

LA SOCIO-ECONOMÍA DE MELILLA EN 2012: VISIONES PROACTIVAS DESDE LA ENCRUCIJADA ACTUAL



LA SOCIO - ECONOMÍA DE MELILLA EN 2012:
VISIONES PROACTIVAS DESDE LA ENCRUCIJADA ACTUAL

DIRECCIÓN

José Megías Aznar

Coordinación de este número

Jesús García Ayala

© Centro Asociado a la UNED en Melilla

© Autores de los textos

Diseño cubierta

José Luis Abad Martínez

Revista Aldaba nº 35. Monográfico dedicado a la economía de Melilla y sus referencias mediterráneas.

La revista *Aldaba* es analizada por el Centro de Información y Documentación Científica del CSIC, y está incluida en las bases de datos y sumarios de revistas científicas ISOC del CINDOC, Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas RESH, Difusión de Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas DICE, Red de Bibliotecas Universitarias REBIUM, DIALNETY LATINDEX. Referencia digital: www.uned.es/ca.melilla/

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. José Romera Castillo. Catedrático Literatura. UNED.

Dra. Araceli Maciá Antón. Catedrática. Psicología. UNED.

Dra. Rosario Camacho Martínez. Catedrática Historia del Arte. UMA.

Dr. Vicente Gimeno Sendra. Catedrático Derecho. UNED.

Dr. Juan Avilés Farré. Catedrático Historia. UNED.

Dr. José Collado Medina. Prof. Titular Economía. UNED.

Dr. Manuel Torres Vela. Magistrado y Jurista. CGPJ.

EDITA Y DISTRIBUYE

Servicio de Publicaciones del Centro UNED, Melilla

C/ Lope de Vega nº 1, apartado 121

Tf. 952681080 y 952683447 / Fax. 952681468

e-mail: info@melilla.uned.es

ISSN: 0213-7925-433-0

Depósito Legal: GR.....

Impreso en Gráficas Fernando

Polígono Juncaril, c/Montefrío, 114-K. Albolote (Granada)

LA SOCIO - ECONOMÍA
DE MELILLA EN 2012:
VISIONES PROACTIVAS DESDE
LA ENCRUCIJADA ACTUAL



ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	9
ÁREA: MELILLA EN EL CONTEXTO REGIONAL	
POLÍTICA TURÍSTICA DE UN DESTINO SINGULAR: MELILLA (ESPAÑA)	13
ÁREA: MELILLA EN EL CONTEXTO NACIONAL	
BONIFICACIÓN DE DETERMINADAS CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MELILLA: EVALUACIONES Y PERSPECTIVAS	33
ÁREA: MELILLA EN EL CONTEXTO COMUNITARIO	
APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MELILLA ENTRE 1986 Y 2008: VALORACIÓN DE SUS EFECTOS Y PROSPECTIVA SOBRE MEJORAS (I)	71
ÁREA: MELILLA EN EL CONTEXTO NORTEAFRICANO	
MELILLA Y SUS RELACIONES CON SU ENTORNO MARROQUÍ INMEDIATO: TEORÍA, PRÁCTICA Y OPORTUNIDADES	91
PRINCIPALES FACTORES TRANVERSALES DE INSEGURIDAD ECONÓMICO-SOCIAL EN MELILLA CON ORIGEN EN EL ENTORNO NORTEAFRICANO	109
REVOLUCIÓN DE LOS JAZMINES EN TÚNEZ: POSIBLES REPERCUSIONES EN MELILLA A TRAVÉS DE MARRUECOS	139
LAS MENORES EXTRANJERAS NO ACOMPAÑADAS EN MELILLA: ¿MENORES O EXTRANJERAS?	163

PRESENTACIÓN

Este número especial de la Revista Aldaba pretende explorar el futuro inmediato de la socio-economía de Melilla y, en lo posible, aportar reflexiones y soluciones válidas para el año 2012 y próximos.

El objetivo inicial radica en la elaboración y recopilación de los trabajos que más adelante se enunciarán y expondrán. A partir de ahí, el principal objetivo intermedio es conseguir una aproximación, lo más fiel y representativa posible, a la encrucijada socio-económica de Melilla que se intenta conocer y superar. En cuanto al objetivo final, debe indicarse que con el tratamiento de cada una de las aportaciones se intenta, sobre la base del análisis científico aportado acerca del estado de la situación, poner a disposición de las autoridades competentes y de las fuerzas políticas instrumentos útiles para que, por orden de menor a mayor exigencia, puedan: 1º) Reaccionar contra las causas de los efectos negativos; 2º) Afrontar con éxito los cambios que se precisen; 3º) Superar el comportamiento reactivo y pasar a otro proactivo, que permita modificar el futuro desde una perspectiva de seguridad económica y social; y 4º) Incluso asegurar al máximo el futuro socio-económico de Melilla, mejorándolo, consolidándolo y blindándolo en lo posible desde un enfoque de seguridad internacional.

El enfoque de las aportaciones que se incluyen parte del convencimiento de que, en 2011, las coordenadas susceptibles de predeterminar el estado de la situación socio-económica en Melilla, han tenido que registrar de alguna manera los cambios iniciados en el entorno norteafricano a raíz de la Revolución de los Jazmines en Túnez, y de la subsiguiente oleada de movimientos y fracturas sociales, y demás repercusiones en un elenco de países entre los que, en una medida en principio indeterminada, se encuentra el vecino reino de Marruecos.

Por una parte, se presenta como indudable que la revolución tunecina y su contagio introducen nuevos elementos de cambio, al menos potencial, en la socio-economía de los países de su entorno y posiblemente, a través de estos y en especial de Marruecos, en la ciudad de Melilla. Por otro lado, la dinámica citada es susceptible de modificar elementos clave preexistentes en esta ciudad, que pueden sintetizarse como conocidos factores de riesgo, horizontales, sobre el devenir de la misma.

En consecuencia, en el presente número se analizan las posibles repercusiones de la revolución de Túnez y su cadena de efectos, tanto en términos añadidos para la trama

de los factores de riesgo o amenazas que viene padeciendo Melilla secularmente, como en términos de modificación (empeoramiento para ser más precisos) de estos. Se profundiza además en el problema, novedoso en Melilla, de las menores extranjeras inmigrantes no acompañadas (MEINA). Asimismo, se detalla el estado de situación de las relaciones de Melilla con su entorno marroquí inmediato, abordando tanto teoría como práctica y, en particular, el aspecto de las oportunidades perdidas en el ámbito de la Política Europea de Vecindad. Por otra parte, se analizan ámbitos adicionales: es el caso, dentro de una perspectiva transversal, del debate sobre bonificaciones en materia de cuotas a la Seguridad Social; es asimismo la cuestión, desde un enfoque sectorial, del turismo y las contradicciones que le afectan. Está también el dilema no resuelto sobre la evolución de la aplicación en Melilla de las políticas comunitarias, habida cuenta que se emplea un sistema que el 1 de enero de 2011 cumplió 25 años sin cambio alguno, y cuyo agotamiento puede haberse producido o estar próximo, aparte de quizá adolecer de una insuficiencia manifiestamente mejorable.

La sistemática que se sigue en la presentación de los trabajos, supone la inclusión de cada artículo en una determinada área de atención de las cuatro que se ha considerado razonable diferenciar al efecto. Dichas áreas coinciden con los siguientes contextos: el regional, reservado a políticas cuya competencia reglamentaria corresponde a la propia Ciudad Autónoma; el nacional, dedicado a políticas cuyas competencias legales y reglamentarias corresponden a las Cortes Generales o al Gobierno Central; el comunitario, referido a aquellas políticas cuya competencia radica en instituciones de la UE (el Consejo, el Parlamento y la Comisión); y por último el contexto norteafricano, cuya influencia sobre Melilla se ejerce a través de mecanismos alternativos a los de orden competencial acogidos en los restantes supuestos, sin perjuicio en su caso de los tratados internacionales suscritos tanto bilateral como multilateralmente.

Una precisión final obligada, es que las inevitables exigencias temporales del proceso editorial seguido han conllevado que algunos de los trabajos que se presentan hayan sido realizados hace ya algunos meses, cuando comenzó a fraguarse la publicación del presente número de la Revista Aldaba. Ello no resta validez a dichas aportaciones, antes al contrario permite contrastar las mismas con la realidad sobrevenida desde entonces. Entre los hechos sobrevenidos están los casos del referéndum en Marruecos sobre la reforma constitucional, del conflicto bélico desencadenado en Libia con el resultado del derrocamiento del régimen de Muamar el Gadafi, y¹ del recrudecimiento de la inmigración no legal. Mención especial merece la aportación relativa a bonificaciones a la Seguridad Social a favor de Melilla, dado que fue redactada tras el rechazo parlamentario de mayo de 2010 a la iniciativa

presentada por la Ciudad Autónoma de Melilla y antes de la aprobación de un texto análogo al término de la legislatura finalizada en 2011.

Antes de dar paso a las diferentes colaboraciones, debemos manifestar expresamente nuestro deseo de que puedan cumplirse las expectativas inherentes a todos los objetivos pretendidos, antes relacionados.

