

# LOS FRENOS AL PLURALISMO CULTURAL EN TERRITORIOS DE SOBERANÍA DISCUTIDA: LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA

CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia

INTRODUCCIÓN.—1. LA CONSOLIDACIÓN DE UNA MINORÍA ETNOCULTURAL EN CEUTA Y MELILLA.—2. LA INTERACCIÓN ENTRE LA MAYORÍA Y LA MINORÍA Y LA PERCEPCIÓN DE RIESGOS. 3. LA EXPRESIÓN POLÍTICA DEL CONFLICTO: LA APLICACIÓN DE LA LEY DE EXTRANJERÍA Y LA EXIGENCIA DE DERECHOS CULTURALES.—4. EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA FRAC-TURA ÉTNICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS.—CONCLUSIONES.—AGRADECIMIEN-TOS.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

Este texto analiza de forma exploratoria el proceso de consolidación de una minoría etnocultural en Ceuta y Melilla y de la reacción ante ello de la mayoría de origen hispano, con un doble objetivo: en primer lugar empírico, es decir, presentar información sobre un aspecto de la realidad política española muy poco conocido, y en segundo lugar teórico: los casos de Ceuta y Melilla presentan una combinación poco frecuente de factores relevantes en las discusiones sobre las políticas de gestión estatal de la diversidad cultural, lo que permite extraer de su análisis matizaciones al debate sobre estas políticas. El artículo describe la formación de la minoría de origen marroquí a través de la inmigración y la reagrupación familiar, sus demandas políticas y las variables que afectan a la respuesta de la mayoría ante ellas.

## ABSTRACT

The article explores the consolidation process of an ethno-cultural minority in Ceuta and Melilla, and the positions taken by the Spanish-origin majority in front of it. The analysis pursues two objectives. Firstly, it offers information about a scarcely known aspect of Spanish politics. Secondly, the article discusses the pertinence of some concepts usually related to the multiculturalist approach, as the distinction between immigrant and national minorities. Ceuta and Melilla offer a peculiar combination of factors that are relevant in the field of the policies of management of cultural diversity. The text describes the formation of a Moroccan-origin minority through immigration and family reunification, its political demands and the variables which affect the majority's answers to them.

## INTRODUCCIÓN

El pluriculturalismo, el «pluralismo liberal» (Kymlicka) o el multiculturalismo son tanto propuestas filosóficas como políticas públicas que, desde los años ochenta del pasado siglo, intentan responder al dilema que plantean al Estado democrático las minorías etnoculturales, ya sean las poblaciones indígenas en el Nuevo Mundo, los grupos formados a partir de la inmigración posterior a la Segunda Guerra Mundial en Europa, EEUU, Canadá o Australia, o las minorías nacionales de raigambre histórica en suelo europeo. Aunque resulta difícil realizar una distinción clara entre el significado de los distintos términos, el multiculturalismo parece siempre evocado en el contexto de las relaciones entre la población autóctona y la inmigrante o bien entre la mayoritaria y la aborígen, mientras que el pluriculturalismo puede referirse tanto a estas mismas relaciones como a las que unen a mayorías y minorías «nacionales». Sus propuestas parten de la constatación de que todos los Estados realizan políticas «nacionalizantes» (Brubaker, 1996) cuyo objetivo es fortalecer la identidad nacional mediante, entre otras medidas, la enseñanza obligatoria de la lengua titular, de la historia de la nación o de la literatura o cualquier otra manifestación artística del grupo titular, y la creación de hitos simbólicos como la celebración de las fiestas oficiales relacionadas con la historia o con la religión del grupo titular. La presencia de grupos humanos que no comparten la lengua o la religión mayoritarias, o que han emigrado al país y llegan por tanto con otra identidad nacional, debería, según las propuestas pluriculturales, modificar esas políticas estatales para evitar una situación «injusta», la de que las identidades de esos grupos no reciban reconocimiento ni apoyo estatal (Kymlicka, 1995, 2003).

Durante los años noventa, tras el final de la Guerra Fría, esta corriente político-filosófica pluricultural coincidió, por una parte, con el afianzamiento en la esfera política y jurídica internacional de los derechos humanos como valor supremo (Soysal, 1994) —supeditados antes en la práctica política a las decisiones estratégicas relacionadas con la competencia entre EEUU y la URSS— y, por otra, con el temor a la inestabilidad generada por los conflictos étnicos en Europa del Este y la antigua URSS. Ambos impulsos, el moral y el de seguridad, se tradujeron jurídicamente en la consagración del principio de la protección de las minorías nacionales, esto es, de su derecho a mantener señas de identidad diferente y a recibir apoyo estatal para ello, en acuerdos internacionales en el ámbito europeo, básicamente a través del Consejo de Europa, cuyo Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (1995) ha sido firmado y ratificado por la mayor parte de los Estados miembros, con las relevantes excepciones de Francia, Turquía, Bélgica y Grecia.

Tanto el Convenio como la anterior «Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias» (1992), ambos firmados y ratificados por España (1) son ambiguos respecto a la definición de minoría. Esta ambigüedad, o la ausencia de definición del término «minoría nacional» en estos documentos, como en las recomendaciones del Consejo sobre el tema o, en general, en los documentos de organismos internacionales, deja su interpretación en manos de las élites políticas y condiciona su aplicación al resultado del balance de fuerzas nacional e internacional del momento. Así, por ejemplo, la Unión Europea, interesada en la pacificación de los países de Europa del Este, ha conseguido la firma por éstos del Convenio Marco cuando estaba en condiciones de imponérselo como paso obligado antes de su entrada en la Unión (González Enríquez, 2003). Sin embargo, no ha tenido éxito en países situados más al Este sin expectativas de ingreso en la UE, o en los países reticentes ya miembros.

Más allá del Consejo de Europa, no existe tampoco entre los expertos una definición precisa jurídica, política ni sociológica del término «minoría nacional» que fue creado para nominar la realidad surgida en Europa del Este en el siglo XIX cuando la pretensión de crear Estados-nación homogé-

---

(1) La Carta para las Lenguas minoritarias y regionales (1992), elaborada igualmente por el Consejo de Europa, detalla los mecanismos a través de los que los Estados firmantes se comprometen a fomentar el mantenimiento de esas lenguas, de las que se excluye explícitamente a las habladas por los inmigrantes. Esta Carta, dada su precisión, ha recibido menos apoyos que el Convenio. Sólo 22 Estados la han ratificado frente a los 39 que ratificaron el Convenio. Entre los firmantes de la Carta es notable la ausencia de la mayoría de los pertenecientes en el pasado a la URSS, y de buena parte de los de Europa suroriental.

neos culturalmente chocó con la heterogeneidad del poblamiento en el área. Ni el Convenio Marco del Consejo de Europa, ni la Convención Europea para la protección de los derechos humanos, que en su artículo 14 prohíbe la discriminación por pertenencia a una minoría nacional, ni ningún documento de la ONU, incluye una definición del término «minoría nacional». ¿Forman una minoría nacional, por ejemplo, los gitanos que habitan en España? ¿Y los ecuatorianos inmigrantes? ¿Y los alemanes o los ingleses que residen en las costas españolas ocupando a veces territorios de forma muy homogénea?. De acuerdo con la práctica administrativa, el Estado español parece considerar minoría nacional a los gitanos y sólo a ellos, puesto que sus informes en cumplimiento del Convenio Marco se refieren únicamente a este grupo, quizá porque tanto el Consejo de Europa como el Estado español consideran implícitamente que las demás «minorías nacionales» se encuentran suficientemente protegidas. Kymlicka (2007) señala también esta ausencia de un «vocabulario común» en la esfera internacional y el distinto significado dado al término «minoría nacional» en los países europeos, recordando a la vez que «la mayoría de países europeos han afirmado explícitamente que los grupos inmigrantes no constituyen minorías nacionales» (p. 19).

