en el Derecho derivado podemos observar que hasta el momento no existen Reglamentos que tengan como objeto regular medidas de equiparación de la mujer o aspectos de no discriminación por razón de sexo. La Unión Europea (UE) mantuvo la elaboración de una serie de medidas legislativas sobre igualdad, a partir de 1975, en desarrollo del principio de igualdad de remuneración, que se denominaría de "igualdad de trato" y que se referían no sólo a retribución en sentido estricto sino a otros aspectos de la relación laboral, el acceso al empleo, la formación, la promoción profesional y las condiciones de trabajo (donde se incluye la protección frente al acoso), así como la seguridad social. Desde los años ochenta aparecen nuevas Directivas que extienden los ámbitos de protección del principio de igualdad de trato, y protegen la salud de embarazadas o madres recientes o para facilitar la conciliación de la vida profesional y familiar, y mecanismos de protección para garantizar la igualdad de trato en caso de litigio.

Así pues, la normativa que resulta de aplicación a las situaciones relacionadas con la no discriminación se concretan en un importante conjunto, a tal efecto la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, y la Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social, han sido modificadas de forma sustancial. La Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos, y la Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, contienen también disposiciones cuya finalidad es la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres. Dado que en dichas Directivas se han hecho modificaciones, resultó necesario realizar una refundición de las mismas, reuniendo en un texto único las

disposiciones vigentes y las novedades introducidas por el Tribunal de Justicia, que se concretaron en la Directiva 2006/54/CE de refundición de la normativa comunitaria relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación que con efecto del 15 de agosto de 2009, derogó las Directivas 75/117/CEE, 76/207/CEE, 86/378/CEE y 97/80/CE. Desarrollaremos su contenido en los epígrafes siguientes.

2. El Derecho a la no discriminación en el Derecho laboral español.

Las medidas que se concretan en la normativa española para la protección de la mujer y la no discriminación, así como la no discriminación en el empleo[22] aparecen en primer lugar en la Constitución de 1978 (Ce). En ésta se hace una referencia genérica dentro del art. 14 sobre la no discriminación a nivel general y otra mención en el art. 35 expresamente referida a la no discriminación en el trabajo. El primero de dichos artículos, por su especial situación dentro del Texto Constitucional, se encuentra fuertemente protegido en cuanto a su incumplimiento y desarrollo.

Estas inclusiones hicieron necesario introducir en el Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), medidas contra la discriminación en general y contra las motivadas por razón de sexo, que se desarrollan en diversos artículos. Así, los artículos 4.2.c, 16, 17.1, 22 y 28 ET, aparecen referencias expresas al fenómeno discriminatorio en el terreno laboral. Corresponden a aspectos relativos a los derechos del trabajador, el acceso al empleo, así como la prohibición genérica a la no discriminación del art. 17. Los arts. 22 y 28 aluden a temas concretos, el evitar distinciones en la clasificación profesional o en la remuneración.

[22] *Vid.* Pérez del Río, T., *La discriminación por razón de género en el empleo y las condiciones de trabajo, la igualdad retributiva y la violencia de género*, Guías de Negociación, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2009, pp. 59-74.

Encontramos, en el artículo 4, apartados c y e, disposiciones dirigidas a evitar conductas segregatorias en general, pero que en el ámbito laboral las que sufren las mujeres son las que suceden con mayor frecuencia. Estas medidas fueron introducidas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de trato en el trabajo, con idea de reforzar y complementar las normas sobre no discriminación, que por todas las causas se establecían en el artículo 14 Ce, con un carácter programático ya que garantizan derechos sin establecer una consecuencia efectiva directa.

También relacionado con la discriminación por razón de sexo está el acoso sexual en el trabajo, problema frecuente y extendido. El hecho de que exista un alto porcentaje de trabajadoras a las que les han hecho propuestas sexuales no deseadas supone que la incidencia en ellas es mucho mayor que en los hombres. En el año 2007 como consecuencia de la promulgación de la Ley Orgánica de Igualdad[23] (LOI) se modifica el contenido del apartado e de este artículo, para ajustarlo al nuevo concepto de acoso. El acoso afecta al rendimiento laboral y crea un entorno intimidatorio y humillante, incluye comportamientos físicos, verbales y no verbales no deseados por la víctima, aunque la norma prohíbe el acoso sexual como una discriminación basada en el sexo de manera explícita, es bajísimo el nivel de concienciación de éste fenómeno[24]. En el artículo 7 de dicha norma[25], se define el acoso se-

[23] LOI 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, BOE nº 71 de 23/03/07.

[24] En la normativa española se realizarán las definiciones necesarias de los términos relacionados con el acoso, art. 7.1 LOI, con diferencias sobre la comunitaria, que están contenidos en la Directiva 2002/73/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002, (actualmente integrada en la Directiva 2006/54/CE). Dicha norma define a efectos de la aplicación de la igualdad de trato en su artículo 1 (dando una nueva redacción al artículo 2 de la Directiva del 76) el concepto de acoso sexual y prohibiéndolo, como es lógico. Diferencia *"Discriminación directa":* la situación en que una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación comparable por razón de sexo*;* de *"discriminación indirecta":* la situa-

xual como *cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo*. En el apartado segundo del mismo artículo se señala la definición del acoso por razón de sexo como *cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo*. Insistiendo en el carácter discriminatorio de los dos tipos de acoso definidos y aclarando que *el condicionamiento de un derecho o de una expectativa de derecho a la aceptación de una situación constitutiva de acoso sexual o de acoso por razón de sexo se considerará también acto de discriminación por razón de sexo*. La prevención de estas conductas debe tener lugar en el propio centro de trabajo.

También con contenidos genéricos aparecen los artículos 16 y 17 ET. En el primero de ellos se expresa la prohibición de tratos discriminatorios por razón de sexo, en el ámbito de actuación de las agencias de colocación. No implica novedades significativas con el tratamiento general. En el artículo 17 ET se dispone la prohibición general de no discriminación en las relaciones laborales, determinando la nulidad de todo precepto reglamentario, cláusula convencional, pacto individual o decisión unilateral del empresario que den lugar en cualquier ámbito relacionado con el empleo a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, entre otras. Dotando, asimismo, de nulidad las órdenes de discriminar y las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción a cual-

---

ción en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios.

[25] Sobre las diferencias con la norma comunitaria *vid*. Altés Tárrega, J.A., *El acoso del trabajador en la empresa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

quier acción de los mismos destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación, en cualquiera de sus ámbitos.

Lo dicho anteriormente no puede entenderse como una absoluta prohibición al empresario de establecer ciertas diferencias objetivas entre determinadas categorías de trabajadores, tanto positivas como negativas, sino que éstas no pueden tener causa discriminatoria. Si bien por Ley pueden establecerse exclusiones, reservas y preferencias para contratar libremente a sectores desfavorecidos, como las mujeres, autorizándose al Gobierno a adoptar medidas que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo. Existen numerosas actuaciones sobre fomento de empleo en la contratación dispuestas para favorecer el empleo de las mujeres, evitando la desigualdad.

III. EL DERECHO A LA IGUALDAD DE REMUNERACIÓN

Una de las técnicas tradicionalmente empleadas en el trabajo para la discriminación, es la relacionada con diferencias en la remuneración en función del sexo del trabajador. Desde luego no se trata de discriminaciones evidentes sino encubiertas.

Según informe del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2009[26], el promedio de salario/hora femenino en las ramas de actividad observadas por la *Encuesta de Estructura Salarial* en España era equivalente al 78% del correspondiente a los varones[27]. Pero el detalle sectorial muestra que, en ese año, la diferencia en las retribuciones por

[26] Última estadística publicada por el organismo oficial, para el año 2009, *vid*. http://www.ine.es

[27] Si bien si se tuviese en cuenta variables como ocupación, tipo de jornada o contrato, estas diferencias serían inferiores. En cualquier caso en todas las CCAA el salario medio de las mujeres fue entre un 20 y un 30 por ciento inferior al de los hombres. *Vid*. http://www.ine.es

sexo, habitualmente conocida ya como “brecha” salarial, era notablemente más acusada en algunas ramas, mientras que en otras era claramente menor.