JOSÉ MEGÍAS AZNAR

Melilla, diciembre 2011

POLÍTICA TURÍSTICA DE UN DESTINO SINGULAR: MELILLA (ESPAÑA)

TOURISM POLICY IN SINGULAR DESTINATIONS: THE CASE OF MELILLA (SPAIN)

VIRILIO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ.

Universidad de Granada.

TOMÁS LÓPEZ-GUZMÁN.

Universidad de Córdoba.

Resumen: La sostenibilidad o no del turismo de una determinada área geográfica, depende, en gran medida, de la política que las autoridades públicas lleven a cabo en la mencionada área. También, la realidad nos enseña que la imagen turística tiene bastante que ver con el buen hacer de los poderes públicos. Es obvio que una y otra no dependen exclusivamente de lo que hacen las Administraciones Públicas, ya que no son los únicos agentes que intervienen; aunque sí es bastante cierto ya que tiene un peso considerable.

El caso de Melilla es, al menos, razonablemente atípico en lo que se refiere tanto a la sostenibilidad como a la imagen de esta ciudad como destino turístico. Por ello, el objetivo de este artículo no es otro que mostrar una serie de factores y de problemas, sobre los que se tendría que incidir, para hacer viable y sostenible un destino turístico que hoy no lo es y, a la vez, mejorar una imagen, que no responde a la realidad.

Palabras clave: Turismo, Sostenibilidad, Poderes Públicos, Melilla

Abstract: The sustainability of tourism in a particular geographic area depends to a large extent on the political public authorities carry out in that area. Also, the reality teaches as that tourism image has a lot to do with the good of the public authorities. It is obvious that this image also depends on the enterprises.

The case of Melilla is at least reasonably unusual in regards to both the sustainability and the image of this city as a tourist destination. Therefore, our proposal is show a number of factors and problems which would have to work to make viable and sustainable tourist destination that today is not and, in turn, improve an image which no correspond to reality.

Keywords: Tourism, Sustainable, Melilla

INTRODUCCIÓN

La acción del hombre sobre su medio natural ha traído consigo que, en este mundo globalizado, nos encontremos por todas partes con ecosistemas cada vez más deteriorados, cuando no destruidos. Este hecho no es más que el reflejo de una Naturaleza maltratada, que se resiste a ser dominada y cuya manifestación más visible es el incremento, día tras día, del número de catástrofes naturales (desprendimientos de tierras, lluvias torrenciales e inundaciones, huracanes y otros agentes meteorológicos -probablemente, efectos del cambio climático-, fenómenos sísmicos, etc.), de los cuáles dan cuenta cotidianamente los medios de comunicación.

Desde el comienzo de la Humanidad, ésta ha dependido de los recursos que le ha brindado la Naturaleza. Las distintas sociedades que han ido surgiendo a lo largo de la Historia han vivido de estos recursos, gracias a las distintas técnicas, pero la sociedad actual ha abusado de dichos recursos por diversas y controvertidas razones. Todo ello ha conducido a tomar conciencia de que los recursos son limitados y que el medio ambiente no puede sufrir más agresiones. Es decir, tomar conciencia de la necesidad de una economía ambiental de carácter sostenible. Y, como es obvio, también de un turismo sostenible.

En otro orden de cosas, la actividad turística se caracteriza en la actualidad por grandes cambios motivados por la necesidad de adaptarse a una demanda cada vez más exigente y activa. Así, y entre otros cambios, nos encontramos con que los viajeros suelen realizar más viajes a lo largo del año, aunque de menor duración, están más informados tanto del destino como del producto (a través de Internet) o buscan nuevos tipos de recursos turísticos. Fruto de todos estos cambios, aparece un turismo temático entre el cual destaca todo lo relacionado con la recuperación de la herencia cultural y social de las áreas geográficas, el contacto con la naturaleza y el conocimiento de las costumbres de la propia comunidad local (Pulina *et al.*, 2006; Nogues, 2007).

Por otra parte, la acción de los Gobiernos, a través de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas aplicables a los espacios geográficos en los que ejercen su poder, es, quizás, uno de los mejores medios para alcanzar un mundo sostenible, aunque no el único. Por ello, analizaremos las políticas públicas, en materia de turismo, de un área geográfica singular por diversas razones: Melilla (España).

Nuestro objetivo es presentar como el turismo en una ciudad, verdaderamente, singular, por los motivos que se apuntarán a continuación, no puede ser sostenible, por las políticas públicas que se aplican, tanto por el Estado, en la parte que le corresponde, como por parte de los responsables de Turismo de la Ciudad Autónoma. Políticas públicas

equivocadas y no sostenibles, por varios hechos: El tremendo precio que ha de pagarse para poder llegar al propio destino, la ausencia de una planificación con vistas a largo plazo y otros elementos, como una visión clara de cómo y en que forma debe actuarse en el marco de la propia ciudad, para incrementar la demanda turística y, en este sentido, bástenos decir que, probablemente, mas de un 60% de la población Peninsular no sepa donde esta la ciudad y, casi un 75%, confunda Melilla con Ceuta. Si esto sucede a nivel español, a nivel internacional puede ser un auténtico desastre. La solución que se le ha venido dando a la mayoría de los problemas, es, también insostenible: la subvención

En este orden de cosas, presentaremos, en síntesis, las singularidades, unas veces positivas y, otras, tal vez no tanto de la ciudad. Para a continuación, hacer un breve esbozo de la Política Turística española y a continuación de la de la Ciudad Autónoma. Señalaremos cuales son los principales problemas a resolver y como se podría enfocar la ciudad para que fuese mas atractiva. Finalmente, presentaremos unas conclusiones.

LA CIUDAD Y SU SINGULARIDAD

La singularidad de Melilla abarca no sólo el espacio geográfico que ocupa, no más de 12 kilómetros cuadrados en el Norte de África y perteneciendo al Estado español, sino que esta singularidad se extiende a su contexto histórico, religioso, cultural, social, urbanístico, económico y político.

Desde el contexto histórico, la ciudad fue creada en el siglo XVI, siguiendo la idea portuguesa de crear un enclave en la costa de África, con el fin de comerciar con el interior. Pero dado el hecho de que el territorio circundante era muy pobre y que la hostilidad de los asentamientos circundantes era cada vez mayor, acabo convirtiéndose en una ciudad fortaleza de algo más de un kilómetro cuadrado. Esta ciudad más adelante tendrá la función de presidio, donde irán a parar todas aquellas personas que sean clasificadas como indeseables: ladrones, criminales, liberales, cautivos del ejército napoleónico, prisioneros de las guerras carlistas, republicanos, etc.

Durante muchos siglos, la religión de los habitantes de Melilla ha sido la católica, pero en la actualidad, la población se encuentra dividida entre católicos, protestantes, judíos, hinduistas y musulmanes, teniendo todas ellas templos en la ciudad.

En el caso de la cultura, la predominante es la cultura española a lo largo de toda su historia, aunque en los últimos años, ha empezado a emerger la cultura rifeña del Norte de Marruecos y la hebrea. Si bien debe entenderse que hablamos de manifestación publica y no privada.

Demográficamente, la población melillense esta compuesta, hoy día, por un 51% de población europea, un 47% de población rifeña marroquí; un 1,5% de población hebrea; 1% de población hindú y asiática; 0,3% de población gitana y un 0,2% de población subsahariana. En épocas anteriores no hubo más que población europea y hebrea.

Desde el punto de vista de social, se trata de una sociedad de frontera, una “isla” europea en África, cerrada sobre sí misma y unida a la Península, en la actualidad, a través de los medios de comunicación y de transporte, pues antaño no había otro medio de relación sino era por vía marítima y los grandes temporales del mar de Alborán, podían dejarla incomunicada durante días e incluso meses.

También podemos encontrar rasgos de singularidad en su economía. La ciudad carece de todas las materias primas ya que no ha habido más agua que la de los aljibes, carecía de central eléctrica, o de instalaciones de gas. Actualmente, esto se soluciona gracias a las importaciones de Marruecos y del resto de la España peninsular.

Desde antaño, el mercado laboral gira en torno a los funcionarios públicos, ya sean estos civiles o militares. En la actualidad, se mantiene esta tendencia, a la que se añaden los comerciantes (comercio tradicional, comercio atípico o contrabando, franquicias, etc.), y un sector servicios, con empresas unipersonales la mayor parte de ellas. Sin olvidar la época del Protectorado, donde la minería y la guerra, también fueron negocios.

En el plano político, baste mencionar, que Melilla no es Ayuntamiento hasta los años treinta del siglo pasado y que tiempo después de promulgada la Constitución de 1978 adquiere el estatus de Ciudad Autónoma, mestizaje entre una Comunidad Autónoma y un Ayuntamiento.

La singularidad urbana de esta ciudad se debe a distintas épocas. Una primera que se reduce a un kilómetro cuadrado y que los melillenses denominan “El Pueblo”, que se desarrolla hasta casi finales del siglo XIX. La segunda, cuando se expande extra muros y alcanza los 12 kilómetros cuadrados, cuyo diseño se hace por los militares, con barrios en cuadrícula y casas bajas (barrio del Real), grandes acuartelamientos y zona industrial. La tercera, cuando llegan los arquitectos civiles y, por supuesto, la actual. Melilla, se convertiría en la segunda ciudad Modernista de España y donde el Art Decó, también dejó huella.