En lo que sigue se utiliza el término «pluralismo cultural» en un sentido restringido, como conjunto de prácticas estatales dirigidas a proteger la existencia de culturas minoritarias aplicando las medidas incluidas en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta para las Lenguas Regionales o Minoritarias. Se utiliza aquí esta definición restringida, que hace abstracción de la filosofía política y jurídica, para contar con un instrumento de medida operativo. A partir de esa definición se analiza la dificultad de aplicar las políticas del pluralismo cultural en un tipo particular de territorios: aquellos cuya soberanía es discutida por otro Estado que ejerce a la vez como «Estado hermano» (2) de la minoría, utilizando como caso

---

(2) El concepto de «Kin State» o «Estado hermano», aquel donde los rasgos culturales de la minoría son mayoritarios y que interviene en su apoyo, es clave en el análisis de la relación entre mayorías y minorías nacionales en numerosas zonas del planeta. En Europa Occidental se encuentran varias minorías nacionales protegidas por un Estado vecino, como los italianos en Croacia y Eslovenia, los austriacos en el Tirol Sur (Italia, Alto Adigio), los alemanes en Alsacia y Lorena (Francia), los griegos en Albania, etc. Son más numerosos y sobre todo, afectan a grupos mayores de población, los casos en Europa del Este: la minoría rusa de los Estados bálticos, Crimea (Ucrania) o Kazajstán, la húngara de Transilvania o del sur de Eslovaquia, la polaca en Ucrania, o la serbia de Croacia. También en Asia y África abundan los ejemplos, en los Estados surgidos de la descolonización cuyas fronteras a menudo no coinciden con los territorios habitados de forma homogénea por el grupo cultural dominante.

de análisis la situación de los territorios españoles de Ceuta y Melilla y de la minoría de origen marroquí que habita en ellos.

## 1. LA CONSOLIDACIÓN DE UNA MINORÍA ETNOCULTURAL EN CEUTA Y MELILLA

La población de origen marroquí en Ceuta y Melilla habitualmente se refiere a sí misma con el término «musulmán», utilizado también por los medios de comunicación locales. Los habitantes de origen peninsular español, por su parte, se autoidentifican como «españoles» o «cristianos» para diferenciarse de los anteriores. En este caso el término «cristiano» tiene un sentido histórico, genealógico y cultural, y un escaso contenido religioso. En este texto se utilizan los términos «musulmán» e «hispano» para referirse respectivamente a la población de origen marroquí y español en las ciudades.

Durante varios siglos Ceuta y Melilla formaron comunidades monoétnicas, de muy pequeño tamaño, compuestas por militares, sus familias, y un pequeño sector de servicios. La población marroquí tuvo prohibida su residencia en las ciudades hasta 1868, aunque agricultores de las zonas cercanas entraban de forma habitual en ellas para vender sus productos (Planet, 1998). Desde finales del siglo XIX, los marroquíes comenzaron a instalarse en las ciudades trabajando como soldados o personal de apoyo en los cuarteles y su tamaño creció muy lentamente a lo largo de todo el siglo XX y de forma mucho más rápida a partir de los años sesenta, cuando se inició una importante actividad comercial con Marruecos en la que ellos participaron de forma notable. Esta actividad comercial modificó esencialmente la estructura social de las ciudades que pasaron de ser casi exclusivamente plazas militares a crear una nueva clase media de comerciantes, compuesta por españoles procedentes de la Península, marroquíes, judíos sefardíes e indios.

Se desconoce en la actualidad el tamaño exacto de la población musulmana de Ceuta y Melilla (3). La primera y única ocasión en que se realizó un censo sistemático fue en 1986, es decir, hace ahora ya 22 años. Entonces, de acuerdo con el censo específico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, los musulmanes representaban un 32 por 100 de la población en Melilla (17.000 personas) y un 18 por 100 en Ceuta (12.000 personas) (INE

---

(3) En España ni el Censo ni el Padrón recogen la religión de los inscritos. Esto no es tanto el resultado de una voluntad explícita de ignorar oficialmente este dato (como hace el Estado francés) sino de la inercia heredada de la época en que el catolicismo era prácticamente la única religión de tamaño relevante.

1987). En 1986 la gran mayoría de los musulmanes había nacido ya en las ciudades (el 75 por 100 en el caso de Ceuta y el 70 por 100 en Melilla) pero carecía de la nacionalidad española, obtenida sólo por un tercio de los nacidos allí. El porcentaje de analfabetismo entre los musulmanes era muy alto (37 y 27 por 100 respectivamente en Ceuta y Melilla) y la población mostraba una fuerte concentración espacial, especialmente en Ceuta, donde el 73 por 100 de la población musulmana residía en tres barriadas (secciones estadísticas) sobre un total de 33. Se trataba de una población más joven que la de los hispanos y con mayor natalidad. Así, en Ceuta los menores de 14 años representaban un 36 por 100 de la población musulmana mientras que eran sólo un 23 por 100 entre el resto de la población. En Melilla los datos correspondientes son 26 y 22 por 100 (4). El porcentaje de desempleo entre los musulmanes era muy elevado, del 52 por 100 en Ceuta y del 42 por 100 en Melilla, con tasas de actividad muy bajas (porcentaje de la población en edad activa que se encuentra ocupada o que busca empleo), especialmente entre las mujeres (20 por 100 en Melilla, 14 por 100 en Ceuta).

Desde 1986 sólo contamos para Ceuta con estimaciones no sistemáticas realizadas a partir de los apellidos inscritos en el Padrón y los nombres de la población escolarizada. El porcentaje del 40 por 100 se ha convertido en la estimación más comúnmente utilizada para hablar de la población total, y del 60 por 100 respecto a la escolarizada. En Melilla se realizó en el año 2000 un estudio sociodemográfico a partir de una encuesta (5), según el cual el 53 por 100 de las familias tenían origen español, el 38 por 100 marroquí y el 8 por 100 mixto (el resto pertenecía a otros grupos como indios, gitanos o judíos) (Mayoral del Amo, 2005).

La población musulmana aumenta de forma continuada en ambas ciudades debido a la mayor natalidad y a la reagrupación familiar, ya que es práctica común su matrimonio con individuos marroquíes. Así, en Ceuta, la tercera parte de las bodas celebradas en el año 2003 se efectuaron entre una persona de origen marroquí y nacionalidad española, con otra marroquí residente en Marruecos (6). Según el Padrón Municipal de enero de 2006, el 16 por 100 de la población residente en Melilla y el 7 por 100 de la de Ceuta había nacido en Marruecos (INE 2006). La población musulmana tiene ahora

---

(4) Cálculos propios a partir de los datos del Censo específico de 1986 y el Censo general de 1991, suponiendo que la estructura de edades se mantuvo similar entre esas dos fechas.

(5) En total se efectuaron 200 entrevistas a unidades familiares como investigación de apoyo para la elaboración del Pacto Territorial por el Empleo (MAYORAL DEL AMO, 2003). El pequeño tamaño de la muestra implica un alto margen de error.

(6) Elaboración realizada a partir de los apellidos y nacionalidad de los matrimonios registrados en los Juzgados de Ceuta.

en su casi totalidad la nacionalidad española, que por la vía del matrimonio se obtiene en un año según las normas españolas. Así, según el Padrón de 2006, sólo el 3 por 100 de la población residente en Melilla y el 4 por 100 de la de Ceuta carecía de la nacionalidad española. La mayor natalidad y el crecimiento a través del matrimonio con marroquíes y de la reagrupación familiar, hace muy probable que la población musulmana se convierta en mayoría en ambas ciudades en pocos años, sin que sea posible, dada la ausencia de datos estadísticos, realizar una proyección más precisa.

En la actualidad, la escasa y dispersa información disponible muestra que el grueso de la población musulmana tiene menores porcentajes de actividad y de ocupación, reside en peores viviendas y barrios en peor estado, y sufre un mayor fracaso escolar. El 50 y el 60 por 100 de los alumnos en primaria y secundaria obligatoria (ESO) en Ceuta y Melilla respectivamente son musulmanes pero representan más del 80 por 100 de los que no consiguen el certificado de la ESO. En el año 2000, sólo el 4 por 100 de los alumnos que se examinaron de Selectividad en Ceuta eran musulmanes (7). El hecho de que la lengua materna (tamazigh en Melilla o árabe en Ceuta) sea diferente a la vehicular en la escuela (castellano) y de que buena parte de los padres y sobre todo madres sean analfabetos o sin estudios primarios es un grave hándicap en la educación de estos alumnos. Así lo muestran los datos disponibles para Melilla:

TABLA 1. *Niveles educativos de la población de Melilla. Porcentaje sobre población de más de 16 años*

	Hispana		Musulmana	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Analfabetos . . . . .	1	7	9	29
Menos de 6 años de estudios . . . . .	9	15	27	20
Primaria completa. . . . .	17	24	26	21
Bachillerato elemental. . . . .	12	11	9	15
Bachillerato superior. . . . .	26	16	10	10
Formación profesional 1.º y 2.º . . . . .	15	7	14	3
Universidad . . . . .	19	18	5	3

*Fuente:* MAYORAL DEL AMO (2005). Datos referidos al año 2000.