El principio de igualdad en la remuneración se recoge en el art. 157 TFUE. Entre las actuaciones de la Unión Europea sobre este aspecto, destaca por su situación en el tiempo la primera de ellas, Directiva 75/117/CEE, del Consejo de 10 de febrero de 1975**,** relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre ambos sexos[28].

En el artículo 1 de dicha Directiva, se establecía que el principio de igualdad de retribución entre los trabajadores que figura en el artículo 119 del Tratado, “principio de igualdad de retribución”, implica que para un mismo trabajo o un trabajo al que se atribuye un mismo valor, la eliminación en el conjunto de elementos y condiciones, de cualquier discriminación por razón de sexo. También cuando se utilice para la determinación del salario de un sistema de clasificación profesional.

Las medidas específicas que incluye la Directiva se concretaban en que todos los trabajadores perjudicados podrán hacer valer sus derechos ante la vía jurisdiccional, que los trabajadores deben quedar protegidos contra todo despido causado por la exigencia de la aplicación del principio de igualdad de retribución. Los Estados miembros deben suprimir las discriminaciones entre hombres y mujeres que se deriven de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas contrarias, garantizando la aplicación del principio y medios para su eficacia, debiéndose poner en conocimiento de los trabajadores las medidas aplicadas.

En la actualidad, tras la derogación de esta Directiva este tema parece recogido en el Titulo II capítulo I, denominado igualdad de retribu-

[28] Hoy derogada por la Directiva 2006/54/CE de 5 de julio (DOL 26 julio 2006, núm. 204).

ción, arts. 4 y sig. de la Directiva 2006/54 CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio, donde se establece dentro de la prohibición de discriminación, la necesidad de un valor igual para un mismo trabajo, y la eliminación de la discriminación directa o indirecta por razón de sexo en el conjunto de los elementos y condiciones salariales.

En el artículo 28 ET, modificado por la Ley 33/2002 de 5 de julio, se establece la necesidad de equiparación salarial en la retribución por igual trabajo de mujeres y hombres. Este artículo iba destinado a evitar las situaciones de dobles escalas salariales, determinando que *el empresario está obligado a pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, satisfecha directa o indirectamente, y cualquiera que sea la naturaleza de la misma, salarial o extrasalarial, sin que pueda producirse discriminación alguna por razón de sexo en ninguno de los elementos o condiciones de aquélla.*

Podríamos considerar que no era necesario el incluir éste artículo dentro del ET puesto que ya queda sustancialmente protegido el derecho a la no discriminación a través del artículo 14 Ce. Sin embargo la atención particularizada de éste precepto, se debe esencialmente a la importante incidencia social de esta materia en temas laborales[29]. Hoy en día, la discriminación se construye a través de formas veladas, donde no se expresa claramente esta situación. La más frecuente de estas formas encubiertas es la salarial. Se trata de pagar el mismo salario, la misma retribución satisfecha directa o indirectamente, cualquiera que sea la naturaleza de la misma, en la realización de un trabajo de igual valor y directamente conectada con ésta está el establecimiento en la negociación colectiva de un sistema de clasificación profesional que infrinjan las medidas de igualdad.

[29] A nivel internacional tenemos el convenio 100 de la OIT y otras normas, como el Tratado de Lisboa.

IV. EL DERECHO A LA CLASIFICACIÓN PROFESIONAL EN IGUALDAD

Sobre este punto, la Directiva 76/207/CEE del Consejo de 9 de febrero de 1976, relativa al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, la formación y promoción profesionales y, las condiciones de trabajo desarrolla el mencionado principio de igualdad. Dicha norma fue modificada por la Directiva 2002/73/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002 y actualmente refundida en la 2006/54/CE, tal como hemos señalado.

En la primera de las normas citadas se establece que el principio de la igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación por razones de sexo, ya sea directa o indirecta, por causa de situaciones familiares o matrimoniales que puede aparecer en las condiciones de acceso al trabajo, incluidos los criterios de selección para los empleos y puestos de trabajo y en relación con todos los niveles de la jerarquía profesional. Esta Directiva se aplica a todas las clases y niveles de orientación profesional, formación, perfeccionamiento y reciclado profesionales, y conlleva que se garanticen las mismas condiciones a hombres y mujeres, ante las condiciones de trabajo y de despido. La Directiva también establece que se supriman las normas legales, reglamentarias, administrativas y convencionales contrarias a éstas. El artículo 14 de la Directiva 2006/54/CE reproduce los contenidos expresados anteriormente, garantizando en el artículo 4 la no discriminación en la clasificación y relacionándola directamente con la igualdad salarial.

La utilización de esta técnica es bastante habitual, directamente conectado con la retribución, puesto que los salarios se fijan en función de las categorías profesionales. Se trata de una mera aclaración, no incluye nada nuevo sobre lo expresado por el artículo 14 Ce, expresando la necesidad de introducir reglas comunes en la clasificación para uno y otro sexo. La única regla discriminatoria a la que se hace referencia, es la basada en razones de sexo, como ya se ha reiterado, utili-

zada más frecuentemente. El hecho de que sólo se haga referencia al sexo no impide alegar otros motivos de discriminación.

Pero el ET también en su artículo 24 abunda en el tema de las diferencias por razón de sexo determinando la necesidad de establecer reglas para la promoción profesional sin diferencias por este motivo y garantizando que los criterios de ascenso en la empresa se acomodarán a reglas comunes para trabajadores de uno y otro sexo.

V. EL DERECHO A LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA POR VIOLENCIA DE GÉNERO

Los supuestos relacionados con la violencia de género en nuestra normativa no vienen introducidos por causa de Directivas comunitarias. En este particular supuesto la influencia de Tratados y Convenios internacionales, así como Decisiones comunitarias, han justificado a nivel internacional la protección frente a la violencia de género. La UE dejó en su momento suficientemente clara su postura sobre esta cuestión, mediante la Decisión n.º 803/2004/CE del Parlamento Europeo, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre la infancia, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne II). En la actualidad dicho programa ha sido sustituido por el Daphne III (2007-2013), adoptándose mediante la Decisión núm. 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007[30]. Asimismo dentro de la Estrategia para la igualdad de mujeres y hombres (2010-2015), Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM 2010 - 491 final)[31], se propone un planteamiento global a escala para luchar contra la violencia sexista.

[30] Entrada en vigor el 3 de julio de 2007 publicado en el *DOUE* L173/19 del 3 de julio de 2007.

[31] No publicado en el Diario Oficial.

En España, con la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, se insertan una serie de modificaciones en el ET que permiten proteger a la mujer víctima, estableciendo también reglas de aplicación en la esfera laboral. Se trata de una norma novedosa que no se basa como en el resto de los supuestos en iniciativas comunitarias. La reducción de estos apartados exclusivamente a la población femenina se justifica por el desequilibrio de poder de hombres y mujeres en los diversos ámbitos de la vida social, introduciendo diversas pautas para facilitar la vida laboral en estos momentos especialmente difíciles. En este punto, por cuestiones sistemáticas, examinaremos tan sólo la movilidad geográfica.

La movilidad geográfica es habitualmente es una prerrogativa empresarial. El derecho del empresario o del trabajador al cambio de lugar de la prestación, de forma temporal o permanente por causas diversas. Para facilitar la protección por estas causas, se dispone en el artículo 40.3 bis ET que la titularidad del derecho al cambio o movilidad será facultad exclusiva de la trabajadora, no del empresario.

Será pues la trabajadora la que solicita el cambio de puesto de trabajo por motivos de protección o para ejercitar el derecho a la asistencia social integral. Dicha situación debe acreditarse[32] mediante la orden de protección, o excepcionalmente mediante informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios, en tanto no exista orden de protección[33]. Se mantiene sólo un derecho preferente, no inmediato, a la ocupación de otro puesto de trabajo vacante en su empresa en otro lugar, limitándolo a aquellos puestos del mismo grupo profesional o categoría equivalente, e incorporando un nuevo derecho, del cual es

[32] Art. 21 de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LO 1/2004, de 28 de diciembre).