Podríamos seguir hablando de singularidades de esta ciudad, pero consideramos que sería extendernos demasiado, cuando nuestro tema debe centrarse en turismo. Si nos hemos parado a desglosar las anteriores, es por una singularidad más: el eterno desconocimiento que tiene la gente de la existencia de esta ciudad.

REVISION DE LA LITERATURA

Dada la importancia que cada vez está alcanzando el fenómeno turístico, tanto en el plano económico, social y medio ambiental, casi todas las administraciones públicas suelen tener competencias en el ámbito del turismo, ya sea en el campo de la ordenación, planificación, coordinación, etc. Así pues, cuando hablamos de política turística, en realidad, nos estamos refiriendo a la acción que desarrolla la Administración de un país en materia de turismo. En el caso español, las competencias en materia turística, desde la Constitución de 1978, está repartida entre el Estado Central, Las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Esta relevancia del turismo comienza a ser reconocida tímidamente en la literatura económica a comienzos de la década de los años sesenta, considerándola como una política económica sectorial. A medida que han ido pasando los años, si bien permaneció esta visión, lo cierto es que los enfoques han ido cambiando en función de la evolución de la materia objeto de estudio. En España, la literatura científica en este campo, comienza bien entrada la década de los setenta con autores como Cals (1974) y Torres (1976), para continuar con Figueroa (1984), Torres (1985), Esteve (1991), Fayos (1993), Hawkins (1993), Angulo (1996 y 1998), Nacher (1999), y ya en la década actual con Monfort (2000), Valdés (2004), Pulido (2004) y Figueroa (2004). En este mismo ámbito, han venido moviéndose diversas organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Turismo, la OCDE e incluso la Unión Europea, aunque esta última no se planteó una política turística europea hasta bien entrada la década actual.

Con las aportaciones de Velasco González (2004 y 2005) se abre en España el enfoque politológico en materia de política turística en nuestro país, si bien existían algunos artículos publicados anteriormente como los de Marchena (1989) y los de Marchena y Vera (1994), sin olvidar a Bayon (1999). Asimismo, también existía una importancia referencia en la literatura científica internacional (Hall, 1994; Gartnet, 1996; Elliot, 1997; Jeffries, 2001; Ivars, 2004). Por otro lado, ha existido también un enfoque desde el punto de vista normativo y, mucho más recientemente, desde el punto de vista de la sostenibilidad, como pueden ser los trabajos de Pine y Gilmore (1999), Crouch y Ritchie (1999), Mihalic (2000) y Genest y Legg (2003).

Lo cierto es que el análisis de las políticas públicas y, dentro de ellas, el de la política turística, exige ya un conocimiento multidisciplinar que da origen a diversas aproximaciones teóricas y ello conlleva una diversidad de enfoques distintos, como hemos podido apreciar.

LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ESPAÑA

Centrándonos en las políticas turísticas, hemos de referirnos, en primer lugar, a la evolución de éstas en el Estado español, para, aproximarnos, posteriormente, a la política turística desarrollada por el Gobierno de Melilla.

Cuando un Gobierno interviene en el sector turístico, las funciones que desarrolla pueden resumirse en tres etapas: Una primera, de estímulo y promoción. La segunda estaría marcada por la planificación, la regulación y la coordinación. En una tercera, buscaría la armonización, donde su actividad es menor. Los objetivos perseguidos en estas tres etapas, serían, el desarrollo de la actividad para la primera fase; el intento de impulsar los flujos turísticos hacia las zonas o regiones más pobres, en la segunda fase y, en la tercera fase, su objetivo sería el control de las relaciones del sistema turístico. Así, cumplida la fase primera y el primer objetivo, hablaríamos de crecimiento y desarrollo del sector turístico. Por su parte, alcanzadas las fases y objetivos dos y tres, nos referiríamos a la adaptación y mejora del mencionado sector.

Para hacer este recorrido, los gobiernos tienen una serie de herramientas a su disposición: los instrumentos organizativos, los Planes Generales, los Programas, los instrumentos normativos, los instrumentos financieros y las acciones de comunicación.

Los Gobiernos españoles, desde los años cincuenta del siglo anterior hasta hoy, han seguido esta trayectoria en una serie de etapas y existe un consenso casi general sobre su secuenciación a lo largo del tiempo: etapa de los inicios (1951-1962); etapa de desarrollo (1962-1975); etapa de modernización (1974-1982); etapa de adaptación institucional (1982-1991); etapa de innovación (1991-1996); etapa de comercialización (1996-2004); etapa de búsqueda de la excelencia y de cooperación (2004-2010). Si bien, puede ser de interés señalar que desde 1905 hasta 1950, el Estado español también intervino en el sector turístico aunque de una forma muy tímida, con la creación de algunos organismos: Comisión Nacional de Turismo (1905); Comisaria Regia (1911); Patronato Nacional de Turismo (1928); Servicio Nacional de Turismo (1938) y Dirección General de Turismo (1939).

La descripción de estas etapas con los objetivos perseguidos y las acciones realizadas, así como la normativa a la que dieron lugar, está fuera de este contexto. No obstante, sí es necesario apuntar dos cuestiones: La primera sería que parte de estas etapas se recorrieron bajo una dictadura (1950 a 1974) y otras bajo una democracia (1975 hasta hoy) y, dentro de la segunda, con gobiernos de ideología socialdemócrata y gobiernos de ideología conservadora. Pero, en todas ellas, por razones económicas (desarrollo de zonas desfavorecidas, creación de empleo, etc.), se ha seguido una misma línea: el incremento de medidas favorecedoras al desarrollo del sector turístico.

Sin embargo, si hay una diferencia entre el periodo que va desde 1950 a 1975 y el que parte de este último año hasta hoy: la Constitución de 1978, que dividirá el territorio español en 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas y donde la Administración estatal asume unas competencias y las Administraciones Autonómicas otras, que han de reflejarse en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Así, se plantea el problema de las transferencias competenciales, por un lado, y, el de la coordinación y colaboración entre administraciones. De esta forma, en materia de turismo, el Estado retendrá una serie de competencias y las Comunidades Autónomas otras. En cualquier caso, el Estado marcará las líneas generales y actuara a especie de “paraguas”, de las políticas turísticas de las autonomías. El resultado será la aparición de planes estratégicos estatales para el desarrollo del turismo, tales como: FUTURES I (1992-1995), Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, FUTURES II (1996-1999), Plan Marco de Competitividad del Turismo – PICTE- (2000-2006), Plan Integral de Competitividad del Turismo Español; Plan HORIZONTE 2020.

LA POLITICA TURISTICA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE MELILLA

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 los gobiernos de Melilla podríamos, quizá, definirlos de dispares y anacrónicos, aunque no vamos a entrar en ello, ya que está fuera de contexto. Lo cierto es que en 1995, por Ley Orgánica de 13 de marzo, las Cortes Generales aprueban el Estatuto de Autonomía de la Ciudad Autónoma. Este Estatuto, en su Título II que habla de las competencia transferidas por el Estado, podemos leer en el artículo 21.16 “la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”. En 1996, por Real Decreto 337/1996 de 23 de febrero, ‘la ciudad de Melilla, en el ámbito de su territorio, asume las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de turismo, con las siguientes competencias:

- a) La planificación general de la actividad y de la industria turística en el ámbito territorial de la ciudad de Melilla y de su infraestructura.
- b) La ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes, cuando éstas tengan su sede en la ciudad de Melilla y operen fuera de su ámbito territorial.
- c) La concesión y revocación, en su caso, del título-licencia de las agencias de viajes con sede social en la ciudad de Melilla
- d) La regulación, coordinación y fomento de las profesiones turísticas, así como la

- regulación y administración de la enseñanza para la formación y perfeccionamiento de los profesionales del turismo,
- e) Autorizar la apertura y cierre de los establecimientos de las empresas turísticas
 - f) Inspeccionar las empresas y actividades turísticas, vigilando el estado de las instalaciones, las condiciones de prestaciones de los servicios y el trato dispensado a la clientela turística; vigilar el cumplimiento de cuanto se disponga en materia de precios; sustanciar las reclamaciones que puedan formularse en materia de empresas y actividades turísticas e imponer sanciones a las mismas.
 - g) Otorgar el título o licencia de agencia de información turística
 - h) Autorizar, controlar y tutelar las entidades de fomento del turismo local, así como su actividad promocional.

En la actualidad, la Ciudad Autónoma cuenta con **una** Consejería de Economía, Empleo y Turismo, donde se encuentra ubicada orgánicamente la Viceconsejería de Turismo y Transportes, y le corresponde la planificación general de la actividad y de la industria turística en el ámbito territorial de la ciudad y ejerce competencias, entre otras materias, sobre la promoción y ordenación del Turismo. Cuenta, además, con un Observatorio Turístico, que se define como un instrumento de gestión de la política turística local, encaminado a conseguir los siguientes objetivos:

- Disponer de información precisa sobre la evolución del turismo en Melilla -a nivel macroeconómico, de oferta y de demanda- con objeto de poder realizar comparaciones con otros destinos.
- Establecer y poner en marcha un sistema de indicadores turísticos que permitan visualizar los resultados de las políticas e iniciativas turísticas.
- Informar sobre la situación y evolución futura del turismo en la Ciudad.