(7) *El País*, 2 de octubre de 2000, basado en un informe de la Dirección Provincial de Educación.



Los musulmanes, a causa de esta menor cualificación, están infrarrepresentados en los puestos de trabajo de la Administración pública, una importantísima salida laboral en ciudades que tradicionalmente han sido centros militares y administrativos, como muestra el hecho de que en Melilla el empleo público represente un 42 por 100 del total, en comparación con un 14 por 100 de media en España (Mayoral del Amo, 2003). La población musulmana ocupada se concentra en el comercio y la hostelería (muchos musulmanes son empresarios en ambos sectores), los puertos, la construcción, el pequeño sector agrario, el servicio doméstico y, en el caso de los jóvenes varones, el Ejército profesional como soldados (Planet, 1998; Gold, 2000). Junto a los empresarios, existe una pequeña clase media de profesionales liberales y un puñado muy visible de fortunas realizadas al calor del tráfico de hachís en los años ochenta y noventa, cuando este tráfico era moneda corriente, especialmente en Ceuta, hasta el punto de corromper notoriamente las instituciones públicas (8). El tráfico de hachís sigue practicándose, aunque en menor medida, entre los jóvenes musulmanes, entre los que el desempleo y el radicalismo islámico son frecuentes (Jordán y Trujillo, 2006). Por otra parte la concentración espacial de la minoría se ha mantenido y la policía rara vez se arriesga a entrar en los barrios completamente musulmanes, donde se les recibe a menudo a pedradas.

La diferencia entre las condiciones culturales, de vida y trabajo de los musulmanes y del resto de la población es tan visible que los Estatutos de Autonomía de ambas ciudades, de 1995, básicamente idénticos, recogieron entre sus objetivos en el artículo 5.º «la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan el desarraigo de colectivos de población ceutí» (o melillense en su caso), respondiendo así a las demandas de los grupos musulmanes que desde el principio de los noventa venían denunciando «la marginación» de la población musulmana, cuyo crecimiento no ha podido ser absorbido laboralmente por la economía de las ciudades.

En términos culturales existe una diferencia entre la población musulmana ceutí y la melillense, que puede tener implicaciones políticas relevantes en cuanto a sus relaciones con el Estado-hermano, Marruecos. Aunque ambas son de origen bereber, la primera pertenece al grupo que fue arabizado y habla un dialecto del árabe, mientras que la segunda mantiene su idioma anterior a la llegada de los árabes, el tamazigh, lo que la emparenta con el resto de los bereberes no arabizados que habitan en el Rif marroquí y argelino. Esta diferencia cultural se convierte en una diferencia política importante ya

---

(8) *El País*, 21 de abril de 2002.



que las relaciones de la población bereber con el régimen marroquí han sido tensas desde la independencia y existe en la actualidad un movimiento autonomista entre los bereberes marroquíes, a medias reprimido y a medias canalizado por la monarquía alauita. En cualquier caso, este carácter bereber debilita la influencia política directa de Marruecos en Melilla, que es mayor entre la población musulmana de Ceuta (Pérez González, 2005).

## 2. LA INTERACCIÓN ENTRE LA MAYORÍA Y LA MINORÍA Y LA PERCEPCIÓN DE RIESGOS

Existe una notoria ausencia de estudios sociológicos, antropológicos o politológicos, tanto sobre la población musulmana de las ciudades como sobre sus relaciones con la población hispana. Ni las instituciones centrales del Estado español, ni las Universidades, ni las propias Ciudades Autónomas han alentado la realización de este tipo de estudios. Esta carencia parece el resultado de la voluntad política de evitar enfrentamientos con Marruecos obviando mencionar a la población musulmana de las ciudades (Marquina, 1998). Por otra parte, desde el inicio de la transición democrática española, la imagen «franquista» de Ceuta y Melilla por su papel en el inicio de la rebelión contra la República y por el peso del Ejército en su población, ha contribuido al desinterés hacia ellas entre la izquierda peninsular, lo que coadyuva a esa falta de investigaciones. Por esta razón, sólo contamos con informaciones fragmentarias y con datos estadísticos dispersos, que esta investigación ha intentado completar e interpretar mediante la realización de entrevistas con informadores privilegiados en las ciudades.

De estas informaciones se deduce que las poblaciones musulmana e hispana forman mundos sociales separados, con notables excepciones. El término «coexistencia» es utilizado a menudo por los entrevistados, como contrapuesto a «integración», para indicar esa separación. El indicador más claro de integración social entre dos grupos humanos, el matrimonio, así lo muestra. Como se ha dicho, en el año 2003, en Ceuta, sólo el 11 por 100 de las bodas celebradas se realizaron entre una persona musulmana y una hispana, mientras que el 33 por 100 enlazaron a una persona musulmana de Ceuta con una marroquí residente en Marruecos. La segregación urbana de musulmanes e hispanos es muy notoria (9) y los colegios tienden a dividirse según líneas étnicas, con la población escolar musulmana concentrada en algunos

---

(9) En ambas ciudades existen barrios exclusiva o mayoritariamente musulmanes: La Cañada de la Muerte en Melilla y Benzú, El Príncipe y Hadú en Ceuta.

centros y la hispana en otros. Esta división se realiza no sin conflictos, como el que enfrentó en el año 2000 a un buen grupo de padres hispanos con la Delegación de Educación en Ceuta por el intento de ésta de escolarizar, en el centro al que acudían sus hijos, a un grupo de menores acogidos procedentes de Marruecos (10). Otro importante indicador de esta falta de integración es la ausencia de festividades comunes. La cabalgata de Reyes es la única ocasión en que hispanos y musulmanes ocupan conjuntamente las calles en un acto festivo (11).

Las actitudes de la población hispana hacia la musulmana están enmarcadas en el recelo ante su crecimiento demográfico, que temen se traduzca a la larga en una presión hacia la islamización de la vida social (12) y aumente el riesgo de una eventual cesión de soberanía a Marruecos, que podría reclamar la realización de un referéndum de autodeterminación una vez que la población musulmana fuera mayoría. El Reino de Marruecos ha reclamado su soberanía sobre ambas ciudades, a las que denomina «enclaves», desde su independencia en 1956, una reclamación que no ha sido aceptada nunca por la ONU, que no considera colonias a Ceuta y Melilla (13). A esta reivindicación marroquí se ha sumado recientemente la de Al Qaeda llamando a su «liberación», interpretada por los servicios españoles de seguridad como una amenaza sería de atentados terroristas en las ciudades o en cualquier otra parte del territorio español. La creciente actividad jihadista en Ceuta (De la Corte, 2007) y la detención allí en diciembre de 2006 de 11 musulmanes (10 de ellos con nacionalidad española) presuntamente miembros de la Jihad Salafista que preparaban atentados en las ciudades, han confirmado esa amenaza.

Frente a la reclamación marroquí, los ceutíes y melillenses han encontrado en las élites políticas españolas una respuesta desigual. Junto a las solemnes declaraciones oficiales parlamentarias o gubernamentales sobre la españolidad indiscutible de las ciudades, se han producido desde la transición a la democracia algunos episodios de puesta en cuestión de esa españolidad, tanto desde los partidos nacionalistas catalán y vasco, como desde la izquierda comunista e incluso desde figuras importantes cercanas al Partido Socialista. El último de estos episodios fue la publicación en 2003 del libro «Ceuta y Melilla, Olivenza y Gibraltar. ¿Dónde acaba España?» de Máximo Cajal, diplomático y asesor del Partido Socialista, que proponía la cesión de

---

(10) *El País*, 15 de noviembre de 2000.

(11) Investigación dirigida por la Fundación Melilla Monumental, titulada «Melilla intercultural», aún no publicada.

(12) En los barrios musulmanes se aplica una estricta separación de sexos en los espacios públicos y el uso por las mujeres del pañuelo en la cabeza es general.

(13) Melilla pertenece al Reino de España desde el siglo xv y Ceuta desde el xvii.

estas ciudades a Marruecos (14). En conjunto, las reclamaciones marroquí e islamista unidas a las vacilaciones en algunos partidos españoles producen entre la población de Ceuta y Melilla una gran inseguridad respecto al futuro, ante la que se reacciona con una reafirmación de la identidad española mucho más visible que en cualquier otra parte del territorio español. En este sentido, el gran peso simbólico del Ejército en las ciudades (en las estatuas, nombres de calles, placas) va mucho más allá de su peso demográfico y se explica por su papel en la defensa de la soberanía española. Por razones similares, las ciudades votan masivamente al Partido Popular, como se mostrará más adelante.