[33] Vid. N. Sanz Mulas, M.A. González Bustos, E.M. Martínez Gallego, *Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LO 1/2004, de 28 de diciembre)*, Iustel, 2005, pp. 292-299.

titular la mujer trabajadora víctima de violencia que podrá ejercer cuando alegue y acredite la realidad de las circunstancias justificativas. También el Juez que dicte la orden de protección podrá considerar necesaria esta medida.

Se trata de un derecho que es preferente frente a cualquier otro. El empresario, desde el momento que conoce la situación de violencia, debe comunicar a la trabajadora las vacantes existentes en la empresa en ese momento y en el futuro. Se le impone la obligación de mantener a la trabajadora informada de las plazas vacantes desde que conozca dicha posibilidad de traslado. Sin embargo, una vez que la trabajadora se traslada, se mantiene una reserva del puesto original durante un período de seis meses. Transcurrido el tiempo marcado en la Ley, será la trabajadora la que ejercite el derecho de opción entre el antiguo puesto y el nuevo. Si se decide por el nuevo puesto decae el derecho de reserva del puesto anterior. Es decir, finaliza el derecho a la reincorporarse en su puesto de origen a la finalización del plazo previsto en la Ley.

A nuestro juicio, resulta poco operativa la limitación de la reserva de la plaza. Este derecho se extingue pese a que puedan persistir las circunstancias que dieron origen al traslado. No parece lógico concretar a un tiempo determinado la obligación de reserva.

VI. JORNADAS REDUCIDAS O ADAPTADAS

Sobre la posibilidad de adaptar o reducir jornadas a las necesidades de los trabajadores basadas en razones de salud laboral relacionada con la procreación, o por el interés de conciliar vida personal y familiar o bien por razones de violencia de género, debemos hacer varias consideraciones. En la UE también se ha tratado el tema en Directivas como la 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1982, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, o que haya dado a luz o se encuentre en período de lactancia, considerada como un grupo

de riesgo específico. En esta Directiva se establecen directrices para la evaluación de agentes químicos, físicos o biológicos, así como los procedimientos industriales que ponen en peligro la salud y la seguridad de las trabajadoras. También se refiere a movimientos y posturas, fatiga mental y física y demás cargas físicas y mentales. Cuando las trabajadoras embarazadas, o en período de lactancia estén expuestas a riesgos según la evaluación del puesto realizada o bien cuando supongan una exposición a agentes químicos, físicos o biológicos, se tomarán medidas provisionales. Pautas que implicarán una adaptación de las condiciones o tiempo de trabajo y, si no es posible dicha adaptación, debe garantizarse un cambio de puesto o incluso, en casos imposibles, la trabajadora podrá ser dispensada de trabajar durante el período necesario para la protección de su salud y seguridad.

Asimismo, hay directrices para el trabajo nocturno. Las trabajadoras no deben verse obligadas a realizar un trabajo nocturno durante el embarazo y durante el periodo consecutivo al parto (salvo certificado médico). Prevé como en los anteriores, la posibilidad de traslado a trabajo diurno o dispensa de trabajo o prolongación del permiso de maternidad.

También la Directiva 2010/18/UE del Consejo de 8 de marzo de 2010 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la BUSINESSEUROPE, UEAPE, el CEEP y la CES[34] que viene a derogar la Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES[35], establecen permisos parentales como medio para conciliar la vida profesional y familiar, promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres.

[34] Publicado en el *DOUE* L68 de 18 de marzo de 2010.

[35] Publicado en el *DOCE* L145 de 19 de junio de 1996.

Se facilita que los trabajadores puedan participar del cuidado de los hijos. Pese a todo, las medidas de reducción o adaptación horaria[36] son disfrutadas mayoritariamente por las mujeres. Casi un 84% de las personas encargadas de atender a mayores y menores dependientes son mujeres. Es especialmente destacable el hecho de que el abandono de la ocupación remunerada por motivos familiares y personales sea un fenómeno femenino. Según datos del CES en el año 2007, resulta mayoritaria la utilización de estas medidas por las mujeres, por tanto, esto hace que estas medidas, que aparentemente no van dirigidas a la mujer, tengan "utilidad femenina"[37].

Las jornadas reducidas, con correspondiente reducción del salario, permiten la conciliación de la vida personal y familiar, con reducciones para trabajadores con hijos menores o con mayores a su cargo, así como en casos de trabajadoras víctima de violencia de género. Otros supuestos incluidos son las reducciones con motivo de riesgo para la salud, aquí se incluyen a las trabajadoras embarazadas o durante el período de lactancia. Evidentemente tanto la adaptación de jornada o su reducción por embarazo o lactancia natural (de carácter biológico), se dirigen específicamente a la mujer. También las situaciones de violencia integral. En los demás casos veremos que aunque mayoritariamente disfrutadas, no son exclusivas del sexo femenino.

1. La reducción o adaptación de jornada por motivos de salud.

El tema de la protección de la salud de la mujer no está bien enfocada en la normativa española. Aunque su regulación legislativa es escasa, será desarrollada mediante la negociación colectiva. Las únicas

[36] En algunos casos dirigidas de forma expresa a la mujer y otras que aunque dirigidas a los trabajadores sin diferenciación de sexo, son mayoritariamente utilizadas por las mujeres.

[37] Pese a la inclusión en el artículo 37 ET de que los sujetos de estos derechos son mujeres y hombres. *Vid.* Revista Signos 005, correspondiente al año 2008.

referencias a la adaptación de jornadas para hacer efectiva la protección de la salud en trabajadoras embarazadas y en período de lactancia, aparecen en el artículo 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), donde sólo se expresa la necesidad de evaluar los riesgos, para examinar si éstos afectan a la trabajadora embarazada o al feto, estableciendo la naturaleza, grado y duración de la exposición de la trabajadora a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir negativamente en su salud o en la del feto. En estos casos, si fuese posible, se habrá de adaptar la jornada o el trabajo (la función) a la situación de la trabajadora, y si no se pudiese llevar a cabo el cambio a una actividad de igual categoría y desempeñe otra inferior, la trabajadora conservará el derecho a su retribución de origen.

Cuando la situación personal de la trabajadora la imposibilite totalmente para el trabajo, ésta pasará a situación de suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo, que se referirá posteriormente. Este supuesto se extenderá, en su caso, al período de lactancia natural. Esta situación ha de estar certificada por los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, en función de la Entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, con el informe del médico del Servicio Nacional de la Salud que asista facultativamente a la trabajadora, o en su caso, a su hijo.

Por tanto, se prevé únicamente el mero cambio de puesto de trabajo, en caso de que el que se está desempeñando sea perjudicial para su seguridad. Si no puede hacerse cambio de puesto por imposibilidad, se pasa a situación de incapacidad. Este artículo también ha sido modificado por la LOI[38].

[38] Sobre este tema v*id.* C. Carrero Domínguez y M. G. Quintero Lima, "*La Ley de Igualdad y la Prevención de Riesgos Laborales: Nueva Protección Social de los (nuevos y no tanto) Riesgos Laborales"* en I. García-Perrote Escarpín y J. R. Mercader Ugina (Coord.) *La Ley de Igualdad: Consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 230-236.

Por último, y respecto a la salud, podemos considerar encuadradas dentro de estas medidas las referencias del artículo 25 LPRL relativas a la inclusión en la evaluación de riesgos de factores que puedan incidir en la función de procreación[39], aunque aparecen detalladas de forma sucinta, tan solo a la hora de tenerlos en cuenta para las evaluaciones de riesgos. Esta evaluación específica de los riesgos permitirá prevenir lo necesario para minimizarlos.

2. La reducción o adaptación de jornada por motivos familiares.

La LOI ha incluido un apartado al artículo 34 ET, el número 8, que establece que "*el trabajador tendrá derecho a adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en los términos que se establezcan en la negociación colectiva o en el acuerdo a que llegue con el empresario respetando, en su caso, lo previsto en aquélla"*. Se trata de un derecho reconocido a hombres y mujeres, permitiendo la adaptación de la jornada para adecuarla a la vida personal y familiar. La adaptación se realizará en los términos establecidos en los convenios colectivos o acuerdos individuales entre trabajador y empresario, negociación colectiva o contrato individual. Puede consistir tanto en modificar la duración o variar la distribución de la jornada, o bien mejorar los permisos dispuestos ya en la normativa[40].