Su actuación en materia turística iría encaminada a organizar un equipo de trabajo, que esté en condiciones de soportar el funcionamiento del Observatorio a nivel de obtención de datos de las distintas fuentes de información; elaboración y cálculo de los valores de los indicadores turísticos de forma periódica y preparación de las tablas informativas con la evolución de los mismos; realización y procesamiento de encuestas propias a establecimientos y visitantes; edición, publicación y difusión de los informes periódicos previstos; y archivar en adecuadas condiciones la información sobre el turismo de Melilla obtenida y elaborada.

A pesar de ello, desde la transferencia de las competencias a la Ciudad Autónoma,

aún no hemos tenido conocimiento de la formulación de ningún Plan Estratégico de la ciudad en materia de turismo. Si bien es cierto que en octubre de 2002 la Ciudad Autónoma firmó un Convenio con el Ministerio de Economía para desarrollar un Plan de Dinamización Turística, en el que se declara a Melilla Zona Piloto y que perseguiría los siguientes objetivos: mejora del medio urbano y natural del municipio; puesta en valor de recursos turísticos; creación de nuevos productos; articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino; creación de órganos de cooperación y coordinación para la gestión del turismo; estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización; fortalecimiento e integración del tejido empresarial; Sensibilización e implicación de la población y agentes locales en la dinamización turística y la cultura de la calidad; integración del destino en redes que agrupen a otras con ofertas turísticas similares. Para conseguir estos objetivos, la Viceconsejería de Turismo se comprometía a procurar el conocimiento y difusión de la filosofía, los objetivos y las realizaciones del Plan de Dinamización Turística entre la población y los agentes turísticos del municipio; a velar por el desarrollo de la actividad turística en el ejercicio de sus competencias; a fomentar la sostenibilidad económica, social y medioambiental del municipio y especialmente la calidad del medio ambiente urbano y natural y la de los servicios públicos; a evitar el crecimiento incontrolado de los núcleos turísticos y de la oferta de alojamiento; y a velar por el estricto cumplimiento de la normativa urbanística y de ordenación territorial.

Este Plan de 2002, se firmó bajo el marco del Plan Integral de Calidad Turística Española (PICHTE), 2000-2006.

Cuatro años después, el tema del turismo en la ciudad es tratado en la Agenda 21 Local. Un proceso hacia la sostenibilidad, completada en noviembre de 2006. En el apartado dedicado al Desarrollo Económico, se hace referencia, en último lugar, al turismo, del que se dice lo siguiente:

“Las autoridades deben poner todos los medios a su alcance para crear las condiciones necesarias con el fin de convertir esta ciudad en un enclave turístico como medio de expansión económica y creación de puestos de trabajo. Ofreciendo campañas publicitarias que propongan precios populares, paquetes que incluyan trayecto de ida y vuelta en avión o en barco, hotel y amplia oferta de actividades culturales y de ocio para el tiempo de estancia en Melilla (Guía de restaurantes, chiringuitos, sitios de copas, recomendación de playas, cine, teatro, centros culturales y posibles visitas guiadas a Marruecos, etc.), así como proporcionar a los profesionales del sector turístico homologados, encargados de atender con la máxima profesionalidad y excelencia todas las actividades relacionadas con dicha actividad, la formación necesaria”.

Otras medidas que propone esta Agenda 21 Local son las siguientes:

- “Mejorar el tránsito de la frontera con Marruecos, favoreciendo los flujos turísticos a Melilla
- Mejorar las infraestructuras de Melilla la vieja, volviendo al proyecto de los talleres artesanales, reubicando el cañón “el Caminante” y estableciendo un hotel en dicha zona.
- Mejorar y aumentar los establecimientos de hostelería, incluyendo más plazas de hoteles, bares y restaurantes en las rutas turísticas.
- Inventar formulas de turismo cultural, implicando los recursos infraestructurales, económicos y humanos de las instituciones culturales y de la Vice consejería de Turismo en tales eventos”.

En el año 2006 se elaboro el Plan Estratégico de la Ciudad Autónoma, financiados por la Consejería de Economía, Empleo y Turismo. Dicho Plan, debía de abordar los retos y necesidades de la ciudad y hace una serie de propuestas con un horizonte de 10 a 15 años. Entre estas propuestas, se encuentran las relativas al turismo, que se plasman en un objetivo estratégico: Potenciar el turismo y las actividades anexas; el cual se conseguiría a través de cuatro objetivos específicos, que serian: La mejora de la promoción turística de la ciudad. La ampliación y diversificación de la oferta turística de la ciudad. La mejora de la calidad del Turismo. El fomento de actividades complementarias al sector turístico de la ciudad (servicios a empresas y servicios personales a ciudadanos no residentes en la ciudad). Las medidas a tomar, para cada uno de estos objetivos específicos, serian muy variadas que por el ahorro de la economía de tiempo, no vamos a plasmar aquí. Al objetivo estratégico y a los cuatro específicos, tendremos que añadir una línea de actuación, que viene definida por mejorar la imagen de Melilla en el exterior como impulso de la actividad económica con la potenciación de la difusión de una nueva imagen: “Melilla como ciudad moderna e innovadora”.

El 6 de mayo de 2009 se volvía a firmar, esta vez entre la Secretaria de Estado de Turismo y la Ciudad Autónoma, un nuevo Plan de Competitividad enmarcado en el Plan de Turismo Horizonte 2020, con una dotación de tres millones de euros, y para llevar a cabo una serie de actuaciones y objetivos: la recuperación del Patrimonio Modernista de la Ciudad, la implantación de una Oficina de Información Turística, el desarrollo de un amplio Plan de Formación destinado a los profesionales del sector turístico y hostelero, la puesta en marcha de acciones de promoción y comercialización, el fortalecimiento e integración del tejido empresarial, la sensibilización e implicación de la población y agentes

locales en la Dinamización turística y la cultura de la calidad, así como la creación de nuevos productos turísticos.

A pesar de todo lo anterior, se deja echar de menos un Plan Estratégico Integral del Turismo en la ciudad, como existe en otras ciudades españolas.

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL TURISMO EN LA CIUDAD

Como es natural, al hablar de turismo, hemos de acercarnos al frío criterio de las estadísticas. En este punto, tenemos que señalar que hemos acudido a las del Instituto Nacional de Estadística (INE) y a las del Observatorio Turístico de Melilla. Pero, en el caso de Melilla, las estadísticas de turismo son superfluas, si tomamos el número de viajeros transportados por cualquier medio de transporte hasta la ciudad, no nos sirven y si tomamos las pernoctaciones en hoteles menos, ya que en Melilla estas pernoctaciones se suelen deber a razones ajenas al turismo: representantes comerciales, profesores de Universidad y otras instituciones educativas, técnicos y obreros de la construcción, Guardia Civil y Policía Nacional (más o menos unos cincuenta mensualmente de cada institución, para el relevo en la frontera), miembros de ONG, periodistas (con un número importante sobre todo en 2005 y 2006 cuando se produjo la entrada masiva de extranjeros), etc., que ayudan a confundir entre un viaje turístico y uno laboral. A los que habría que añadir a todos aquellos que tienen que venir forzosamente a las competiciones deportivas y de otro tipo. Aunque reconocemos un escaso número que vienen a la ciudad a ver a sus familiares o que pernoctan un día o dos, para seguir camino de Marruecos. Por tanto, aunque en otros destinos turísticos esta estadística podría considerarse más o menos fiable (caso de Barcelona, Málaga y otras ciudades del Mediterráneo español o del interior), en el caso de Melilla, es mejor no tocarla, salvo que alguna vez se haga una encuesta a pie de Hotel. Cosa que no ofrecería mucha dificultad, dado que la ciudad cuenta con un hotel de cuatro estrellas; dos de tres; un Parador de la misma categoría anterior y tres hostales. Pero en este punto, no podemos olvidar que en fecha anterior a 31 de diciembre de 2001 cumplían el servicio militar obligatorio en Melilla, aproximadamente, 11.500 soldados de reemplazo, más oficiales y suboficiales. Este número suponía un gran beneficio económico para la ciudad, además, de una atracción importante de familiares a ésta. En la actualidad, contando toda la oficialidad, suboficialidad y tropa, no llegan a los 8.000 efectivos, la mayor parte de ellos pertenecientes a la propia ciudad. Así mismo, como dato a añadir a lo anterior, en la Ciudad Autónoma entran diariamente de Marruecos de

20.000 a 30.000 personas por las fronteras establecidas; pero no los podemos contar como turistas ya que entran a trabajar, en el mejor de los casos.

ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS DE LA CIUDAD COMO DESTINO TURÍSTICO

Hemos descrito, con criterios de síntesis, los temas de las políticas públicas; las singularidades de la ciudad, etc. Ahora nos enfrentamos a la parte más desagradable de este trabajo, que no es otra que intentar hacer patentes los grandes problemas con los que se enfrenta esta ciudad para poder lograr un turismo de gran calidad, para hacer posible que el probable turista que se encuentra en la Península o en cualquier parte del mundo, sienta la necesidad de visitar Melilla y pasar una temporada en ella o bien en hacer de ella su lugar de vacaciones. Lo que si es cierto, es que si se cierran los ojos a la realidad, movidos por determinados sentimientos o intereses, no lograremos nunca que un destino singular como este se reconocido y apreciado.