Un factor importante que contribuye a alentar el temor al abandono es la creciente pérdida de valor estratégico y económico de ambas ciudades. Su principal y casi única función durante siglos fue militar, cuando contribuían a vigilar el estrecho de Gibraltar desde la costa africana, una vigilancia que ahora puede desarrollarse con medios técnicos desde la Península. Como se ha dicho, a partir de los años sesenta del siglo pasado ambas ciudades desarrollaron un comercio importante con Marruecos, que ha sido en los últimos decenios el principal motor de su crecimiento económico y demográfico (15). Pero este comercio está amenazado y disminuyendo ya en la actualidad por el desarme arancelario de Marruecos frente a la Unión Europea (16) y por la construcción de nuevos puertos comerciales marroquíes que desplazarán a Ceuta y Melilla en su función actual de punto de entrada de mercancías a Marruecos. De hecho la población de Melilla ha comenzado ya a descender ligeramente después de todo un siglo de continuo crecimiento (ha pasado de 69.000 a 67.000 habitantes en los últimos cinco años) y buena parte de la minoría judía e india que en ambas ciudades se ocupaba en el comercio se ha ido ya (17). Las perspectivas económicas son mejores para Ceuta por

---

(14) A consecuencia de las protestas surgidas en Ceuta y Melilla por la publicación de este libro, Máximo Cajal fue apartado por la dirección del PSOE de su comité para la preparación del programa electoral.

(15) Este comercio es gran parte «irregular», puesto que no existe frontera comercial entre Ceuta o Melilla y Marruecos. Su existencia implicaría por parte del reino marroquí la aceptación de la soberanía española en las ciudades. El valor de este comercio está estimado en unos 1.000 millones de euros anuales y constituye la principal actividad económica de las zonas marroquíes cercanas a las ciudades (SODDU, 2002; MAYORAL DEL AMO, 2005).

(16) El comercio de Ceuta y Melilla con Marruecos se ha sostenido en gran medida en la diferencia de tasaciones en las mercancías entre esas ciudades y el reino marroquí. Las diferencias dejarán de existir por completo en el año 2010, cuando Marruecos termine su proceso de desarme arancelario ante la UE.

(17) En 1896 los judíos sefardíes representaban el 14 por 100 de la población de Melilla y en su mayoría procedían de las zonas cercanas. Su número ha ido disminuyendo desde los

su cercanía a la Península, lo que garantiza que seguirá siendo el principal puerto de llegada de los barcos de pasajeros desde España. De las entrevistas realizadas se deduce que la compra de viviendas en la Península (en Málaga y Cádiz en su mayoría) se ha convertido en práctica habitual entre los hispanos de Ceuta y Melilla, con el objetivo de asegurarse una residencia alternativa para el futuro.

La conjunción de todos estos elementos, la pérdida de valor estratégico y económico, la amenaza terrorista, las vacilaciones entre la élite política española y el pronóstico de una rápida conversión en mayoría de la población musulmana que puede ser utilizada por Marruecos para reclamar la «autodeterminación» de las ciudades, causa pesimismo, inseguridad y rechazo ante cualquier avance en la presencia pública de la población musulmana y está detrás de la férrea negativa a la demanda musulmana de reconocimiento oficial de sus lenguas (árabe y tamazigh).

La ocupación en el Ejército de buena parte de los jóvenes musulmanes, hasta el punto de que ahora representan más del 30 por 100 de los soldados profesionales en las ciudades, no ha servido para calmar estos temores, alentados en noviembre de 2006 por el descubrimiento de actividades ilegales islamistas y proindependentistas por parte de tres soldados musulmanes. Sin embargo, cuatro años antes, durante la crisis del islote de Perejil, que podría haber enfrentado militarmente a España y Marruecos, los soldados musulmanes en Ceuta y Melilla no dieron ninguna muestra de indisciplina (Planet y Hernando, 2005; Gillispie, 2006)

### 3. LA EXPRESIÓN POLÍTICA DEL CONFLICTO: LA APLICACIÓN DE LA LEY DE EXTRANJERÍA Y LA EXIGENCIA DE DERECHOS CULTURALES

La primera expresión política de la existencia de un conflicto entre la población hispana y la musulmana de Ceuta y Melilla se produjo al hilo de la aplicación de la Ley de extranjería de 1985 (Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España). Esta Ley, la primera española en regular la situación de los extranjeros, ofrecía a los inmigrantes procedentes de países con especiales lazos históricos con España la posibilidad de obtener en un breve plazo la nacionalidad española, pero no incluía en este grupo a los marroquíes y sí a los portugueses, latinoamericanos, filipinos, sefardíes, andorranos o ecuatoguineanos. En ese momento, la gran ma-

---

años cuarenta del siglo XX, tras la creación del Estado de Israel, y en la actualidad son menos del 2 por 100 (PLANET, 1998).

yoría de los residentes en Ceuta y Melilla de origen marroquí contaban como único documento oficial español con la llamada «tarjeta estadística» que sólo tenía validez en ese territorio y que se otorgaba a familias enteras, no a individuos. La promulgación de la Ley de Extranjería colocó a esta población ante la disyuntiva de iniciar los trámites para «inmigrar» legalmente a España o arriesgarse a ser expulsado por residir ilegalmente en Ceuta o Melilla. Como ya se ha indicado, en 1986 sólo un tercio de los musulmanes tenía la nacionalidad española pese a que tres cuartas partes habían nacido en las ciudades. Según la legislación española, nacer en territorio español no es condición suficiente para obtener la nacionalidad, excepto en el caso de que alguno de los progenitores haya nacido también en España.

La situación planteada en Ceuta y Melilla a raíz de la entrada en vigor de la Ley fue una consecuencia inintencionada de la misma. Los legisladores no tuvieron presente las especiales circunstancias de estas ciudades cuando discutieron la norma y la protesta que suscitó en ellas obligó al desarrollo de un largo y confuso proceso administrativo para evitar esos efectos imprevistos. La población musulmana se negó en conjunto a solicitar un permiso de residencia (el trámite previsto para los inmigrantes en la Ley) que los habría identificado como «extranjeros» y esperar después diez años para conseguir la nacionalidad española, tal como las normas españolas prevén. Durante los últimos meses de 1985 y a lo largo de 1986 los musulmanes realizaron numerosos encierros, huelgas de hambre y manifestaciones demandando que la Ley no se aplicara en las ciudades.

Estas protestas no sólo no encontraron apoyo por parte de la población hispana sino que, al contrario, ésta intentó contrarrestar la presión musulmana. En Melilla se celebró una gran manifestación el día de la Constitución (6 de diciembre) de 1985, a la que acudieron prácticamente todos los hispanos de la ciudad, reclamando la aplicación de la Ley. La movilización hispana fue tildada por el entonces líder de la población bereber, Omar Dudú, de «acto de ruptura entre las dos comunidades» y de «racista y fascista». Durante el año 1986 la tensión fue en aumento con la aparición entre la población musulmana de reivindicaciones de separación de Ceuta y Melilla, alentadas desde Marruecos por el partido nacionalista Istiqlal, y llegó a su culmen en febrero de 1987 cuando, en un episodio confuso, se produjeron en Melilla tres heridos y un muerto por bala en un enfrentamiento entre civiles (18).

Las protestas musulmanas contra la Ley de Extranjería marcaron la aparición pública de la minoría musulmana como actor político y a la vez pro-

---

(18) *El País*, 9 de febrero de 1987.

dujeron una escisión en la esfera política entre hispanos y musulmanes. Los musulmanes abandonaron en masa el sindicato UGT e ingresaron en CCOO, la única organización no musulmana que había apoyado su protesta, mientras que los hispanos de CCOO hacían el viaje contrario (Planet, 1998; Gold, 2000). Desde entonces UGT y CCOO han seguido siendo, respectivamente, el sindicato hispano y el musulmán en las ciudades, afianzando esa división étnica del espacio político. El efecto no se percibió entonces en los partidos políticos ya que no existían apenas en aquellas fechas militantes musulmanes en ellos.