[39] Vid. art. 25.2 LPRL "…en particular por la exposición a agentes físicos, químicos y biológicos que puedan ejercer efectos mutagénicos o de toxicidad para la procreación, tanto en los aspectos de la fertilidad, como del desarrollo de la descendencia, con objeto de adoptar las medidas preventivas necesarias."

[40] *Vid.* G. Rodríguez Pastor, "*El tiempo de trabajo tras la reforma operada por la LOI"* en I. Albiol Montesinos, C. L. Alfonso Mellado, J. Blasco Lahoz, M. A. García Rubio y G. Rodríguez Pastor, *Los aspectos laborales de la Ley de Igualdad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 79-82.

Otro supuesto es la reducción de jornada para padres con hijos menores de 8 años o que tengan a su cuidado a una persona con discapacidad física, psíquica o sensorial que no desempeñe actividad retribuida, también aquellos que precisen encargarse del cuidado directo de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razón de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y sin actividad retribuida. La reducción puede ser desde un octavo hasta un máximo de la mitad de la jornada ordinaria, percibiéndose salarios reducidos de manera proporcional. Este permiso se mejora con la dicción introducida por la LOI. Por un lado mejora terminológicamente la referencia a los "minusválidos" que ha sido sustituida por la expresión "persona con discapacidad"; también se amplía la edad del menor que genera el derecho hasta los ocho años, siguiendo el contenido de la Directiva sobre permiso parental. Otro aspecto a destacar es la flexibilización del margen mínimo que se establece para la reducción[41].

Se trata de una mejora de la situación anterior mediante la ampliación del límite de edad de los hijos para los que se podía hacer uso de la reducción, asimismo se ha flexibilizado el límite de la misma, hasta 2007 era un tercio y ahora podemos hacer uso de la misma hasta en un octavo. Este hecho facilita enormemente la utilización al permitir acortar la jornada menos de un tercio[42].

La Ley 39/2010 de 22 de diciembre introdujo un nuevo supuesto para aquellos progenitores, adoptantes o acogedores preadoptivos o permanentes que tuviesen un menor a su cargo afectado por cáncer o cualquier otra enfermedad grave que pudiera implicar un ingreso hospitalario de larga duración y la necesidad de cuidados permanentes, di-

[41] *Vid.* A. de la Puebla Pinilla "*Instrumentos y garantías para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral",* en I. García-Perrote Escarpín y J. R. Mercader, *cit.,* pp. 164-167.

[42] No hay que olvidar que a estas reducciones corresponden disminuciones salariales proporcionales.

rectos y continuos. Este hecho dará lugar a un derecho a la reducción de la jornada de al menos la mitad, con disminución proporcional del salario. Este derecho requiere para su ejercicio de un informe del Servicio Público de Salud un órgano administrativo sanitario de la CCAA que corresponda, y se otorga hasta que el menor tenga 18 años. Asimimo, se prevé en la Ley que los convenios colectivos podrán determinar la forma de su disfrute e incluso la posibilidad de acumularlo por jornadas completas.

Por último, apuntar la previsión del artículo 38 ET, introducida por la LOI. Aquí se establece una regla para la no acumulación de las vacaciones con períodos de suspensión por incapacidad temporal derivada de embarazo, parto o lactancia natural, o la baja por maternidad. El derecho que puede ejercerse incluso aunque haya finalizado el año natural al que pertenecen. Esta última previsión facilita compaginar el disfrute de dos derechos, las vacaciones y las suspensiones relacionadas con el nacimiento o adopción de un hijo.

3. Las reducciones o adaptaciones de jornada por motivos de violencia de género.

Ya hemos hecho referencia al hecho de que algunos de los derechos asignados para la reducción o adaptación de jornada son asignados a la mujer en exclusiva. Éste es uno de ellos, ya hemos comentado las razones de atribuir los derechos derivados de la violencia de género tan sólo a las mujeres. El contenido incluido en el artículo 37.7 ET es una manifestación más de la LO 1/2004, se establece esta medida junto a las previstas en movilidad geográfica, suspensión con reserva del puesto o extinción del contrato.

La referencia del artículo 37.7 ET se encuentra específicamente dirigido a trabajadoras[43]. La trabajadora puede modificar tanto el horario como la jornada. La determinación de los términos de ejercicio del de-

[43] *Vid.* N. Sanz Mulas, M.A. González Bustos, E.M. Martínez Gallego, *Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LO 1/2004, de 28 de diciembre)*, *op. cit*, pp. 299-310.

recho corresponderá a la negociación colectiva o, a los acuerdos entre empresarios y trabajadores. En caso de que no estén previstos los mecanismos, deberá ser la trabajadora afectada la que decida.

Como límite lógico estará la estructura horaria de la organización empresarial, que no puede modificarse. Implicará una redistribución o flexibilización, en su caso, pero dentro del régimen horario propio de la empresa. No se establecen límites mínimos o máximos, como en el supuesto anterior, para hacer uso de este derecho de reducción. Lo que no aparece tan claro, si la trabajadora lo desea, es la solución al posible derecho al retorno a su situación inicial.

VII. PERMISOS RETRIBUIDOS

Sobre este tema, la Directiva 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1982, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, o que haya dado a luz o se encuentre en período de lactancia, considerada como un grupo de riesgo específico, establece una serie de medidas. Dentro de ellas, el establecimiento de un permiso de maternidad de al menos catorce semanas ininterrumpidas, distribuidas antes o después del parto, de las cuales dos semanas se tomarán obligatoriamente antes de la fecha prevista del parto. Asimismo establece el derecho al disfrute de un permiso sin pérdida de remuneración para la realización de exámenes prenatales en el caso de que éstos tengan lugar durante el tiempo de trabajo. Por último, se garantizan los derechos inherentes al contrato de trabajo, incluido el mantenimiento de una remuneración o el beneficio de una prestación adecuada para las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o en periodo de lactancia, que no puede vincularse a periodos de trabajo previos superiores a 12 meses a la fecha de parto.

También la Directiva 2010/18/CE del Consejo, de 8 de marzo[44], relativa al Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental celebrado por la BUSINESSEUROPE, UEAPE, CEEP y CES establece disposiciones mínimas sobre el permiso parental y la ausencia de trabajo por motivos de fuerza mayor, trata de conciliar la vida profesional y familiar promoviendo la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. Concede como derecho individual el permiso a los trabajadores debido al nacimiento o a la adopción de un niño para ocuparse de éste durante al menos 4 meses y hasta los 8 años. Garantizando los derechos adquiridos o en curso de adquisición por el trabajador en la fecha de inicio del permiso. También se incluye el derecho a adoptar las medidas necesarias para autorizar a los trabajares a ausentarse del trabajo de conformidad con la legislación, los convenios y prácticas nacionales en caso de fuerza mayor relacionado con motivos familiares urgentes.

En este mismo sentido, la 2002/73/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de septiembre ya mencionada, recoge la protección a la que podrá acogerse una mujer con permiso de maternidad, reiterando medidas previstas en la Directiva anterior. Ésta, a la finalización del periodo de permiso, podrá reintegrarse a su puesto de trabajo o a uno equivalente, en términos y condiciones que no le resulten menos favorables. También podrá beneficiarse de cualquier mejora en las condiciones de trabajo que no hubiera podido tener derecho durante su ausencia. Se establecen las condiciones en las que puede ser legítima una diferencia de trato, basada en una característica relacionada con el sexo, cuando es un requisito profesional, esencial y determinante. Podrán establecerse siempre y cuando el objetivo sea legítimo.