Comenzaremos por algo que nos parece primordial: como trasladarnos a la ciudad o qué medios de transporte tenemos para hacerlo. En este sentido, hemos tocado uno de los puntos más débiles del eslabón. Melilla está comunicada con Marruecos por dos fronteras que admiten el paso de vehículos; pero por ahí, serian pocos los turistas que podrían entrar, dado que el *hinterland* circundante esta en vías de desarrollo. Otra forma de llegar a Melilla es por vía aérea, ya que la ciudad cuenta con conexiones con Madrid, Granada, Málaga y Almería, y aquí el problema esta en que es más caro llegar a Melilla que a Roma, Londres, Moscú o Nueva Cork. Pero existe la vía marítima, con conexiones a Málaga y Almería; el primero un trayecto de ocho horas y el segundo de seis, siempre que no nos encontremos con un temporal en el Mar de Alborán. Trayecto que puede costar sobre unos 15 euros, siempre que venga sin coche, pues con él le puede subir a algo más de 600. He aquí, el primer problema para hablar de turismo sostenible.

Del transporte, pasamos a las playas. Melilla posee dos tipos de playas; las primeras y más importantes se encuentran encerradas dentro de una bocana en la que coexisten dos puertos: el puerto de Melilla y el de Beni Enzar (Marruecos). A esto tenemos que añadir el hecho que dentro de esta bocana portuaria es donde vierten las aguas de la depuradora de la ciudad. Para acabar la descripción, señalaremos que aquí también desemboca el Rio de Oro, rio de muy escaso caudal en épocas secas; pero, que en la época de lluvias o cuando se produce una avenida fuerte de aguas por tormentas, arrastra toda la

basura depositada en su cauce marroquí hasta Melilla, llenando las playas completamente de la más diversa basura, que, por regla general, se tarda en retirar entre una semana y diez días. Aun cuando la mayoría de los análisis realizados señalan la contaminación de la arena y del agua, todos los años consiguen una bandera azul. Son playas de arena fina y todas ellas están circunvaladas por el Paseo Marítimo. El segundo tipo de playas están situadas en mar abierto, debajo de acantilados de difícil acceso, aunque recientemente se han acondicionado compactando la basura de la incineradora y destruyendo parte del acantilado, con la correspondiente destrucción de su ecosistema. Por ello, entendemos que el turismo de playa es poco o nada sostenible.

Desde la perspectiva cultural, es difícil la atracción hacia Melilla; cierto que se ha publicitado como una ciudad multicultural, incluso en su promoción se ha empleado el eslogan “Melilla ciudad de la cuatro culturas”, aunque de la hindú no quedan ni los bazares y el número de habitantes que respondan a esta cultura son ya muy escasos. Pero cualquier buen observador podría darse cuenta que la razón de una convivencia pacífica entre ellas, se debe a que unas viven a espaldas de las otras. Recientemente, confundiendo cultura con religión, se publicita la llamada “ruta de los templos” por la existencia de varias mezquitas, (de la que se suele visitar una); iglesias católicas (de las que se suelen visitar dos) y una sinagoga. Aunque existe un Palacio de Congresos, estos suelen ser escasos y de poca importancia, ciñéndose su uso para eventos locales. Así mismo, existe algún museo, que es poco visitado por los propios habitantes de la ciudad. Un turismo basado en las actividades culturales, por sí solo, no sería sostenible.

En otro orden de cosas, estaría el turismo de deportivo y de juego. Con relación al primero, los eventos que atraen a Melilla participantes serían la Semana Náutica y aquellas actividades que tienen que ver con los 4X4 o las motos. La primera está casi subvencionada por la ciudad y el resto se encuentra en las mismas circunstancias, con el agravante de la degradación del medio que producen. Hasta hace poco, las actividades de 4X4 se desarrollaban en las playas y, tras una denuncia de los ecologistas, han pasado a desarrollarse por las zonas circundantes de la ciudad y por los cauces secos de los ríos, degradándolas. Tampoco aquí, pensamos en sostenibilidad, pues en la mayoría de los casos, si no hay subvención no hay deporte. En cuanto al juego, queriendo emular otras áreas geográficas, se construyó un Casino, tal vez con la idea peregrina de que nuestros vecinos marroquíes viniesen a gastar parte de sus economías en él; pero la idea no fue buena y el Casino languidece.

Por otra parte, está el urbanismo y el patrimonio. Hablamos de urbanismo, por que Melilla tenía un urbanismo peculiar, herencia de su pasado militar. Por un lado, estaba

la antigua ciudad fortaleza de un kilómetro cuadrado y por otro su expansión en el siglo XIX. La primera, se encuentra bastante bien conservada, gracias a los auspicios de la UNESCO, pero en ella se han levantado nuevas edificaciones, en vez de restaurar las existentes. Es bella, pero tiene poco dinamismo. En cuanto a la expansión producida en el siglo XIX, tiene un cierto encanto, como el barrio denominado del Real, con un esquema en damero, de calles arboladas y casa bajas de una sola planta del tamaño ideado por los arquitectos militares. El problema es que, por falta de protección, en la actualidad reina un tipo de edificación caótica y poco a poco va perdiendo su inicial encanto. Del viejo barrio del Industrial, queda alguna edificación de época y ello debido a las protestas de los vecinos que las ocupan, sino hubieran desaparecido. Después, está el barrio del Centro, en el que se haya gran parte del patrimonio Modernista de la ciudad y que alberga el CBD de Melilla, que se encuentra deteriorado por falta de conservación y por la especulación. El resto del urbanismo es un urbanismo desestructurado.

En cuanto al patrimonio, volvemos a repetir que se considera la segunda ciudad modernista de España y que posee una ciudad- fortaleza del siglo XVI. Esta última con cuatro recintos construidos a lo largo de su historia, donde uno de ellos no ha podido ser recuperado por la especulación inmobiliaria. Los demás se encuentran recuperados y en buen estado de conservación. En cuanto al patrimonio modernista, se han realizado auténticas barbaridades pues al habilitar las edificaciones para negocios y al deshacer muchos de los interiores, (portales, por ejemplo), para adaptarlos a oficinas o por reformas privadas de vivienda, ha ido perdiéndose. Lo último acontecido es que un teatro Kursaal Nacional, de la época, que ya había sufrido una agresión en 1954 y que ahora ha sido vaciado, para hacer un teatro moderno. La mayor parte de los edificios están mal conservados y algunos de ellos han caído bajo las palas mecánicas, sin conservar sus fachadas. Además, en muchas ocasiones, cuando se ha producido un arreglo de fachada, no se han conservado alguno de sus elementos. Si bien es cierto que muchos de los edificios muestran una espléndida conservación. En la actualidad se está actuando sobre uno de los dos parques de época existentes, pero desconocemos su resultado. En fin la mala conservación, la escasa protección que ha habido y la especulación, han sido un duro golpe para este patrimonio, que también ha afectado al Art-Decó. A pesar de lo mencionado, se ha creado la Fundación Melilla Monumental, con el objetivo de lograr ser Patrimonio de la Humanidad.

En fin, consideramos igualmente un problema, no tanto y de momento, el tema hotelero, pero si se echa de menos la posibilidad de la existencia de apartamentos turísticos a un buen precio, para hacer posible las estancias superiores a dos semanas. Pero, no vamos a entrar en el campo de otros profesionales y empresarios, que consideramos que están haciendo lo que pueden en función del movimiento turístico existente.

La transversalidad del turismo nos obligaría a entrar en otros campos (transporte público, contaminación, limpieza urbana, etc.), pero por razones de síntesis y por considerar que queda puesto de manifiesto la insostenibilidad del turismo en Melilla, tal como se intenta llevar a cabo por las políticas públicas actuales, no vamos a entrar en ello. Tan solo añadir, que en una de las pocas encuestas realizadas a la población, sino la única, sobre el turismo en la ciudad, tan solo el 9%, considera que este pueda ser un motor económico para el desarrollo de la ciudad.

ALGUNAS REFLEXIONES PARA ENCONTRAR UNA SOLUCION

Para finalizar, plantearíamos una cuestión difícil de responder y que podría ser objeto de un trabajo de investigación futuro: ¿Sería posible un turismo sostenible en Melilla?. Aventurándonos un poco en esta cuestión, señalaremos algunas líneas sobre la que se podrían trabajar:

- 1º. Melilla no tendrá nunca un turismo sostenible, salvo que se logre abaratar el precio del transporte. Para ello, pueden tomarse varios caminos: romper el monopolio actual que tienen tanto Transmediterránea como Air Nostrum, declarar el transporte de interés público; realizar obras de infraestructura, como la ampliación del aeropuerto donde solo pueden aterrizar pequeños aviones de hélice, y mejorar las aduanas de acceso a Marruecos.
- 2º. Convirtiendo a Melilla en la ciudad verde de Europa en África. Lo que llevaría consigo la creación de un cinturón verde de la ciudad y que toda la energía que se obtuviera, fuera energía renovable.
- 3º. Convertir a Melilla, además, en una ciudad geriátrica, sustituyendo los viejos acuartelamientos militares semi-abandonados, en residencias de gran calidad.
- 4º. Creando empresas de aventura para internarse en el país vecino.
- 5º. Conservando su patrimonio, mirando hacia el exterior y no hacia el interior; recortando la especulación urbanística y elaborando unas políticas públicas realistas en las que no sea necesario subvencionar al turista, para que llegue a la ciudad.