Como respuesta a las presiones del gobierno y los partidos marroquíes, a las protestas musulmanas locales y a algunas críticas de racismo en los medios intelectuales y políticos españoles, el gobierno socialista optó por desarrollar en las ciudades un proceso específico de regularización y nacionalización, que estuvo marcado por la flexibilidad en la interpretación de las normas, dada la gran dificultad de muchos musulmanes para demostrar con documentos la antigüedad de su presencia en Ceuta y Melilla. En ese proceso, llevado a cabo en 1986, unas 10.000 personas de origen marroquí en Ceuta y unas 14.000 en Melilla, casi la totalidad de las que lo solicitaron, obtuvieron la nacionalidad española.

En el presente, como ya se ha dicho, la práctica totalidad de la población musulmana empadronada en Ceuta y Melilla tiene la nacionalidad española, que muchos de ellos compaginan con la marroquí, considerada imprescriptible por el reino de Marruecos. Este estatus jurídico y las repetidas declaraciones por parte de los partidos musulmanes locales de lealtad al Estado español no impiden que la desconfianza sobre esa lealtad, o sobre su naturaleza, sea moneda corriente entre la población hispana. La débil integración social entre ambas comunidades, las fuertes diferencias en nivel educativo y ocupacional, y la relación de sumisión de los musulmanes en materia religiosa ante el rey de Marruecos, cabeza de la comunidad musulmana, debilitan la confianza de la población hispana hacia esa lealtad. En palabras de un entrevistado «Cuando hablan del Rey no sabes si se están refiriendo al de España o al de Marruecos». Otros señalan que la relación de los musulmanes de las ciudades con el Estado español es instrumental, basada en la gran diferencia de bienestar, seguridad y servicios que proporciona éste en comparación con el marroquí, lo que no implica una identificación ni tiene un valor emocional. Esa imagen del musulmán utilizando los servicios sociales españoles sin que ello produzca identidad española se ve reforzada por el intenso uso de los hospitales públicos de Ceuta y Melilla por la población marroquí circundante. Es especialmente notorio el uso por las mujeres de las provincias de Nádor, Tánger y Tetuán, que acuden sistemáticamente a los hospita-

les españoles a dar a luz (19). Para aliviar la presión sobre estos hospitales, el gobierno español ha financiado la construcción y va a financiar el funcionamiento de dos nuevos hospitales materno-infantiles en Tánger y Tetuán.

A labrar la desconfianza respecto a la lealtad política hacia el Estado español por parte de los musulmanes de las ciudades contribuyó esencialmente el episodio de Omar Dudú, líder bereber de Melilla, que fue nombrado asesor del Ministerio del Interior por el entonces Ministro Juan Barrionuevo, en un gesto de buena voluntad hacia la comunidad musulmana en pleno proceso de regularización extraordinaria de 1986. Ésta fue la primera ocasión en la que un musulmán ocupaba en España un puesto de este nivel. Omar Dudú abandonó su puesto tras sólo dos meses en él, arguyendo que el gobierno no estaba cumpliendo sus compromisos y, tras varias estancias cortas en Marruecos, reapareció en Melilla presentándose como enviado del rey marroquí, reclamando la soberanía marroquí sobre las ciudades y acusando de traición a los musulmanes que no compartieran esta reclamación. Tras estas declaraciones, Dudú abandonó España y se trasladó a vivir definitivamente en territorio marroquí bajo la protección económica de su gobierno.

El considerable aumento de la población musulmana ha obligado a las élites políticas hispanas a reconocer formalmente la presencia de otra comunidad cultural. Así, los Preámbulos de ambos Estatutos de Autonomía mencionan «la pluralidad cultural» como un bien común que debe defenderse, sin referencia explícita al carácter marroquí, árabe, bereber o musulmán de esa otra comunidad. Esta declaración tiene, sin embargo, un valor meramente retórico, que no se ha traducido en medidas políticas. La reivindicación de los partidos musulmanes de la cooficialidad del árabe, o del tamazigh en Melilla, y de la enseñanza en esa lengua —una reivindicación más decidida en el caso del árabe en Ceuta—, ha chocado siempre con la negativa de las fuerzas políticas hispanas locales, aunque ha obtenido esporádicamente el apoyo en la Península de partidos nacionalistas catalanes (CiU y ERC) y vascos (PNV) (20). Al rechazar la enseñanza en las lenguas minoritarias España está incumpliendo el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, que firmó y ratificó, cuyo artículo 14.2 reza: «*In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to*

---

(19) El 47 por 100 de los nacimientos que se registraron en 2002 en los hospitales de Melilla y el 29 por 100 de los de Ceuta eran de madre extranjera (Anuario Estadístico de Extranjería, 2004).

(20) [www.lukor.com/not-esp/locales/0412/17151113.htm](http://www.lukor.com/not-esp/locales/0412/17151113.htm) 17 de diciembre de 2004.



*those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language».*

Por otra parte, España no ha incluido el árabe entre las lenguas que se compromete a proteger al firmar el Instrumento de Ratificación de la Carta para las Lenguas Regionales o Minoritarias: «España declara que, a los efectos previstos en los citados artículos, se entienden por lenguas regionales o minoritarias, las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra.

*Asimismo, España declara, a los mismos efectos, que también se entienden por lenguas regionales o minoritarias las que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan.»*

Aunque este segundo párrafo podría interpretarse en Ceuta y Melilla como base para exigir la protección del árabe y el tamazigh (Jiménez Piernas, 2001), en puridad no lo es ya que ninguno de los Estatutos hace una referencia explícita a estos idiomas. Los líderes políticos y educativos de las ciudades han argumentado que el uso del árabe o el tamazigh como lengua vehicular en la escuela disminuiría los logros educativos de los alumnos musulmanes —como ya se ha dicho muy inferiores a los de los hispanos—, y perjudicaría sus posibilidades de incorporación al mercado laboral y por tanto de integración. Pero, más allá de lo justo o equivocado de este razonamiento, la negativa está emparentada con el rechazo a la presencia pública de ambas lenguas, rechazo que resulta muy evidente en la clamorosa ausencia de signos y letreros árabes en las ciudades.

Las reivindicaciones musulmanas de políticas de discriminación positiva en el acceso a la función pública, especialmente a las policías locales, consideradas la salida natural para los soldados profesionales una vez que termina su contrato, han sido también rechazadas por las instituciones, arguyendo que las normas españolas impiden la discriminación positiva (21). En realidad no existe en España ninguna norma que prohíba esa discriminación y de hecho desde el gobierno se han impulsado medidas que la favorecen en lo que respecta a la mujer.

A diferencia de la lengua, en el terreno religioso sí se ha producido un reconocimiento público de la presencia del Islam en las ciudades, traducido en la financiación estatal de los profesores de religión. De los 33 profesores de Islam que ejercen en total en las escuelas españolas, financiados con fondos públicos, 11 lo hacen en Melilla y 10 en Ceuta (22). Por otra parte, las insti-

---

(21) *El Sur*, 21 de marzo de 2006.

(22) *El País*, 27 de marzo de 2007.

tuciones locales han llegado a acuerdos informales con las comunidades musulmanas para regular algunas prácticas festivo-religiosas cuyo desarrollo tradicional contradice las normas de higiene municipal, básicamente la matanza del cordero para su fiesta, para lo que se han habilitado mataderos de temporada especiales. El pragmatismo ha sido la norma de actuación de la Administración local en su relación con las particularidades musulmanas, aplicando en la práctica como prioridad la evitación del conflicto. Estas particularidades han chocado sin embargo con las Administraciones estatales y judiciales que se han negado, por ejemplo, a conceder la nacionalidad a musulmanes que desconocían el idioma castellano pese a llevar muchos años viviendo en Ceuta o Melilla, o a reconocer derechos legales como esposas a las simultáneas consortes de un musulmán.

#### 4. EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA FRACTURA ÉTNICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS

En la actualidad, Ceuta y Melilla, gobernadas como «Ciudades Autónomas» desde 1995, carecen del nivel de autonomía y competencias de las Comunidades Autónomas: no tienen potestad legislativa y sus Estatutos podrían modificarse por las Cortes Generales sin su acuerdo, mientras que, a la vez, carecen de competencias en educación y sanidad, por citar las dos más notorias (Montilla, 1999, Requejo Rodríguez, 1998). En palabras de Montilla, estas diferencias «las convierten en los territorios más asimétricos de todo el Estado» (Montilla, 1999, p. 81) o, como dice Belda (1999, p. 36) disfrutan de «una especie de género autonómico a medio camino entre el que gozan las nacionalidades y regiones y el que poseen las entidades locales». Esta «asimetría» ha provocado malestar en las ciudades desde la aprobación de los Estatutos, logrados mucho después que los correspondientes a las Comunidades Autónomas, y en los últimos años los partidos musulmanes (denominados también «localistas» en las ciudades) se han convertido en los más firmes defensores de un proceso de ampliación de la cota de autonomía de Ceuta y Melilla hasta conseguir un estatus similar al de las Comunidades Autónomas. Eso implicaría, por ejemplo, la transferencia de las competencias en educación, el principal instrumento de política cultural y por tanto, en la expresión de Brubaker, de política «nacionalizante» (23).