Con la incorporación de la mujer al trabajo se originan situaciones de pareja en las que ambos miembros participan en el mercado laboral. Este hecho no se ha visto acompañado de responsabilidad compartida. El abandono de la ocupación por motivos familiares, las razones de tipo

[44] Que deroga a partir del 8 de marzo de 2012 la Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996.

económico, igual trabajo con salarios inferiores son también motivo de dicho abandono. Las políticas de conciliación requieren de regulación de diversas modalidades de licencias retribuidas por motivos familiares. Son permisos por lactancia, parentales en caso de nacimiento de hijos prematuros u hospitalizados a continuación del parto y por motivos familiares urgentes. Permisos de maternidad se conceden a las madres después del parto, los permisos parentales se utilizan para el cuidado de hijos de corta edad, los permisos por motivos familiares urgentes para poder atender a los hijos en caso de enfermedad. El reto de conciliar la vida personal y familiar con la profesional, afecta a ambos géneros, aunque se manifiesta como un problema especialmente femenino que produce segregación en el trabajo. Por lo anterior, puede afirmarse que éstos constituyen permisos destinados mayoritariamente a la mujer, situación indiscutida en el caso de lo previsto en el artículo 37.3 f). Sólo en el caso de permiso por nacimiento de hijos (dos o cuatro días, en función de las circunstancias) nos encontramos con un permiso destinado a mayoritariamente a hombres[45].

Esta regulación se encuentra regulada en la normativa española, dentro de los artículos 37.3, 37.4 y 37.4 bis ET. El trabajador, previo aviso o justificación, podrá ausentarse del trabajo con derecho a remuneración por algunos de los motivos y durante el tiempo que se exponen a continuación. Permisos por accidente o enfermedad. La regulación está situada en el artículo 37.3.b) ET. Permite la utilización de permisos retribuidos por accidente, enfermedad grave, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización con reposo domiciliario de parientes hasta el segundo grado, por un período de dos o cuatro días. Este derecho plantea problemas en cuanto a la determinación del término “grave” con carácter indeterminado, por lo que habremos de estar a cada caso al criterio facultativo. En relación con la hospitalización, no

[45] *Vid.* de la Puebla Pinilla, A., “*Instrumentos y garantías para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral”, op. cit.*, pp. 163-164. Hay que matizar que este permiso en caso de parejas homosexuales con hijos biológicos también será disfrutado por una mujer, aunque este supuesto es minoritario frente al disfrutado por el varón.

es necesario que sea por una enfermedad grave, sino que es suficiente el ingreso hospitalario. También se concede por intervención quirúrgica sin hospitalización pero con reposo domiciliario[46].

Permisos de lactancia. En el artículo 37.4 ET aparece una jornada reducida para la lactancia que se otorga a aquellos trabajadores[47] con hijos menores de 9 meses, dándoles derecho, al padre o madre si ambos trabajan, a una hora de ausencia al trabajo[48]. Son tres las posibilidades que aparecen para el disfrute del permiso. Podrá fraccionarse en dos mitades, reducir su jornada en media hora o acumularlo en jornadas completas. Esta jornada se concede para la lactancia, cuidado y atención del menor de corta edad y se concretará según lo previsto en la negociación colectiva o mediante acuerdo con el empresario[49].

Permiso por nacimiento de prematuros u hospitalizados a continuación del parto. En el 37.4 bis ET se recogen estas dos figuras. En estas situaciones ambos progenitores tienen derecho a un permiso retribuido de una hora con derecho a remuneración.

Por último, la previsión de disfrute de permisos retribuidos para exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto. Se concede a mujeres embarazadas, derecho que vuelve a aparecer en el art. 26.5 LPRL, reproduciendo la previsión estatutaria. Se trata de un derecho

[46] Sobre este tema *vid.* Rodríguez Pastor, G., "*El tiempo de trabajo tras la reforma operada por la LOI", op. cit.,* pp. 96-97.

[47] Aunque puede ser disfrutado por el padre o la madre si ambos trabajan, se utiliza mayoritariamente por las mujeres.

[48] Se incrementará proporcionalmente en caso de parto múltiple.

[49] *Vid.* de la Puebla Pinilla, A., "*Instrumentos y garantías para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral", op. cit.*, pp. 162-163. También *vid.* Rodríguez Pastor, G., "*El tiempo de trabajo tras la reforma operada por la LOI", op. cit.*, pp. 82-86.

condicionado a la imposibilidad de realizar dichos exámenes fuera de la jornada de trabajo y por el tiempo imprescindible.

VIII. LA SUSPENSIÓN DE LOS CONTRATOS

El desarrollo de ciertos derechos relacionados con la suspensión de los contratos y las excedencias está basado en las tres Directivas comunitarias que ya han sido referenciadas anteriormente. Inicialmente la Directiva 92/85/CEE de 19 de octubre[50], establecía en caso de nacimiento de hijos un permiso retribuido de hasta catorce semanas ininterrumpidas, distribuidas antes o después del parto, de las cuales dos semanas obligatoriamente serán disfrutadas antes de la fecha prevista del parto. También la Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, CEEP y CES, y ampliada en su ámbito al Reino Unido mediante la Directiva 97/75/CE, establecía disposiciones mínimas sobre el permiso parental, concediéndolo como derecho individual a los trabajadores por nacimiento o adopción de un hijo, hoy sustituida por la Directiva 2010/18/CE del Consejo, de 8 de marzo, relativa al Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental celebrado por la BUSINESSEUROPE, UEAPE, CEEP y CES. Este derecho permite ocuparse de éste durante al menos 4 meses y hasta los 8 años de edad. Asimismo se incluirá en la normativa de cada país, protección frente al despido por el uso de este derecho, garantizando el derecho de reincorporación tras la finalización a su propio puesto, o a otro equivalente.

Por suspensión del contrato de trabajo se entiende la cesación temporal no periódica de la prestación de servicios, no retribuible por el empresario en los casos legalmente establecidos, es decir, la cesación temporal de las prestaciones básicas de ambas partes de la relación jurídica. Para el legislador las excedencias son también causas de suspensión de la relación laboral, por lo que las trataremos conjuntamente.

[50] Con modificaciones sobre las fechas de presentación de informes de los estados sobre la aplicación de la misma mediante la Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007.

Las causas de suspensión del contrato de trabajo se regulan en los artículos 45 y siguientes del ET.

El mecanismo de la suspensión obedece al deseo de reforzar la estabilidad en el empleo del trabajador. Al resultar temporalmente imposible la prestación de una de las partes, el derecho libera a la otra de su contraprestación, en lugar de autorizar la extinción. Al operar la suspensión se cierra el paso a la extinción del contrato, protege la relación contractual. En definitiva, veda la posibilidad de extinguir y despedir al afectado por ellas. El carácter de estas suspensiones ha sido ampliado por las normas para permitir proteger otros derechos, garantizando la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Se hizo extensivo el descanso por parto a la maternidad no biológica, con la misma duración y efectos. Se reconoció la posibilidad para el padre del disfrute de todo el período de descanso en determinadas circunstancias y condiciones. Así, si la madre fallece podrá disfrutarlo al completo. También dispondrá de hasta cuatro semanas ininterrumpidas al final del período de descanso si la madre le cediese su derecho, salvo riesgo para su salud. Nos ceñiremos a los derechos que las mujeres pueden disfrutar.

Existen varios tipos de causas de suspensión del contrato de trabajo, que relacionamos exclusivamente con el trabajo femenino, la maternidad biológica y el riesgo durante la lactancia natural, el riesgo durante el embarazo y la situación de violencia de género. En cuanto a la adopción o acogimiento, volveremos a reiterar las reflexiones hechas anteriormente sobre la utilización preferente de estos permisos por la mujer. El desarrollo de este derecho aparece en el artículo 48.4 y 5 ET en los siguientes términos.

Por tanto, la suspensión por maternidad tiene una duración máxima de 16 semanas que se aumentarán en dos semanas más en caso de que el parto haya sido múltiple. La trabajadora tendrá que tomar necesariamente 6 semanas de esas 16 o 18[51] en el momento inmediata-

[51] El permiso aumenta dos semanas más por cada hijo, o dos semanas en el caso de nacimiento de hijos discapacitados.

mente posterior al parto. En caso de fallecimiento de la madre no se pierde este derecho a la suspensión contractual, ya que en ese caso el padre puede ejercerlo. La madre puede ceder 10 semanas de las 16 que le corresponden, si así lo decide ella, al padre tras el parto, en el caso de que ambos trabajen. El disfrute de esta suspensión podrá ser simultánea o sucesiva según se decida por la trabajadora[52].