Todas estas medidas, obviamente, tendrían que ir acompañadas de una acción general, encaminada a erradicar los problemas que hemos señalado en el apartado anterior por bien del turista que nos visita y por algunas medidas de planificación urbana y medioambiental, por el bien de este y de los habitantes de la ciudad, que verían con mayor satisfacción a los visitantes.

En gran medida, todo lo dicho hasta aquí, dependerá de la elaboración e implementación de unas políticas públicas coherentes y racionales con el espacio geográfico melillense.

CONCLUSIONES

Antes de esbozar cualquier conclusión, es importante hacer una salvedad: Si no se presentan y conocen los aspectos negativos o debilidades, no se puede llegar a dilucidar un problema, pero siempre, también, han de verse los aspectos positivos o fortalezas. Melilla, ciertamente, tiene aspectos muy positivos, de los cuales hemos destacado algunos, sin ser muy prolijos y, el motivo de ellos, es que nos preocupan mucho mas aquellos aspectos negativos, que son la base de la sostenibilidad del sector turístico de la ciudad. En muchas ocasiones, estos aspectos nada positivos, son tan palpable que los propios ciudadanos llegan a pesar que el sector turístico o que la propia ciudad como destino turístico es inviable. Pero ello, no es cierto, ya que posee un gran potencial.

Consideramos que la política turística tanto del Estado como de la propia Ciudad Autónoma debe empezar por plantearse una reestructuración casi total. En este aspecto, en Melilla se ha empezado por el tejado, olvidándose de la estructura y, sobre todo, de los cimientos. No vamos a negar, de ello queda alguna muestra en este escrito, que se ha trabajado y se trabaja por conseguir que Melilla sea un destino turístico, pero siempre subvencionando los escasos paquetes turísticos y lo que entendemos que es peor, sin una planificación del sector a largo plazo. Falta un Plan Estratégico de Turismo, que, por un lado, oriente al sector privado de lo que se va a hacer la Administración y de lo que se le va a exigir que hagan y que entusiasme a los ciudadanos, para que contribuyan a que la acción del Gobierno, sea Estatal o Local, tenga unos resultados positivos y sostenibles. Falta, una buena colaboración y coordinación entre administraciones y, consideramos, por lo que hemos visto, voluntad política para resolver todos los problemas y hacer de Melilla un destino turístico sostenible.

BIBLIOGRAFIA

AGUILÓ, E. y TORRES, E. (1990): “Realidad y perspectivas del sector turístico”, en Papeles de Economía Española, núm. 42.

- AGUILÓ, E. y VICH, G. A. (1996): "La investigación en el ámbito de la política turística", en *Estudios Turísticos*, núm. 129.
- AYUSO, S. (2003): Turismo sostenible: ¿reto o ilusión?: www.ecotropia.com
- ARCARONS, R. Y J. DATZIRA (2004). Los destinos turísticos locales: Singularidad de la gestión. . Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.cett.es>
- BAYÓN MARINÉ, F. (ed.) (1999): 50 Años del Turismo Español: Un análisis histórico y estructural. Madrid. Centro de Estudios Ramón Areces.
- BLANCO HERRANZ, F.J. (1998): Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español: proceso, instrumentos y propuestas de futuro. *Revista Estudios Turísticos*, nº 137, págs. 67-86.
- BIGNÉ, J. E. y LÓPEZ, D. (1999) (eds.): Planificación territorial y comercialización turística, Universitat Jaume I, Castellón.
- BOTE, V. (1990): Planificación Económica del turismo: de una estrategia masiva a una estrategia artesanal, Ed. Trillas, México.
- BOTE, V. (1998): "La política turística española de la Administración Central: ¿repliegue o necesidad de definir nuevos objetivos estratégicos?", en *Tribuna AECIT*, NEXOTUR, núm. 1
- CALLE, M. DE LA (2002): La ciudad histórica como destino turístico. Ed. Ariel Turismo, Barcelona.
- CALS, J. (1974): Turismo y política turística en España. Una aproximación, ARIEL, Barcelona.
- CALS, J. (1983): "El modelo turístico español". *Revista de Estudios Turísticos*, 80.
- CAMISÓN, C. y MONFORT, V. (1998): "Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros", en *Estudios Turísticos*, núm. 135, pp. 5-28.
- CIUDAD AUTONOMA DE MELILLA (2006): Agenda 21, Melilla, CAM.
- ELLIOTT, J. (1997): *Tourism Politics and Public Sector Management*. New York. Routledge.
- ESTEVE, R. (1991): Un nuevo modelo turístico para España, Universidad de Málaga, Málaga.
- ESTEVE, R. y FUENTES, R. (2000): Economía, historia e instituciones del turismo en España, Ediciones Pirámide, Madrid.
- FAYOS-SOLÁ, E. (1993): "El turismo como sector industrial: la nueva política de competitividad", en *Economía Industrial*, núm. 292, pp. 163-172.
- FAYOS-SOLÁ, E. (1995): "Política turística, ¿una visió estiuença?", en *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 28.
- FIGUEROLA, M. (2000): Introducción al estudio económico del turismo, Civitas, Madrid.

- FULLANA, P. y AYUSO, S. (2002): Turismo sostenible. Barcelona. Rubes ed.
- GARTNER, W. (1996): Tourism Development: Principles, Processes and Policies. New York. Van Nostrand Reinhold.
- GONZÁLEZ MORANTE, A., SÁNCHEZ GARCÍA, I. y SANZ BLAS AGUA, S. (2004): “La imagen como factor clave del comportamiento del turista”. En Estudios Turísticos, n° 165, pp. 57-75.
- HALL, C. M. (1994): Tourism and Politics: Policy, Power and Place. London. Belhaven Press.
- HALL, C. M. y J. M. JENKINS (1995): Tourism and Public Policy. London. Routledge.
- IRANZO, J. ET AL (2003): La estructura económica de los mercados turísticos, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- IVARS BAIDAL, J. (2004): Planificación turística de los espacios regionales en España. Madrid. Síntesis.
- JEFFRIES, D. (2001): Governments and Tourism. Oxford. Butterworth-Heinemann.
- JENKINS, W. I. (1978): Policy Analysis: A Political and Administrative Perspective. Oxford. Martin Robertson.
- JOHNSON, P. y B. THOMAS (ed.) (1992): Perspectives on tourism policy. London. Mansel.
- LATIESA RODRÍGUEZ, M. y A. ÁLVAREZ SOUSA (ed.) (2000): El turismo en la sociedad contemporánea. Granada. Proyecto Sur de Ediciones.
- LAGUNA GARCÍA, M. (2005): “La celebración de eventos culturales como atractivos turístico en las ciudades históricas: Análisis del impacto económico y turístico”. En Estudios Turísticos, n° 166, pp. 65-96.
- LOBO MONTEROS, P. (2001): “Promoción y comercialización turística de las ciudades históricas españolas”. Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, n° 36, pp. 150-169.
- LÓPEZ, A. (2001): Turismo y desarrollo sostenible. Sistema, vol. 162-163.
- MARCHENA, M. (1989): “El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio”, en Boletín Económico de ICE, núm. 2.197, pp. 3.399-3.405.
- MONTANER, J. (2002): Política y relaciones turísticas internacionales, ARIEL, Barcelona.
- MONFORT MIR, V. M. (2000). La política turística: una aproximación. Cuadernos de Turismo n° 6, págs. 7-28.
- NÁCHER ESCRICHE, J. (1999): “Competitividad y política turística”. Boletín Económico del ICE, 2610: pp. 25-34.

- OIT (1999): Guía de las Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible. Madrid. OIT.
- PÉREZ DE LAS HERAS, M. (2004): Manual del Turismo Sostenible. Madrid. Mundi-Prensa.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO Y COMERCIO (2007): Plan de Turismo 2020 y Plan de Turismo 0812, Madrid, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (1992): Plan Marco de competitividad del turismo español: 1992-1996. Madrid. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (1995): Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1996-1999. Madrid. Ministerio de Comercio y Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2000): Plan Integral de Calidad del Turismo (PICTE): Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (2000): Ciudades históricas y turismo: los desafíos de la sostenibilidad. Badajoz. Consorcio Ciudad Monumental Histórico-Artística y Arqueológica de Mérida
- UNION EUROPEA, (2008): España-Programa operativo 2007-2013: Melilla, MEMO/08/375, Bruselas, U.E.
- VV.AA. (2007): Plan Estratégico de Melilla. Diagnostico y análisis de la situación, Melilla, PROMESA.
- VV.AA. (2008): Plan Estratégica Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla, POMESA-Fundación UNED
- VALDÉS, L. y RUÍZ, A. (1996) (coord.): Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004) La Política Turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- ZÁRATE MARTÍN, M. A. (2006): “Medio siglo de cambios en los centros urbanos españoles”. En Estudios Geográficos, vol. LXVII nº 260, pp. 283-315.

