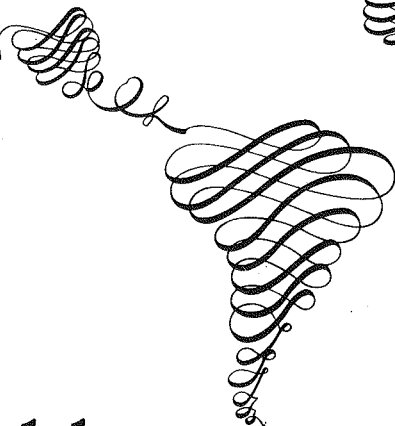
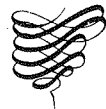




Ceuta y Melilla y el debate sobre su autonomía

Antonio Marquina *
y Dionisio García **

LA manifestación celebrada en Madrid el pasado 15 de noviembre, reclamando la autonomía para las ciudades de Ceuta y Melilla, además de reunir a más de cinco mil ceutíes y melillenses junto a sus alcaldes, volvió a llevar a la opinión pública el tema de estas dos ciudades. Tras la firma el pasado mes de julio del tratado de amistad y cooperación con Marruecos, las corporaciones municipales de ambas ciudades, con sus alcaldes a la cabeza, apoyados principalmente por el PP y secundados por algunos pequeños partidos de ambas ciudades, aceleraron los trámites para la aprobación parlamentaria de una proposición de la ley para la autorización y constitución de las comunidades autónomas de Ceuta y Melilla. La discusión sobre dicha proposición, defendida por el diputado del PP por Melilla Jorge Hernández Mollar, se llevó a cabo en las Cortes el día 29 de octubre. Los principales argumentos esgrimidos para la constitución de las comunidades autónomas fueron tres:

1. Igualdad con el resto de los españoles; 2. Escapar de la doctrina de las Naciones Unidas sobre territorios coloniales; y 3. Cumplir lo recogido en la Constitución en su transitoria quinta. La propuesta fue rechazada con los votos en

* Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

** Licenciado en Ciencias de la Información. Madrid.

contra del PSOE e IU. A pesar de que dichos partidos están a favor de la autonomía, rechazaron la propuesta de los populares por «... tratarse de una cuestión de Estado que ha de ser tratada al margen de intereses partidistas...», como alegó la diputada socialista Carmen del Campo. Con el rechazo de la proposición, la actitud del PSOE, al que los alcaldes de ambas ciudades acusan de dejarse influenciar por Marruecos, se hizo más confusa hacia las dos ciudades. Las derrotas electorales sufridas por el partido socialista en ambas ciudades pudieron ser la causa de esta actitud. En Ceuta, el antigua cabeza de lista de los socialistas, Francisco Fraiz, suspendido de militancia en el partido tras las escisiones ocurridas en 1985, arrasó en las elecciones municipales del mes de mayo, consiguiendo once concejales con su partido, el PFC; los socialistas se quedaron solamente con tres concejales de los doce que llegaron a tener en 1983. El PP fue la segunda lista más votada con seis concejales.

En Melilla, el PSOE también perdió la alcaldía, esta vez a manos del PP, con su actual alcalde, Ignacio Velázquez, a la cabeza. Los socialistas se quedaron con once concejales, frente a los doce del PP. Este, gracias a su pacto con el Partido Nacionalista de Melilla (dos concejales), se hizo con la alcaldía.

Fue en Melilla donde se llevó a cabo la primera experiencia electoral de un partido mayoritariamente musulmán, el Partido Independiente Hispano-Berber de Mohamed Assani. Tuvo unos exiguos resultados, apenas 600 votos y ningún concejal, lo que pone de relieve las diferencias que existen entre el colectivo musulmán de esta ciudad. Desde los ya lejanos tiempos de Aomar Mohamedi Dudu y las protestas por la ley de extranjería de 1985, el colectivo musulmán se ha visto dividido, con acusaciones mutuas y disensiones internas en «Terra Omnium» y el consejo religioso de Melilla. El PIHB responsabiliza a algunos de estos grupos de boicotear a su partido durante las elecciones y actuar por mandato del PSOE. Estos colectivos musulmanes se opusieron al proyecto de estatuto elaborado por el PP para Melilla, acusándolo de partidista y de mantener una actitud racista hacia la comunidad musulmana.