En los casos de parto prematuro y en aquellos en que, por cualquier otra causa, el neonato deba permanecer hospitalizado a continuación del parto, además del permiso retribuido expresado en el epígrafe anterior, se cuenta con modificaciones en el período de suspensión. Podrá computarse, a instancia de la madre o, en su defecto, del padre, a partir de la fecha del alta hospitalaria. Se excluyen de dicho cómputo las primeras seis semanas posteriores al parto, de suspensión obligatoria del contrato de la madre. Este período, como hemos dicho, es el único atribuido necesariamente a la madre trabajadora por razones de salud laboral, debido al puerperio. Si se produce el fallecimiento del hijo tampoco se pierde el derecho a la suspensión salvo que fuese la propia madre quien solicitase la reincorporación, tras la suspensión obligatoria de seis semanas tras el parto.

También la paternidad no biológica da derecho a la suspensión. En este caso la medida no se dirige exclusivamente a la mujer, si bien cabe reiterar lo ya expuesto en supuestos anteriores, al respecto del volumen de trabajadoras que utilizan este permiso, muy superior al de trabajadores. El hecho de que en adopciones internacionales en determinados países, se requiera el desplazamiento de dos miembros de la pareja adoptante, ha unificado, aunque en parte, el disfrute del período de suspensión.

La adopción o acogimiento de un menor de seis años o de menores discapacitados, también da derecho a la suspensión. En los supuestos de adopción y acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, de

[52] Esta situación también se produce en caso de que sean parejas homosexuales.

menores de hasta seis años tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliable en el supuesto de adopción o acogimiento múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo, contadas a la elección del trabajador, bien a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento, bien a partir de la resolución judicial por la que se constituye la adopción. La duración de la suspensión será, asimismo, de dieciséis semanas en los supuestos de adopción o acogimiento de menores mayores de seis años de edad cuando se trate de menores discapacitados que por sus circunstancias y experiencias personales o que por provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes. En caso de que la madre y el padre trabajen, el período de suspensión se distribuirá a opción de los interesados, que podrán disfrutarlo de forma simultánea o sucesiva[53], siempre con períodos ininterrumpidos y con los límites señalados. Se amplían por tanto a todos los supuestos previstos por la Ley, acogimiento familiar, preadoptivo o permanente y el simple.

En los casos de disfrute simultáneo de períodos de descanso, la suma de los mismos no podrá exceder de las dieciséis semanas previstas en los apartados anteriores o de las que correspondan en caso de parto múltiple.

Los períodos a los que se refiere el presente artículo podrán disfrutarse en régimen de jornada completa o a tiempo parcial, previo acuerdo entre los empresarios y los trabajadores afectados, en los términos que reglamentariamente se determinen.

En los supuestos de adopción internacional, cuando sea necesario el desplazamiento previo de los padres al país de origen del adoptado, el período de suspensión, previsto para cada caso en el presente artículo, podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución por la que se constituye la adopción.

[53] También en este caso, como en el anterior, se aumenta dos semanas más por hijo la suspensión.

Existen otras dos situaciones además de las seis semanas consecutivas al parto, destinadas específicamente a la mujer. Estos dos supuestos vienen a utilizarse cuando no es posible el cambio de puesto de trabajo visto en un epígrafe anterior. En primer lugar, la situación de riesgo durante el embarazo, prevista en el artículo 48.5 ET que da lugar a la suspensión durante el tiempo que sea necesario. Dicha suspensión del contrato finalizará el día en que se inicie la que corresponde por maternidad biológica o desaparezca la imposibilidad de la trabajadora de reincorporarse a su puesto anterior o a otro compatible con su estado. Estas situaciones dan lugar a una protección de la persona de la trabajadora embarazada, cualquier despido por esta circunstancia tendrá la calificación de nulo, tal como veremos después.

Este hecho se reitera dentro de la Ley de Prevención en el art. 26.3 LPRL donde se establece que si el cambio no resultase posible técnica u objetivamente podrá declarares el paso de la trabajadora afectada a la situación de suspensión por riesgo durante el embarazo tal como se ha expresado anteriormente. Dicha situación se establecerá durante el período necesario para la protección de su seguridad o salud y mientras que persista la imposibilidad de reincorporarse a su puesto u a otro que pudiera compatibilizar con su estado de gestación.

Y en segundo lugar, las situaciones de suspensión introducidas por la Ley de violencia integral, también causas atribuidas a trabajadoras en exclusiva[54]. Cabe así la suspensión por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género, art. 45.1 n) ET. Este apartado añadido por Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, se detalla en el art. 48.6 ET. Así el período de suspensión tendrá una duración inicial que no podrá exceder de seis meses, salvo que de las actuaciones de tutela judicial resultase que la efectividad del derecho de

[54] Con los mismos requisitos para alegar su situación y mencionados anteriormente, orden de protección, excepcionalmente informe del Ministerio fiscal que indique la existencia de indicios si no existe orden de protección.

protección de la víctima, requiriese su continuidad. En este caso, el juez podrá prorrogar la suspensión por períodos de tres meses, con un máximo de dieciocho meses. Esta medida es insuficiente dada la brevedad en los plazos, que en el mejor de los casos no excederá de 18 meses. El establecimiento de un período determinado de finalización, perjudicará en la práctica. En nuestra opinión, hubiera sido conveniente establecer una suspensión hasta que finalice la causa, sin marcar límites estrictos.

Como hemos señalado, la excedencia forma parte de las suspensiones. Aparecen dos tipos la forzosa y la voluntaria. El criterio diferenciador no está en la voluntad de las partes sino de los efectos que producen. La excedencia forzosa suspende el contrato de trabajo, si bien da derecho a la reserva del puesto, computándose el tiempo de excedencia como de antigüedad. Las voluntarias mantienen solamente una posibilidad preferente de reingreso condicionada a un puesto similar o análogo dentro de la empresa.

Las excedencias tienen una regulación independiente en el art.46 ET, a efectos de nuestro estudio, solo toma interés la excedencia forzosa y tan sólo en ciertos supuestos en relación con el cuidado de hijos y familiares.

Los trabajadores tendrán derecho a un período de excedencia no superior a tres años para atender el cuidado de cada hijo, ya sea natural o adoptado, o en los supuestos de acogimiento preadoptivo o permanente, aunque sean provisionales, así como el acogimiento familiar simple. Los sucesivos hijos darán derecho a un nuevo período de excedencia que, en su caso, pondrá fin al que se venía disfrutando. El derecho se atribuye a ambos progenitores. En el caso de que los dos trabajen, solo uno de ellos podrá ejercitar este derecho.

Será el trabajador el que decida la forma de su disfrute, permitiendo la reincorporación antes de lo previsto, o disfrutarla de forma fraccionada, sin que en el ET se establezca imposición alguna sobre las fraccio-

nes, ni en su mínimo, ni tampoco en que número de fracciones puede realizarse. Volvemos a acudir a la finalidad de esta excedencia, la conciliación, que ha flexibilizado de forma significativa su disfrute para adaptarlas a sus necesidades.

Durante el primer año del período de excedencia, se tendrá derecho a la reserva del puesto, transcurrido ese plazo, la reserva quedará referida a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional o categoría profesional equivalente. No obstante, cuando el trabajador forme parte de una familia que tenga reconocida oficialmente la condición de familia numerosa, se aumenta el plazo, la reserva de su puesto de trabajo se extenderá hasta un máximo de 15 meses cuando se trate de una familia numerosa de categoría general, y hasta un máximo de 18 meses si se trata de categoría especial.

También tendrán derecho a un período de excedencia, de duración no superior a dos años, salvo que se establezca una duración mayor por negociación colectiva, los trabajadores para atender al cuidado de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo, y no desempeñe actividad retribuida, estando incluido este tipo en el mismo artículo[55].

El período de excedencia se computa como de antigüedad y tiene derecho el trabajador durante este período a la formación empresarial.