BONIFICACIÓN DE DETERMINADAS CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MELILLA: EVALUACIONES Y PERSPECTIVAS

JESÚS A. GARCÍA AYALA

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales
por la Universidad Complutense de Madrid

Resumen: El rechazo por el Congreso de los Diputados a la toma en consideración de la proposición de ley presentada por la Asamblea de la ciudad de Melilla, para la extensión y ampliación de las bonificaciones en determinadas cuotas de la Seguridad Social, puede haber trasladado el debate a la sociedad civil. A los actores políticos se sumarían ahora las centrales sindicales y organizaciones empresariales.

La reflexión a realizar entre todos se ve dificultada por una de las carencias puestas de manifiesto: la de datos objetivos y fiables sobre Melilla que permitan evaluar los resultados de las bonificaciones vigentes.

Por ello se hacen necesarios varios objetivos: el inicial es aportar datos válidos para la citada evaluación, el intermedio es que el tratamiento de los datos obtenidos permita la obtención de resultados representativos, y el final es la extracción de conclusiones y recomendaciones válidas.

Las conclusiones, asociadas a hechos objetivos tratados en el curso del trabajo, tratan de anticipar, en lo posible, las consecuencias que se seguirían en el supuesto de que las bonificaciones fueran extendidas y ampliadas, siguiendo la senda de convergencia deducible del debate parlamentario.

Finalmente se aportan unas determinadas consideraciones, cuyo carácter subjetivo no puede descartarse en tanto están asociadas a la opinión personal del autor.

Palabras clave: Melilla, cuotas a la Seguridad Social, bonificaciones a la Seguridad Social, bonificaciones en las cuotas, evaluación de bonificaciones, impacto económico y social, creación de empleo.

Clasificación JEL: E24, H24, H25, H55, J08, J23, J38, R11.

Abstract: *The rejection by the Congress of the Deputies to the taking in consideration of the proposal of law, presented by the Assembly of the City of Melilla, for the extension and increase of the subsidies in certain contributions to Social Security, can have transferred the debate to the civil society. To the political actors, the unions and enterprise organizations would be added now.*

The reflection to make between everybody is made difficult by one of the shown deficiencies: the one of objective and trustworthy data on Melilla that allows to evaluate the results of the effective subsidies. For that reason several targets become necessary: the initial one is to contribute valid data for the mentioned evaluation; the intermediate one is that the treatment of the collected data allows the obtaining of representative results; and the next one is the extraction of valid conclusions and recommendations.

The conclusions, associated to objective facts treated in the course of the work, try to anticipate, as far as possible, the consequences that would be followed supposing that the subsidies were extended and increased, following the footpath of deductible convergence of the parliamentary debate.

Finally certain considerations are contributed, whose subjective character cannot discard in as much are associate to the personal opinion of the author.

Key words: Melilla, contributions to Social Security, subsidies to Social Security, subsidies in the contribution, evaluation of subsidies, economic and social impact, creation of employment.

INTRODUCCIÓN

La disposición adicional trigésima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece en su apartado dos,¹ *que los empresarios dedicados a actividades encuadradas en los Sectores de Comercio, Hostelería, Turismo e Industria, excepto Energía y Agua, respecto de los trabajadores que les presten servicios en sus centros de trabajo ubicados en las Ciudades de Ceuta y Melilla, tendrán derecho a una bonificación de hasta el 40 por 100 en sus aportaciones a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta con las mismas. Tal beneficio en la cotización y hasta ese porcentaje máximo se extiende también por dicho precepto legal a los trabajadores por cuenta propia de los Sectores antes citados, encuadrados en el Régimen Especial de Autónomos y que residan y ejerzan también su actividad en las Ciudades de Ceuta y Melilla, respecto de sus cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes.*²

¹ Conforme a la redacción dada al mismo por la disposición adicional 39ª de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

² La aplicación de estas bonificaciones se reguló mediante la ORDEN TAS/471/2004. Posteriormente, su aplicación se ha ido prorrogando cada dos años mediante las normas (que modificaron parcialmente la anterior) siguientes: ORDENTAS/585/2006, ORDENTAS/710/2008Y ORDENTIN/530/2010. Todas ellas se relacionan en el capítulo de NOTAS.

Modificación propuesta por la Asamblea de Melilla:

La Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla consideró que el sistema citado, aprobado en 2003 y prorrogado en varias ocasiones, pese a sus efectos positivos no era suficiente y debía ser mejorado para corregir los desequilibrios que se producen en dicha ciudad, derivados fundamentalmente de su condición extra peninsular, de lo limitado de su ámbito territorial y de la escasez de recursos naturales. Por todo ello, aprobó una iniciativa que pretendía ampliar del 40% al 50%, y extender a todos los sectores en crisis, las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social que se aplican en Melilla, hasta ahora limitadas a los sectores del comercio, hostelería, turismo y a algunas ramas de la industria (las exceptuadas son energía y agua). El 19 de diciembre de 2007 se presentó en el registro del Congreso de los Diputados la iniciativa de la Asamblea de Melilla, consistente en una proposición de ley para la modificación del apartado 2 de la disposición adicional 30.^a del Real Decreto 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, modificado en su día por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

Debate parlamentario, intervenciones y resultado:

El 11 de mayo de 2010, en sesión plenaria del Congreso de los Diputados, se produjo el debate para la toma en consideración o el rechazo de dicha iniciativa.

La justificación a destacar por el representante de la Asamblea de Melilla, es que la actual regulación *deja fuera de su ámbito de aplicación fundamentalmente a numerosas pequeñas empresas que no estaban encuadradas en los grupos originalmente beneficiados por la medida. [Se trata de] pequeñas empresas del sector servicios que no pueden beneficiarse ni siquiera del 40%. De ahí la propuesta que se hace de extender la medida a todos los sectores económicos en crisis. Defiende además la elevación de la cuantía de la bonificación del 40 al 50%, así como que la actual vigencia de dos años, prorrogables en su caso, pase a los cinco años, prorrogables asimismo en su caso. La aprobación de la iniciativa supondría un importante impulso a la economía de Melilla y a la generación de empleo [...], en una época de crisis global [...], en una ciudad que tiene una de las tasas de desempleo más altas en [...] nuestro país.*

En cuanto a las posiciones de los representantes de los grupos parlamentarios³ que concluyeron sus intervenciones anunciando su rechazo⁴ o abstención,⁵ cabe destacar: a)

³ Anunciaron su voto a favor: Grupo Parlamentario Mixto (Coalición Canaria), Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, y Grupo Parlamentario Popular.

⁴ Grupo Parlamentario Socialista.

⁵ Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), y Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)

Las críticas a la extensión de las bonificaciones a todos los sectores, así como a su generalidad y a su carácter estructural, y (menos radicales que las anteriores) a la extensión del 40% al 50%; b) La convicción de que el instrumento normativo más apropiado son los Presupuestos Generales del Estado; c) El desconocimiento del impacto económico de las medidas, así como de posibles evaluaciones por parte de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, la Universidad o los gobiernos autonómicos afectados; d) La convicción de que en cualquier caso la iniciativa debe evaluarse antes por el Comité de Seguimiento del Pacto de Toledo; e) Una experiencia empírica genérica que no avala la consecución por este tipo de medidas de los efectos que persiguen; f) En definitiva, las reservas a la eficiencia de las propuestas contenidas en la iniciativa (bonificaciones) con relación a sus objetivos (empleo).

El resultado de la votación sobre la toma en consideración de la proposición de ley referida fue el siguiente: votos emitidos, 332; a favor, 146; en contra, 167; abstenciones, 19. La iniciativa quedó por tanto rechazada.

Literatura invocada en apoyo de las opiniones manifestadas:

La literatura científica invocada expresamente por los diferentes grupos parlamentarios intervinientes en el debate, en materia de eficiencia de las actuaciones propuestas (bonificaciones) con relación a los objetivos perseguidos (creación de empleo) se indica a continuación.

Por parte del Grupo Vasco (EAJ-PNV)⁶ se invocan, en primer lugar, las comparecencias y los estudios y evaluaciones realizados en la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo: determinarían que la bonificación de contingencias o de cuotas a la Seguridad Social no es el mejor instrumento para la creación de empleo y que los hay mejores. En segundo lugar, se invoca la comprobación empírica mediante las aportaciones doctrinales del estudio del profesor Toharia y otros: revelaría que las bonificaciones de cuotas son un instrumento neutro o ineficiente en la generación de empleo.

Por el Grupo Catalán (Convergència i Unió)⁷ se invoca a la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y un informe de la Universidad de Alcalá: ambos indicarían que la política española de bonificaciones, caracterizada por una amplitud excesiva, no ha tenido efectos significativos en la creación de empleo.

⁶ Señor—OLABARRÍA MUÑOZ.

⁷ Señor—CAMPUZANO I CANADÉS.

Por su parte, el Grupo de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁸ afirma estar convencido de que no existen estudios comparados que demuestren que las bonificaciones en las cuotas sociales efectúan una mínima aportación a la competitividad empresarial y a la mejora económica.