La población musulmana

LA situación de la población musulmana en Ceuta y Melilla, aunque muy lentamente, ha mejorado en estos últimos años. La creación de diversos servicios para atender las zonas marginales, así como la total escolarización de los niños musulmanes, son muestras del lento progreso

logrado en estos campos. La lucha contra los ilegales se ha llevado no pocos recursos de las arcas municipales y del Estado. La creación de sistemas de seguridad en la frontera de Melilla, sistemas que no pocos consideran un fracaso dada la desidia y falta de mantenimiento de los aparatos de control, así como la legalización de los residentes y la concesión de documentos de identidad, son algunas de las medidas adoptadas. Aunque las cifras del censo de 1991 aún no son públicas, tras diversas indagaciones realizadas en Ceuta y Melilla, podemos aportar las siguientes cifras: Melilla cuenta con 56.000 habitantes residentes ó 63.670 habitantes de hecho, de los que cerca de 17.600 serían musulmanes. De éstos, entre 8.000 y 10.000 tienen ya nacionalidad española. Ceuta cuenta con 68.258 habitantes residentes ó 73.483 de hecho, de los cuales unos 16.000 serían musulmanes, estando ya nacionalizados alrededor de 11.000.

Tras la firma del tratado de amistad con Marruecos, se llegó al acuerdo de permitir la entrada a Ceuta y Melilla de los habitantes de Nador y Tetuán tan sólo con el pasaporte, no siendo necesaria la tramitación de visado. Ello pone de manifiesto la dependencia económica de ambas ciudades del *hinterland* marroquí; dependencia más acusada si cabe en el caso de Melilla, cuya situación en una región de Marruecos bastante empobrecida, la convierte en un polo de atracción económica y comercial de la zona.

Situación económica

LA revitalización económica de la zona, ya aconsejada en un seminario realizado por el CESEDEN, como medida para frenar las apetencias anexionistas de Marruecos, no parecen encontrar el cauce adecuado. Ceuta y Melilla se integraron en el segundo protocolo del convenio de adhesión a la CE. Esto pareció solucionar en parte la financiación de la reactivación económica mediante las ayudas de la comunidad. En el curso de unas jornadas celebradas en la ciudad de Melilla el pasado mes de julio, se discutió el futuro económico de ambas ciudades. La plena integración en la política aduanera de la CE y la concesión del estatuto de autonomía fueron temas considerados como las medidas más importantes para la reactivación económica. La peculiaridad de ambas ciudades en materia arancelaria, como puertos francos que son desde 1863, también está en discusión. Esta situación puede favorecer el comercio y los servicios, pero entorpece el desarrollo de cualquier tipo de industria. En el proyecto de

autonomía propuesto por el PP no se incluye la pérdida de este carácter de puertos francos, equiparando así, en materia económica, el carácter de Ceuta y Melilla con el de Canarias. La autonomía es vista como vital para el desarrollo de la zona, pues con ello los gobiernos de ambas ciudades dispondrían de más recursos económicos y diseñarían las prioridades de gastos desde las ciudades mismas, sin tener que depender directamente del gobierno central de Madrid a través de la figura del delegado del gobierno. Estos son acusados por los partidos de la oposición de ser meros instrumentos de presión del PSOE.

La reactivación del sector turístico representa uno de los puntos fundamentales para el destino de ambas ciudades; el problema de la falta de espacio se puede superar mejorando y ampliando las instalaciones hoteleras existentes y convirtiendo a Ceuta y Melilla en ciudades trampolín para los visitantes del norte de África. Dicha reactivación turística no se está llevando al ritmo deseado, si bien uno de los elementos para la atracción del turismo sí se está mejorando: la paz social. Los estallidos de violencia ocurridos en Melilla desde 1985 a 1987, que tenían como detonador la aplicación de la ley de extranjería, ya quedaron atrás. Las manifestaciones ocurridas con motivo de la guerra del Golfo, exigiendo la paz, incluso las celebradas en favor de Sadam Hussein por parte del colectivo musulmán, se llevaron a cabo sin incidentes, siendo innecesaria la actuación de las unidades de policía enviadas como refuerzo a la zona. La integración de la comunidad musulmana, así como de otras más minoritarias (judía 900, hindú 60), se está realizando gracias a la regularización de la situación de sus miembros impuesta por la ley de extranjería.

La cuestión es saber si este núcleo de población musulmana, que supone el 30 por 100 en estas ciudades, mira realmente hacia España o hacia Marruecos. Los nacionalizados han sido numerosos. Como mantienen la doble nacionalidad, algunos analistas ven en ello una especie de caballo de Troya que en el futuro puede inducir un cambio cualitativo en estas dos ciudades, dado que su tasa de crecimiento poblacional es tres veces superior a la tasa de crecimiento de los españoles que no son de origen marroquí.

Otro aspecto ligado a este planteamiento es el análisis que se realiza sobre el juego de la ley D'Hont en las elecciones de los próximos años. Unas fuerzas políticas españolistas divididas no podrían impedir un frente promarroquí que, incluyendo a toda la población musulmana, se alzase con la victoria o que incluso pudiera hacerse con la alcaldía de las dos ciudades. Un planteamiento de este tipo podría estar en la base de las dificultades que tienen estas dos ciudades para conseguir el régimen autonómico.