Las excedencias voluntarias no dan derecho a la reincorporación. No se produce una auténtica suspensión del contrato de trabajo. Las excedencias voluntarias se conceden a aquellos trabajadores que tengan una antigüedad dentro de la empresa de un año, con un derecho a situarse en excedencia voluntaria por un plazo no menor a cuatro meses ni superior a cinco años, este tipo de excedencia puede ser utilizado también para circunstancias familiares no previstas en el tipo anterior, no es una medida específica pero también, en su caso, suele utili-

[55] *Vid.* G. Rodríguez Pastor, "*El tiempo de trabajo tras la reforma operada por la LOI", op. cit.,* pp. 102-104.

zarse por las mujeres[56]. Por tanto, se trata de un derecho que puede estar a disposición del trabajador para que sirva a sus propios intereses, aunque sin reserva del puesto de trabajo, pero que podrá emplearse como medida para conciliar sus intereses entre los que se encuentran los personales y familiares.

IX. EXTINCIONES CONTRACTUALES Y DESPIDOS

La acción comunitaria también se refleja en medidas relacionadas con las extinciones contractuales y los despidos. A tal efecto la Directiva 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre, sobre la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de la embarazada establece la protección frente a despidos discriminatorios para las mujeres embarazadas por razones vinculadas a este estado. Se garantiza dicha protección hasta el final del permiso de maternidad. Se deben justificar los motivos por escrito y adoptarse medidas protectoras contra estas actuaciones empresariales. Asimismo se establecerá por cada Estado medidas para la defensa de sus derechos. En la Directiva 96/34/Ce del Consejo, de 3 de junio de 1996, se prevé las medidas para proteger a los trabajadores contra el despido por tomar una baja por permiso parental, y el derecho a la reincorporación tras el mismo, sin perjuicio de sus derechos adquiridos o en tramo de adquisición[57].

1. Las extinciones del contrato

La extinción del contrato de trabajo significa la terminación de la relación laboral entre el empresario y el trabajador. Por tanto, en último lugar, analizaremos aquellas causas que pudieran justificar tanto la extinción del contrato como el despido, que tuviesen interés para nues-

[56] *Vid.* G. Rodríguez Pastor, *ut. supra.,* pp. 100-102.

[57] También la Directiva 2000/78/CE de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en materia de empleo y ocupación establece medidas para la actuación judicial contra la no discriminación.

tro estudio. Así, la prevista en el artículo 49.m ET, dimisión de la trabajadora por situación de violencia de género, establece que el contrato puede extinguirse por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar definitivamente su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género. La trabajadora, voluntariamente, puede abandonar su puesto sin necesidad respetar el posible plazo de preaviso previsto en el convenio colectivo de aplicación. No se prevé de forma inmediata medida alguna, salvo el desempleo[58], para solucionar la situación de desamparo de la víctima, por lo que habremos de ver el desarrollo legislativo posterior.

2. Los despidos nulos

La ley protege al trabajador frente a los despidos estableciendo la necesidad de alegar una causa para poder realizar una extinción del contrato por separación o desistimiento del empresario. De esta manera, se establecen garantías frente a los despidos, imponiendo en aquellos que carecen de causa, la máxima indemnización al trabajador.

Se establece la nulidad de los despidos disciplinarios[59] que tengan por móvil alguna causa de discriminación o con violación de derechos fundamentales y libertades públicas del trabajador. De este modo, aparece la protección frente a la discriminación genérica[60] estableciendo una protección adicional para otras situaciones, mediante la sanción de

[58] La LO 1/2004 art. 21.3 prevé que la suspensión y la extinción del contrato a consecuencia de la violencia de género, dará lugar a la situación de desempleo considerándose el tiempo de suspensión como período de cotización efectiva a efectos de prestaciones de Seguridad Social y desempleo.

[59] Lo que también se reproduce en el art. 53.4 ET en los mismos términos para el despido por causas objetivas.

[60] Es una nulidad por razones de fondo de carácter constitucional, aquella que tenga por móvil alguna de las causas de discriminación de la Constitución o la Ley y que lesione derechos fundamentales. Por tanto, se remite a los artículos 14 de la CE y 17 del ET.

nulidad del despido. Dentro de éstas, hay situaciones derivadas de la condición femenina, discriminaciones genéricas entre las que aparecen las realizadas por razón de sexo, o bien en caso de disfrute de licencias, reducciones de jornada, suspensiones o permisos que de forma mayoritaria, como hemos comentado, suelen ser empleados por las mujeres, o que solo pueden ser disfrutados por ellas como en el caso de violencia de género.

El despido es nulo cuando tenga como móvil una causa de discriminación de las previstas en la CE o en la Ley o cuando se coarten o violen derechos fundamentales o libertades públicas del trabajador. También lo es, el de los trabajadores durante el período de suspensión del contrato de trabajo por maternidad, riesgo durante el embarazo, adopción o acogimiento (art. 45.1. d ET), o el notificado en una fecha tal que el plazo de preaviso finalice dentro de dicho período.

El despido de las trabajadoras embarazadas, desde la fecha de inicio del embarazo hasta la del comienzo del período de suspensión a que se refiere el párrafo anterior, y la de los trabajadores que hayan solicitado un permiso de lactancia, permiso por nacimiento de hijo prematuro hospitalizado, o reducción de jornada por guarda y custodia de menor de 8 años, minusválido físico, psíquico o sensorial sin actividad, o cuidado directo de un familiar que no pueda valerse por sí mismo (art. 37.4 y 37.5 ET), o estén disfrutando de ellos, o hayan solicitado la excedencia por cuidado de hijo o de un familiar que no pueda valerse por si mismo y no desempeñe éste actividad retribuida (art. 46.3 ET); y las trabajadoras víctimas de violencia de género por el ejercicio de los derechos de reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, de movilidad geográfica, de cambio de centro de trabajo o de suspensión de la relación laboral, en los términos y condiciones reconocidos en la Ley. Todo ello será de aplicación, salvo que, en ambos casos, se declare la procedencia del despido por motivos no relacionados con el embarazo o con el ejercicio del derecho a los permisos y excedencia señalados.

Los efectos del despido nulo son la readmisión inmediata del trabajador con abono de todos los salarios dejados de percibir.

3. Causa justificativa de despido disciplinario

Se basa en una causa justa para la extinción del contrato de trabajo. Hay despido disciplinario cuando se produce un incumplimiento por parte del trabajador de sus obligaciones laborales. Aparece dentro del Art. 49.k) ET y remite su regulación a los Art. 54, 55 y 56 ET.

Dentro de las causas de despido disciplinario aparecen tres grandes grupos. Cualquiera de los tres se refiere al incumplimiento grave y culpable del trabajador, es la sanción más grave que puede imponer un empresario. El empleador puede romper la relación laboral sin necesidad de que sea el Juez el que la declare. Por tanto, al basarse en incumplimiento grave y culpable, la primera condición necesaria para que el empresario realice el despido válidamente es que el trabajador haya transgredido sus obligaciones. Dentro de este tipo de despido, se considera causa justificada el acoso y dentro de ella se entenderá incluida cualquier acción de un trabajador con el empresario u otro trabajador de la empresa que basado en casi cualquier causa discriminatoria, entre otros el sexo, diera como resultado el acoso. Esta medida es congruente con lo previsto en el artículo 7 de la LOI ya comentado y son el resultado de transposiciones de directivas comunitarias. Son discriminatorios tanto el acoso sexual[61] como el acoso por razón de sexo[62]. No sería necesaria una acción continuada, sino que bastaría con una sola acción para poder ser utilizado como causa justa de despido, que además ha dado lugar a la introducción de una nueva infracción laboral muy grave en la LISOS[63]. Como particularidad siguiendo una corriente

[61] Comportamiento verbal o físico de naturaleza sexual, que cree un entorno intimidatorio y que atente contra la dignidad de una persona, art. 7 LOI.

[62] Comportamiento realizado en función del sexo de una persona con propósito de atentar contra su dignidad y crear un entorno intimidatorio.

judicial frecuente se establece que cuando la extinción se haya producido por acoso sexual, como medida protectora del trabajador acosado, no se incluirá en la carta de despido referencia expresa a la identidad del ofendido ni tampoco fechas concretas y lugares del acoso, basta con referencias genéricas[64].