---

(23) Los dos grandes partidos nacionales, PSOE y PP, llegaron a un acuerdo en las ciudades para silenciar el debate sobre el Estatuto de Autonomía durante la etapa previa a las elecciones autonómicas de 2007. A la vez, los gobiernos del PP de ambas ciudades negociaron con el gobierno central un paquete de medidas que suponen básicamente mayores transfe-

La lógica demográfica, institucional y electoral hace muy probable que la población musulmana de Ceuta y Melilla se convierta en el futuro en grupo etnocultural titular de una Autonomía, incurso por tanto en una dinámica similar a la de los restantes grupos culturales, «minorías nacionales» o «naciones históricas», titulares de la propia en España, con la importante diferencia de estar rodeados por el territorio de otro Estado-nación en el que sus características culturales son mayoritarias y que además ha reclamado históricamente su soberanía (24). Otra diferencia sustancial es el nivel de dependencia económica de estos territorios respecto al resto de la economía española, ya en este momento muy alta. Según se deduce del estudio sobre las balanzas fiscales elaborado por el BBVA y referido al período 1991-2005, el superávit fiscal de Melilla es de 3.344 euros *per capita*, y de 2.791 el de Ceuta, los mayores de España, seguidos a distancia por Extremadura (2.327 euros p.c.) y Asturias (2.139 euros) (25).

La evolución de los resultados electorales en los dos últimos decenios permite augurar un aumento de las presiones autonomistas en las ciudades, en la medida en que aumente el voto a los partidos musulmanes y/o los partidos nacionales de menor éxito electoral tiendan a la captación del voto musulmán, como ya ha hecho Izquierda Unida. El nombramiento y la defección de Omar Dudú en 1986 tuvieron efectos claros sobre el reparto del voto entre los grandes partidos hispanos: desde 1991 el Partido Socialista no ha vuelto a ganar unas elecciones generales o locales en las ciudades autónomas, aunque su descenso ha sido mucho más claro en las locales, donde ha pasado a convertirse en una fuerza casi marginal. El Partido Popular —al que habitualmente se asocia en las ciudades con una defensa más decidida de su españolidad— sólo vio desplazada su hegemonía momentáneamente en las elecciones locales de 1999 por el ahora extinto GIL.

De la misma forma, el episodio de Omar Dudú, en el contexto de las protestas ante la Ley de Extranjería, marcó el inicio de la formación de un sistema de representación política fragmentado étnicamente. Durante varios años

---

rencias financieras. El documento que recoge ese acuerdo, firmado en febrero de 2007, afirma que cualquier cambio en el Estatuto de las ciudades necesitará el consenso de los dos grandes partidos nacionales. Izquierda Unida, por su parte, apoya a los partidos musulmanes en su demanda de un nuevo Estatuto de Autonomía.

(24) En el caso de Melilla, el carácter bereber de su población musulmana plantea otro escenario regional: el Reino de Marruecos teme la conversión de Melilla en una Autonomía gobernada por un partido bereber porque podría convertirse en un factor de atracción y de aliento al nacionalismo-regionalismo bereber del Rif.

(25) *El País*, 29 de noviembre de 2007 y cálculos propios utilizando las cifras de población del año 2005.

los dos principales partidos de las ciudades (PP y PSOE) evitaron la presencia de musulmanes en puestos prominentes de sus listas, mientras que los partidos musulmanes creados tras la constitución de las Ciudades Autónomas en 1995 han obtenido un considerable éxito electoral. Izquierda Unida, por su parte, que ha sido desde sus inicios electoralmente insignificante en Ceuta y Melilla, ha recuperado protagonismo en Ceuta dirigiéndose a la captación del voto musulmán al presentarse en coalición con el principal partido musulmán (Unión Democrática Ceutí) con las siglas UDCE-IU (26).

En la actualidad, la población musulmana, con una alta abstención, vota mayoritariamente a partidos musulmanes, que apenas reciben votos fuera de esta población. En Melilla el voto musulmán se concentra en Coalición por Melilla (CPM) y el de Ceuta está disperso entre varias formaciones, la Unión Democrática Ceutí (UDCE), el Partido Demócrata Social de Ceuta (PDSC) y la Federación Ceutí. El discurso de todos ellos es en primer lugar social, centrado en reivindicaciones de inversión y servicios (programas contra el desempleo, la pobreza, las infraestructuras de los barrios musulmanes, etc.) y sólo en segundo lugar de tipo identitario: la reivindicación de la oficialidad de tamazigh o del árabe y su uso como lenguas vehiculares en la escuela y en el contacto con la Administración local.

El voto a los partidos musulmanes se ha incrementado notablemente desde su aparición en 1995, aunque en Melilla el principal partido musulmán, Coalición por Melilla, sufrió en el año 2007 un descenso notorio por lo que los analistas locales consideran fruto del desconcierto entre sus bases de votantes por la disposición de su líder, Mustafá Aberchán, a pactar con cualquiera de los dos grandes partidos nacionales (27). En Ceuta el porcentaje de voto que reciben los partidos musulmanes se ha duplicado desde 1999, aunque en este caso su fragmentación se traduce en menor número de diputados.

Resulta imposible mostrar estadísticamente de forma indubitable esta relación entre origen étnico y voto, dado que, como se ha dicho, los únicos datos sistemáticos disponibles sobre el origen étnico de las poblaciones de ambas ciudades datan de 1986. En el caso de Melilla, el ya mencionado estudio realizado en el año 2000 proporciona una estimación de la distribución étnica de los distritos de la ciudad, pero no hay nada semejante en Ceuta. En este

---

(26) La decisión del Partido Socialista de presentarse junto a Coalición por Melilla en su candidatura al Senado a las elecciones de marzo de 2008, parece indicar una decisión estratégica: atraer el voto musulmán ante la constatación reiterada de la superioridad electoral del Partido Popular entre los votantes hispanos.

(27) Mustafá Aberchán presidió la Ciudad Autónoma de Melilla desde julio de 1999 hasta julio del 2000, en un período de especial inestabilidad institucional a consecuencia del triunfo electoral del GIL, encabezando sucesivos pactos de gobierno.

TABLA 2. *Resultados electorales en Ceuta. Elecciones generales (G) y locales-autonómicas (L). Porcentaje sobre voto válido*

	Abstención	PP	PSOE	GIL	P. musulmanes	Otros
1986 G	43	37	46			18
1987 L	44	22	32	—	—	46
1989 G	44	35	38			27
1991 L	44	24	13			64
1993 G	38	51	41			8
1995 L	43	31	13		5 (PDSC)	50
1996 G	36	54	36			10
1999 L	39	28	8	39	10 (PDSC)	11
2000 G	45	48	18	29		4
2003 L	41	63	9		11 (UDCE) + 5 (PDSC)	12
2004 G	37	60	36			4
2007 L	40	65	9		16 (UDCE-IU) + 4 (PDSC)	6
2008 G	34	56	41			3

*Fuente:* [www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html](http://www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html) PDSC: Partido Demócrata Social de Ceuta. UDCE: Unión Democrática Ceutí.

TABLA 3. *Resultados electorales en Melilla. Elecciones generales (G) y locales o autonómicas (L). Porcentaje sobre voto válido*

	Abstención	PP	PSOE	GIL	P. musulmanes: CPM	Otros
1986 G	40	47	36			17
1987 L	37	31	48	—	—	21
1989 G	48	35	38			27
1991 L	47	56	39			5
1993 G	34	46	49			5
1995 L	38	48	20		16	16
1996 G	38	51	44			5
1999 L	40	19	10	26	21	25
2000 G	46	51	21			28
2003 L	43	56	12		27	5
2004 G	44	56	42			2
2007 L	42	56	18		22	4
2008 G	31	50	48			2

*Fuente:* [www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html](http://www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html). GIL: Grupo Independiente Liberal CPM: Coalición por Melilla.

caso, hemos utilizado una caracterización de los barrios, avalada por diferentes entrevistados, que resulta congruente con la distribución que se deducía de los datos de 1986.