Otros, por el contrario, consideran que es factible una fidelidad unidimensional de este colectivo hacia España, si se le ofrece un conjunto de ventajas que Marruecos no puede ofrecer, especialmente en el campo de la promoción econó-

mica, y posiblemente en un futuro, la estabilidad política y libertad de movimientos que permite Europa. Ahí el énfasis en el desarrollo económico de estas ciudades y la necesidad de disponer de mayores recursos.

Pero de nuevo en este punto subsisten algunas dudas sobre la viabilidad de la estructura económica de estas ciudades y la reforma de dicha estructura. Dependen económicamente del hinterland marroquí, con lo cual el Gobierno marroquí y todos los partidos políticos marroquíes tienen una notable capacidad de maniobra.

Este es el punto neurálgico sobre el que se viene insistiendo desde años. Todavía no se ha abordado. Con ello se da pie a toda clase de especulaciones sobre el desinterés de los gobiernos de España con respecto a la suerte de Ceuta y Melilla. Conviene, sin embargo, resaltar que los importantes beneficios que los comerciantes de estas dos ciudades han obtenido en los últimos quince años no se han invertido en estas ciudades, sino principalmente en el arco que se extiende desde Algeciras a la Costa del Sol. Este aspecto quita no poca legitimidad a algunos planteamientos.

Ceuta, Melilla y el Estrecho

FINALMENTE cabría señalar el aspecto estratégico ligado a la posición de estas ciudades en el Estrecho de Gibraltar.

Si el conflicto Este-Oeste ha remitido, esto no significa que el Estrecho de Gibraltar haya perdido importancia estratégica. El Mediterráneo ha pasado a ser una zona de interés básico para la OTAN. En contraste con el concepto predominante en el pasado de amenaza, la OTAN, en la actualidad, trata de afrontar los riesgos a la seguridad de la Alianza, que son calificados como multidireccionales y de múltiples facetas. Con respecto al Mediterráneo, la estabilidad y seguridad de los países situados en la periferia de Europa son definidas, en el marco del nuevo concepto estratégico, como importantes para la seguridad de la Alianza.

Desde esta perspectiva, la libertad de navegación en el Mediterráneo y el control de los estrechos sigue siendo tan básico como en años anteriores. En consecuencia, la base de Gibraltar, que puede permitir al Reino Unido un punto de apoyo para su presencia en el Mediterráneo, puede mantener su importancia en los próximos años. En este contexto, Ceuta y Melilla son unos activos militares cuyo interés no puede minusvalorarse.

Existe una opinión bastante difusa de que Marruecos, una vez solucionado el conflicto del Sahara occidental, girará hacia el norte para reivindicar estas dos ciudades con gran fuerza. Ha habido no pocas hipótesis sobre los modos pacíficos y no pacíficos de esta reivindicación.

En el tratado de amistad, buena vecindad y cooperación firmado en Rabat el 4 de julio de 1991, ambos países se comprometen a abstenerse del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza de forma directa o indirecta, contra la integridad territorial o la independencia política de la otra parte, o de cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

En el caso de que este tratado fuera minusvalorado, cabe señalar la gran desigualdad militar entre España y Marruecos. Todo preparativo militar llevaría tiempo, en función del despliegue de las fuerzas marroquíes y el estado de las vías de comunicación que permiten acceder a las cercanías de estas ciudades. Este factor permitiría el desarrollo de un conjunto de iniciativas para solventar la crisis. Un ataque armado deliberado sería un acto de locura, pues al romper la legalidad internacional induciría al aislamiento de Marruecos de la comunidad internacional, y dada la cobertura OTAN de las aguas que rodean estas dos ciudades y el espacio aéreo de estas aguas, difícilmente evitaría una intervención el artículo 4 y 5 de esta organización. La Comunidad Europea se cerraría en banda a Marruecos con unas consecuencias económicas incalculables para este país.

Otro asunto es prever cómo Marruecos puede explotar pacíficamente la dependencia económica de estas ciudades del entorno marroquí y el influjo real sobre su población de doble nacionalidad.

Digamos para finalizar que desde el punto de vista estrictamente militar la disuasión es bastante clara, aunque mejorable en algunos puntos. Pero la disuasión puede desvanecerse algo desde el punto de vista de la posible decisión política española, en función de políticas erráticas o poco consistentes. Este aspecto debería quedar meridianamente claro, sobre todo para evitar errores de cálculo de graves consecuencias. Y en este punto no basta con el «amiguismo».