Asimismo el eventual despido de un trabajador que hubiera sido sujeto pasivo de acoso podría calificarse como nulo por discriminatorio si tuviese conexión con el acto realizado, como sería en supuesto de reclamación o queja expresa presentada por él.

4. Causa justificativa en el despido por causas objetivas

Otras medidas destinadas a reequilibrar las situaciones de desigualdad por razón de sexo aparecen en las causas que justifican la extinción válida de un contrato por causas objetivas. En la normativa se establecen las causas por las que puede extinguirse el contrato, entre las que figuran las faltas de asistencia al trabajo, aunque justificadas, de tipo intermitente que alcancen el 20% de jornadas hábiles en dos meses consecutivos, o el 25% en cuatro meses discontinuos dentro de un período de doce meses y siempre que el índice de absentismo del total de la plantilla supere el 2,5% en los mismos períodos de tiempo. Por lo tanto se necesita superar unos niveles mínimos por parte del trabajador afectado y por parte de la plantilla, con el fin de evitar al empresario el coste excesivo que supondría un gran nivel de absentismo laboral.

---

[63] La LOI incluye un nuevo art. 8.13.bis en la LISOS, el acoso por razón de sexo cuando se produzca dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial cualquiera que sea el sujeto activo del mismo, conocido por el empresario y que no hubiera adoptado medidas para impedirlo, manteniendo el ya conocido art. 8.13 LISOS, el acoso sexual, cuando se produzca dentro del ámbito al que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo de la misma.

[64] Sobre el despido por acoso *Vid.* G. Rodríguez Pastor, "*El tiempo de trabajo tras la reforma operada por la LOI",* op. cit., pp. 117-124.

Para que sea legítimo este tipo de despido han de concurrir diversas circunstancias. Han de ser faltas de asistencia al trabajo, no de puntualidad, con lo que únicamente pueden computarse dentro de esta causa las faltas a jornadas completas de manera intermitente. Independientemente de la duración que tengan necesitan de una cierta reiteración y se excluyen las faltas aisladas dentro de un período de tiempo.

Tenemos que matizar que solo se incluyen las ausencias justificadas o involuntarias. Las injustificadas pueden dar lugar a un despido disciplinario. Dentro de las ausencias justificadas aparecen aquellas que hemos estudiado anteriormente, y determinadas ausencias quedan excluidas de esta causa, entre las que figuran las ocasionadas por maternidad, riesgo durante el embarazo, enfermedades causadas por embarazo, parto o lactancia, y licencias, o en situaciones de baja si hubiese sido acordada por los servicios sanitarios oficiales y tenga una duración de más de 20 días consecutivos. Por lo tanto las ausencias por maternidad y todas aquellas causas relacionadas con la conciliación que dan derecho a licencias, tal como hemos expuesto, quedan excluidas como causa que justifique la extinción, así los despidos basados en estas causas son nulos.

También se introduce un nuevo apartado por la nueva Ley de violencia doméstica, estableciendo que no se computarán faltas de asistencia, las ausencias motivadas por la situación física o psicológica derivada de violencia de género, acreditada por los servicios sociales de atención o servicios de salud, según proceda.

XI. CONCLUSIONES

Podemos concluir diciendo que pese a lo expuesto, todavía está pendiente mucho camino para conseguir la igualdad entre los sexos, aunque se trata de un conjunto completo de previsiones normativas que requieren en muchos casos del conocimiento detallado por parte del trabajador para poder hacer uso de ellas, más aún si se trata de una trabajadora extranjera en su primera contratación o con desconocimiento de la norma laboral española. Sin embargo, muchas de las disposiciones referidas son insuficientes, en algunos casos incluso se trata de una mera dicción ejemplificativa sin ninguna trascendencia práctica, por tanto queremos hacer una valoración general de las medidas que se establecen al margen del origen de la trabajadora que la disfrute, habida cuenta a que la atribución de los derechos no manifiesta diferencias por razón de nacionalidad.

La Ley de Igualdad ha mejorado la situación con respecto a las medidas de equiparación, pero aún es necesario un esfuerzo mayor del legislador para favorecer la conciliación, que no es la única, pero si la causa mayoritaria de abandono del trabajo por la mujer, a lo que no está ajena la trabajadora extranjera. Así, reducciones de jornada que la adaptasen al horario escolar, o al menos lo acercasen más, favoreciendo jornadas continuadas. Esto debería implantarse en empresas o puestos de trabajo, en los que esta medida no supusiera un efecto económico indeseado.

También consideramos necesarias otras modificaciones legislativas, como las que podrían establecer medidas a todos los niveles para concienciar a la sociedad en general del problema de la desigualdad. Es importante sensibilizar a los poderes públicos, el mero indicio de discriminación debe ser puesto de manifiesto y deben hacerse efectivas condenas económicas, que disuadieran a los empresarios de su realización. Estos mecanismos aunque previstos, no se llevan a cabo, y es esta la razón de que en numerosos sectores se mantengan medidas no igualitarias. El establecimiento de condenas económicas superiores

para aquellas empresas que de forma continuada recurran a supuestos discriminatorios y actúen de forma perjudicial para las trabajadoras o que sencillamente no implementen planes adecuados de igualdad debe actuar como causa de descrédito empresarial; del mismo modo que las que actúan con buenas prácticas podrán obtener el sello de igualdad. Asimismo, el que se reconozcan medidas específicas para prevenir el acoso sexual en el trabajo y su consideración como riesgo laboral, conveniente para intentar erradicar dicha situación del ámbito laboral de forma definitiva.

En cuanto a las medidas laborales en particular hay que determinar que los permisos y suspensiones deben ser modernizados, puesto que aún son insuficientes. Sería conveniente establecer permisos retribuidos para mujeres y hombres, destinados a la atención urgente de mayores y menores, no tan sólo el derecho a la reducción de la jornada que se vincula a tratamientos especialmente graves. Es importante que la legislación se adapte a los tiempos, incluyendo otros supuestos, como los que faciliten el acceso a tratamientos de fertilidad, especialmente penosos para las mujeres.

También resultaría necesario mejorar el sistema de suspensiones con reserva de puesto de trabajo, y no ceñirse a un derecho preferente de reincorporación, al menos para todas aquellas causas relativas a temas familiares. Otras causas que deberían incluirse, en nuestra opinión, serían las referentes a la realización de determinados tratamientos médicos, cuando excedan los límites de los permisos retribuidos, así como los previstos para situaciones de violencia de género, mejorando en todos los casos los límites temporales, que habrán de ser lo suficientemente amplios para la protección de las situaciones previstas. Del mismo modo, el reconocimiento del permiso de paternidad autónomo del de la madre de trece días por nacimiento, adopción o acogimiento (que se suma al permiso de dos/cuatro días ya vigente o a la mejora del mismo establecida por convenio colectivo), ampliable en dos días en supuestos de parto, adopción o acogimiento múltiple ha venido a ayudar de forma muy importante a la conciliación. Sin embargo, el

hecho que el incremento del mismo a cuatro semanas establecido en la ley 9/2009, de 6 de octubre de ampliación del permiso de paternidad haya sido posteriormente suspendido en la Ley 39/2010 de 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado hasta el 1 de enero de 2012 por razones económicas, hace necesario que no se tomen otras medidas que puedan modificar esta situación cercana a su deseada entrada en vigor o bien que se amplíe progresivamente, tal como establecía la norma dicho permiso sin que se ocasione esta confusión en el titular de los derechos.

Por último, sería deseable favorecer la inserción de aquellas mujeres que por razón de conciliación o violencia han abandonado el trabajo, sin que consideremos suficiente las medidas actuales de fomento de empleo. Junto a una concienciación profunda de la sociedad de los inconvenientes que plantea dichas situaciones de desigualdad, deben establecerse las citadas medidas con el objetivo prioritario de la contratación de las mujeres.

aecid
A U E
Aula Universitaria
del Estrecho
UCA
Universidad
de Cádiz