TABLA 4. Elecciones autonómicas 2007. Ceuta. Porcentajes sobre votantes.  
Entre paréntesis datos elecciones autonómicas 2003

Distrito. Denominación y población	PP	PSOE	UDCE-IU	Abstención
1. Centro. Hispano . . . . .	79 (76)	9 (8)	2 (1)	44
2. Sanamaro-Monte Hacho Mayoría hispana. . . . .	68 (71)	10 (11)	12 (9)	46
3. Puerto-Hípica. Hispano . . . . .	79 (76)	8 (9)	5 (3)	36
4. Hadú. Mayoría musulmana . . . . .	59 (57)	9 (9)	21 (14)	37
5. La Almadraba y zona baja de Hadú Mayoría musulmana . . . . .	59 (61)	8 (9)	24 (14)	38
6. Príncipe Alfonso, Príncipe Felipe y Benzú. Musulmán. . . . .	20 (19)	9 (9)	<b>53 (40)</b>	39
Total	62 (63)	10 (9)	20 (11)	40 (41)

*Fuente:* Cálculos propios sobre los datos del Ministerio del Interior. No existen datos sobre el porcentaje de población musulmana en cada distrito. Se utiliza aquí la evaluación coincidente entre varias fuentes consultadas en la ciudad. Los datos de 2003 proceden de *Diario Sur* (edición de Ceuta), 28 de mayo de 2003, recogidos por MÁRQUEZ CRUZ (2007).

TABLA 5. Elecciones Autonómicas 2007. Melilla. Porcentajes sobre votantes.  
Entre paréntesis datos elecciones autonómicas 2003

Distrito y % de población musulmana	PP	PSOE	CPM	Abstención
1. 12% . . . . .	60	18	16	36
2. 35% . . . . .	69	14	10	58
3. 60% . . . . .	52	18	25	76
(Distritos 1, 2 y 3 en 2003) . . . . .	(66)	(12)	(18)	
4. 81% . . . . .	35 (31)	18 (8)	<b>45 (54)</b>	41
5. 76% . . . . .	26 (17)	16 (9)	<b>55 (68)</b>	40
6. 15% . . . . .	65 (69)	17 (12)	11 (15)	40
7. 14% . . . . .	62 (63)	19 (16)	14 (17)	36
8. 19% . . . . .	64 (67)	19 (14)	11 (14)	38
Total 38% . . . . .	56 (56)	18 (12)	22 (27)	42 (43)

*Fuente:* Cálculos propios sobre los datos del Ministerio del Interior. El porcentaje de población musulmana se refiere al año 2000 y procede de MAYORAL DEL AMO (2005). Los datos de 2003 proceden de *Melilla Hoy*, 27 de mayo de 2003, recogidos por MÁRQUEZ CRUZ (2007), que agrupa los tres primeros distritos.

Como puede verse, los datos muestran una fuerte relación entre el nivel de abstención y el porcentaje de población musulmana, así como entre éste y el resultado de los partidos musulmanes. Parte de la población musulmana vota a partidos nacionales, pero los partidos musulmanes prácticamente no reciben votos fuera de esa población. Esta fragmentación es contemplada en las ciudades, justificadamente, como un riesgo de fractura social. En palabras de comentaristas ceutíes:

«El problema que presenta esa división geográfica y étnica del voto es claro. Ceuta parece caminar hacia un choque cultural que sólo puede aportar desestabilidad» (Pablo Matés, *Actualidad de Ceuta*, 30 de mayo de 2007).

«... algo, y no precisamente bueno, pasa en la ciudad para que las barriadas eminentemente musulmanas se decanten por el líder musulmán mientras que el centro se entregue, dándole la vuelta radical a la tortilla, al centro derecha. Algo está pasando y no precisamente positivo para una ciudad que vende, entre sus lemas políticos, la cohesión, y entre sus mensajes publicitarios, eso de las cuatro culturas» (Carmen Echarri, *El Faro de Ceuta*, 29 de mayo de 2007).

«Todos sabemos que existen votantes musulmanes que optan por el PP, pero son los menos y también sabemos que los “no musulmanes” que votan a la UDCE brillan por su ausencia (...) El principal reto de la legislatura que hoy comienza es superar la dicotomía étnica y que, al igual que en la mayoría de las democracias, volvamos a la sana división entre derechas e izquierdas» (Ino Belvís, *El Faro de Ceuta*, 29 de mayo de 2007).

En Melilla, el descenso por primera vez desde 1995 del voto a Coalición por Melilla, cuyos votos perdidos se han dirigido tanto al PP como al PSOE, es saludado por los comentaristas hispanos en los medios de comunicación como un resultado positivo para la integración social de la ciudad, lo que indica, al mismo tiempo, una preocupación por esa división étnica del voto:

«Por primera vez en muchos años ha desaparecido (*sic*) el mal denominado “voto musulmán”, y ese sufragio de una parte de la población melillense, en cualquier caso, no ha tenido un propietario exclusivo sino que ha ido a parar a los dos grandes partidos con representación nacional. (...) Las cosas han cambiado mucho en los últimos años en una sociedad plural que no quiere seguir utilizando el discurso étnico y religioso como bandera política. El castigo a Coalición por Melilla es el mejor reflejo de ello» (Editorial, *El Telegrama de Melilla*, 29 de mayo de 2007).



## CONCLUSIONES

Este texto ha presentado una descripción del proceso de formación de una minoría étnica de origen marroquí en Ceuta y Melilla y de la expresión política del conflicto a que este proceso da lugar en el contexto internacional de la reivindicación de la soberanía de ambos territorios por parte del Reino marroquí. La notoria carencia de estudios sistemáticos sobre ambas ciudades, con su efecto de grandes lagunas en el conocimiento de su realidad, y la relevancia política del conflicto obligan a señalar como primera conclusión la necesidad de nuevas investigaciones que den cuenta de las relaciones sociales entre hispanos y musulmanes en las ciudades, de sus efectos sobre las identidades nacionales, de su traslación al sistema de partidos y de la evolución institucional que favorecen. A pesar de esta ausencia de investigaciones, numerosos datos muestran la escasa integración social y política entre la población musulmana e hispana, la gran diferencia entre ambos grupos en términos de niveles educativos y ocupacionales, una diferencia que difícilmente se acortará si, como es previsible, la población de origen marroquí continúa creciendo por la vía del matrimonio con nacionales marroquíes, en el contexto de una economía local de perspectivas decrecientes que dificultarán la absorción laboral de nuevos inmigrantes. El análisis de la historia de las ciudades desde 1985 muestra la resistencia de la población hispana al proceso de conversión de la población musulmana en ciudadanos españoles con plenos derechos, como quedó patente en la multitudinaria manifestación celebrada en Melilla en 1985 contra la concesión de la nacionalidad a este grupo. Esa resistencia se debe en primer lugar a la inseguridad respecto al estatus de las ciudades en el futuro, amenazado por la reivindicación marroquí, lo que implica que sus emigrantes a Ceuta y Melilla, pese a su conversión en ciudadanos españoles, sean contemplados como eventuales «quintacolumnistas» del Reino de Marruecos.

Los casos de Ceuta y Melilla son un ejemplo de los incentivos negativos a los que se enfrentan las mayorías nacionales para aplicar políticas propias del pluralismo cultural en territorios en los que esa mayoría tiene razones para temer que un aumento de la presencia de la minoría pueda traducirse en una modificación de la soberanía del territorio y/o cuando esa mayoría teme convertirse en minoría. En esos casos la mayoría tiene motivos, basados en su temor a la extinción, para intentar la asimilación de la minoría y por tanto para negar sus derechos culturales.

Las relaciones entre la mayoría y la minoría en Ceuta y Melilla contienen tres elementos que han sido señalados con frecuencia en la literatura como inhibidores de las prácticas del pluralismo cultural, todos ellos relacio-

dados con los riesgos percibidos por la mayoría: Habitan un territorio reclamado por un Estado vecino (Marruecos), el Estado vecino actúa como «Estado-hermano» de la minoría, y la inmigración y su mayor natalidad convertirán a la minoría en mayoría en pocos años, con importantes consecuencias políticas. A estos elementos hay que añadir dos factores que dificultan en este caso la aceptación por la mayoría de los derechos culturales de la minoría: la fuerte diferencia social entre ambos grupos (en términos de niveles de educación y ocupación) y las prácticas sociales que se derivan del carácter musulmán de la población de origen marroquí.

Todas estas características nos permiten argumentar, a partir de este caso, sobre las limitaciones del pluralismo cultural —definido operacionalmente aquí como el conjunto de prácticas incluidas en la Carta Europea para la Protección de las Lenguas Regionales y Minoritarias y en el Acuerdo Marco para la Protección de las Minorías—, no en cuanto a su justicia o deseabilidad, sino respecto a sus posibilidades de realización en territorios reclamados por un Estado diferente al titular de la soberanía. Con ello este texto pretende aportar nuevas bases empíricas a una discusión que se ha movido hasta ahora esencialmente en el terreno de lo normativo (Favell, 1998; Favell and Modood, 2003; Modood, Triandafyllidou y Zapata, 2006). Por otra parte, Ceuta y Melilla exponen la dificultad de considerar como casos independientes las minorías inmigrantes y las minorías nacionales, como hace la mayor parte de la literatura y como queda recogido en la Carta Europea para las Lenguas Minoritarias y Regionales —que excluye explícitamente las lenguas de los inmigrantes—, puesto que las minorías inmigrantes pueden convertirse en minorías nacionales si se concentran espacialmente (28). Es decir, cuando la minoría formada por la inmigración reside en un territorio en el que tiende a convertirse en mayoría, sus demandas de autonomía cultural pueden hacerla indistinguible de una minoría nacional «histórica». Si además, como ocurre en este caso, los factores institucionales —la autonomía de las ciudades— facilitan ese tránsito, la diferencia será imperceptible. Basta con imaginar la situación, posible dentro de unos años, en que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla estén gobernadas por partidos musulmanes o por alianzas de partidos dirigidos a captar el voto musulmán.

---

(28) Un argumento semejante a éste, pero referido en general a los grupos de inmigrantes en Europa procedentes de las antiguas colonias, puede encontrarse en TRIANDAFYLLIDOU, MODOOD y ZAPATA (2006).

## AGRADECIMIENTOS

Buena parte de la base empírica de este texto procede de la realización de entrevistas personales en Ceuta y Melilla durante los años 2005 y 2006, en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado («La inmigración en las relaciones hispano-marroquíes»). Agradezco aquí la ayuda de los entrevistados que me regalaron su tiempo, opiniones e información, y especialmente la de Salvadora Mateos y Ángel Pérez González. Estoy en deuda igualmente con Elisa Chuliá Rodrigo, que realizó una primera lectura de este texto al que hizo sugerencias muy pertinentes, y con los evaluadores anónimos de la REP cuyos comentarios han sido de gran ayuda.

## BIBLIOGRAFÍA

- BELDA PÉREZ-PEDRERO, ENRIQUE (1999): «La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de corporaciones locales», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 8, pp. 119-137.
- BRUBAKER, ROGERS (1996): *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.
- CAJAL, MÁXIMO (2003): *Ceuta y Melilla, Olivenza y Gibraltar ¿Dónde acaba España?*, Siglo XXI, Madrid.
- DE LA CORTE IBÁÑEZ, LUIS (2007): «Actividad yihadista en Ceuta: antecedentes y vulnerabilidades», *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano, n.º 28.
- DEL PINO, DOMINGO (2002): «España-Marruecos: la difícil negociación», en *www.realinstitutoelcano.org* n.º 44, Madrid.
- (2003): «España y Marruecos: reencuentro con soluciones a medias», en *www.realinstitutoelcano.org*, n.º 147, Madrid.
- FAVELL, A. (1998): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Macmillan, Londres.
- FAVELL, A. y TARIQ MODOOD (2003): «The philosophy of multiculturalism: the theory and practice of normative political theory», en FINLAYSON (ed.), *Contemporary Political Thought: A reader and Guide*, Edinburgh University Press, Edimburgo.
- GARCÍA FLÓREZ, DIONISIO (1998): *Ceuta y Melilla en la política española. Perspectivas de futuro*, UNISCI, Papers n.º 13, Madrid.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, ISABEL (2001): *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, Madrid.
- GILLESPIE, RICHARD (2001): «Spain and the Western Mediterranean», *Working Paper No. 37*, School of Politics and Communication Studies, University of Liverpool, *www.one-europe.ac.uk/pdf/w37gillespie.pdf*

- (2006): «“This Stupid Little Island”: A Neighbourhood Confrontation in the Western Mediterranean», *International Politics*, 43/1, pp. 110-132.
- GOLD, PETER (2000): *Europe or Africa? A Contemporary Study of the Spanish North African Enclaves of Ceuta and Melilla*, Liverpool University Press, Oxford.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN (ed.) (2003): *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA) (1987): *Estudio estadístico de las comunidades musulmanas de Ceuta y Melilla*, INE, Madrid.
- JIMÉNEZ PIERNAS, CARLOS (2001): «Minorías nacionales en España. La población beber de Ceuta y Melilla», en GARCÍA RODRÍGUEZ, pp. 209-232.
- JORDÁN, JAVIER y HUMBERTO TRUJILLO (2006): «Entornos favorables al reclutamiento yihadista: el barrio de Príncipe Alfonso, Ceuta», en *JihadMonitor.org* 22.
- KYMLICKA, WILL (1995): *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- (2003): *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona.
- (2007): «La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías: los derechos a la cultura, la participación y la autonomía», *Revista Española de Ciencia Política*, 17, pp. 11-50.
- MÁRQUEZ CRUZ, GUILLERMO (2007): «La formación de gobierno y la práctica coalicional en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (1979-2007)», Institut de Ciències Politiques i Socials, WP n.º 227, Barcelona.
- MARQUINA, ANTONIO (1998): «Prólogo» en GARCÍA FLÓREZ D.
- MAYORAL DEL AMO, JUAN FRANCISCO (2003): «El contexto de Melilla», en *Aldaba*, n.º 29, pp. 33-56.
- (2005): «El mosaico de Melilla», en SATE-STs.
- MESA FRANCO, MARÍA DEL CARMEN y SEBASTIÁN SÁNCHEZ FERNÁNDEZ (1996): *Educación y situaciones bilingües en contextos multiculturales. Estudio de un caso: Melilla*, CIDE-Laboratorio de Estudios Interculturales, Madrid y Granada.
- MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO (1999): «La asimetría de las Ciudades Autónomas», *Revista de Derecho Constitucional*, 57, pp. 65-86.
- MORÉ, ÍÑIGO (2004): «The Economic Step between Neighbours: The Case of Spain-Morocco», *Mediterranean Politics*, 9:2, pp. 165-200.
- PÉREZ GONZÁLEZ, ÁNGEL (2004): «Ceuta y Melilla en el marco de las relaciones hispano-marroquíes», Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org) n.º 89/2004, Madrid.
- (2005): «La cuestión bereber en Argelia y Marruecos», Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org) n.º 107, Madrid.
- PLANET, ANA (1998): *Melilla y Ceuta. Espacios-frontera hispano-marroquíes*, Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y UNED, Ceuta y Melilla.
- PLANET, ANA y MIGUEL HERNANDO DE LARRAMENDI (2005): «Una piedra en el camino de las relaciones hispano-marroquíes: la crisis del islote Perejil», en PLANET y RAMOS, pp. 403-430.

- PLANET, ANA y FERNANDO RAMOS (2005): *Relaciones hispano-marroquíes: Una vecindad en construcción*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA (1998): «¿Ciudades con estatuto de autonomía o comunidades autónomas con estatuto de heteroorganización?», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 277, pp. 55-70.
- SATE-STIS (2005): *Experiencias interculturales en Melilla*, [www.aulainter-cultural.org](http://www.aulainter-cultural.org), Melilla.
- SODDU, PIETRO (2002): *Inmigración extracomunitaria en Europa: El caso de Ceuta y Melilla*, Ciudad Autónoma de Ceuta.
- SOYSAL, YASEMIN (2004): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- TRIANDAFYLIDOU, ANNA, TARIQ MODOOD y RICARD ZAPATA-BARRERO (2006): «European challenges to multicultural citizenship», en MODOOD, TARIQ.
- TRIANDAFYLIDOU, ANNA y ZAPATA-BARRERO, RICARD (eds.), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship*, Routledge, Oxon, pp. 1-22.