En cuanto al Grupo Socialista,⁹ recuerda las largas horas de debate reciente sobre qué hacer con las bonificaciones a la Seguridad Social, y la subsiguiente petición de informes sobre su supuesto impacto en la creación de empleo.

Importancia futura:

La presidencia de la ciudad de Melilla ha manifestado la intención de volver a presentar en un futuro próximo una iniciativa similar a la rechazada, previa su adaptación a lo manifestado en el debate por los grupos parlamentarios distintos al popular. Por otra parte, también la presidencia de la ciudad de Ceuta manifiesta su voluntad de presentar una iniciativa análoga, en un momento todavía pendiente de determinar. De ambas intenciones surge la importancia de estudiar las manifestaciones referidas, al objeto de que los resultados que se obtengan puedan ser utilizados, en su caso, en la configuración de las iniciativas anunciadas.

Precisión de los objetivos del presente trabajo:

Dentro del marco de los objetivos generales a que se ha hecho referencia en el resumen, los objetivos instrumentales que se persiguen pueden sintetizarse en los cuatro que se indican a continuación.

Primero, una aproximación al impacto económico y social de las medidas propuestas y rechazadas, incluida la cuantificación del coste de las mismas para la hacienda pública, en términos de lo que esta dejaría de recaudar.

Segundo, la detección y estudio de las evaluaciones oficiales que puedan existir para el caso de Melilla (y de Ceuta), desconocidas o insuficientemente conocidas para quienes intervinieron en el debate parlamentario.

Tercero, a partir de las posibles evaluaciones oficiales, la aportación añadida propia a la evaluación de las diferentes variables reglamentarias: afiliación a la Seguridad Social, bonificaciones, contrataciones, tasas de actividad, tasas de empleo y paro.

⁸ Señor LLAMAZARES TRIGO.

⁹ Señora LÓPEZ I CHAMOSA.

Cuarto, la evaluación propia de otras variables concernidas: convenios colectivos, remuneraciones por asalariado, contratación indefinida, PIB por habitante y VAB por sectores.

Todos los objetivos intentan abordarse dentro de una metodología científica, de carácter empírico o prospectivo, según los casos, y siempre en el marco de la naturaleza objetiva, independiente y reproducible caracterizadora de la investigación científica.

1. APROXIMACIÓN AL IMPACTO ECONÓMICO DE LAS MEDIDAS

Esta aproximación parte de la posterior tabla de síntesis (1.1) elaborada para cuantificar las repercusiones directas en los distintos números de trabajadores afectados, y sus importes correspondientes, de las bonificaciones inicialmente propuestas y finalmente rechazadas. El período base de referencia ha sido marzo de 2010.

Como puede comprobarse, los trabajadores cuyas cuotas son bonificadas habrían aumentado en 7.909 (988 de ellos autónomos), pasando de 5.867 a 13.776. Por su parte, el importe mensual habría aumentado en 1.493.118 €, al pasar de 751.888 € a 2.245.006 €. En cómputo anual el importe habría aumentado en 17.917.414 €, al pasar de 9.022.656 € a 26.940.070 €. Sobre tal base, el importe total para los cuatro años propuestos se habría situado en 107.760.279 €.

Tabla 1.1: Impacto económico de las medidas

MELILLA: BONIFICACIONES DE CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL		
I. BONIFICACIÓN RÉGIMEN GENERAL		31-mar-2010
TRABAJADORES EN ALTA	(a)	15.328
TRABAJADORES CON BONIFICACIÓN	(b)	3.715
TRABAJADORES SIN BONIFICACIÓN	(c)=(a)-(b)	11.613
TRABAJADORES SECTOR PÚBLICO	(d)	6.119
RESTO TRABAJADORES BONIFICABLES	(e)=(c)-(d)	5.494
TOTAL TRABAJADORES BONIFICABLES	(f)=(b)+(e)	9.209
IMPORTE BONIFICADO (40%) TOTAL/MES	(g)	510.786,00 €
IMPORTE BONIFICADO (40%) TOTAL/AÑO	(h)=(g)x12	6.129.432,00 €
IMPORTE BONIFICADO (40%) UNITARIO/MES	(i)=(g)/(b)	137,49 €
IMPORTE BONIFICADO (50%) UNITARIO/MES	(j)=(i)/4x5	171,87 €
IMPORTE BONIFICABLE (50%) TOTAL/MES	(k)=(f)x(j)	1.582.714,76 €
IMPORTE BONIFICABLE DIFERENCIAL/MES	(m)=(k)-(g)	1.071.928,76 €
IMPORTE BONIFICABLE (50%) TOTAL/AÑO	(n)=(k)x12	18.992.577,15 €
IMPORTE BONIFICABLE DIFERENCIAL (AÑO)	(ñ)=(n)-(h)	12.863.145,15 €

II. BONIFICACIÓN RÉGIMEN ESPECIAL AUTÓNOMOS		31-mar-2010
TRABAJADORES EN ALTA	(a)	3.140
TRABAJADORES CON BONIFICACIÓN	(b)	2.152
TRABAJADORES SIN BONIFICACIÓN	(c)=(a)-(b)	988
TRABAJADORES SECTOR PÚBLICO	(d)	0
RESTO TRABAJADORES BONIFICABLES	(e)=(c)-(d)	988
TOTAL TRABAJADORES BONIFICABLES	(f)=(b)+(e)	3.140
IMPORTE BONIFICADO (40%) TOTAL/MES	(g)	241.102,00 €
IMPORTE BONIFICADO (40%) TOTAL/AÑO	(h)=(g)x12	2.893.224,00 €
IMPORTE BONIFICADO (40%) UNITARIO/MES	(i)=(g)/(b)	112,04 €
IMPORTE BONIFICADO (50%) UNITARIO/MES	(j)=(i)/4x5	140,05 €
IMPORTE BONIFICABLE (50%) TOTAL/MES	(k)=(f)x(j)	439.742,26 €
IMPORTE BONIFICABLE DIFERENCIAL/MES	(m)=(k)-(g)	198.640,26 €
IMPORTE BONIFICABLE (50%) TOTAL/AÑO	(n)=(k)x12	5.276.907,16 €
IMPORTE BONIFICABLE DIFERENCIAL (AÑO)	(ñ)=(n)-(h)	2.383.683,16 €

III. BONIFICACIÓN REGÍMENES ESPECIALES AGRARIO, HOGAR, MAR Y CARBÓN		31-mar-2010
TRABAJADORES EN ALTA	(a)	1.427
TRABAJADORES CON BONIFICACIÓN	(b)	0
TRABAJADORES SIN BONIFICACIÓN	(c)=(a)-(b)	1.427
TRABAJADORES SECTOR PÚBLICO	(d)	0
RESTO TRABAJADORES BONIFICABLES	(e)=(c)-(d)	1.427
TOTAL TRABAJADORES BONIFICABLES	(f)=(b)+(e)	1.427
IMPORTE BONIFICADO (40%) TOTAL/MES	(g)	- €
IMPORTE BONIFICADO (40%) TOTAL/AÑO	(h)=(g)x12	- €
IMPORTE BONIFICADO (40%) UNITARIO/MES	(i)=(g)/(b)	- €
IMPORTE BONIFICADO (50%) UNITARIO/MES	(j)=(i)/4x5	155,96 €
IMPORTE BONIFICABLE (50%) TOTAL/MES	(k)=(f)x(j)	222.548,78 €
IMPORTE BONIFICABLE DIFERENCIAL/MES	(m)=(k)-(g)	222.548,78 €
IMPORTE BONIFICABLE (50%) TOTAL/AÑO	(n)=(k)x12	2.670.585,32 €
IMPORTE BONIFICABLE DIFERENCIAL (AÑO)	(ñ)=(n)-(h)	2.670.585,32 €

IV. TOTAL BONIFICACIÓN REGÍMENES GRAL. Y ESPECIALES		31-mar-2010
TRABAJADORES EN ALTA	(a)	19.895
TRABAJADORES CON BONIFICACIÓN	(b)	5.867
TRABAJADORES SIN BONIFICACIÓN	(c)=(a)-(b)	14.028
TRABAJADORES SECTOR PÚBLICO	(d)	6.119
RESTO TRABAJADORES BONIFICABLES	(e)=(c)-(d)	7.909
TOTAL TRABAJADORES BONIFICABLES	(f)=(b)+(e)	13.776
IMPORTE BONIFICADO (40%) TOTAL/MES	(g)	751.888,00 €
IMPORTE BONIFICADO (40%) TOTAL/AÑO	(h)=(g)x12	9.022.656,00 €
IMPORTE BONIFICADO (40%) UNITARIO/MES	(i)=(g)/(b)	249,53 €
IMPORTE BONIFICADO (50%) UNITARIO/MES	(j)=(i)/4x5	467,87 €
IMPORTE BONIFICABLE (50%) TOTAL/MES	(k)=(f)x(j)	2.245.005,80 €
IMPORTE BONIFICABLE DIFERENCIAL/MES	(m)=(k)-(g)	1.493.117,80 €
IMPORTE BONIFICABLE (50%) TOTAL/AÑO	(n)=(k)x12	26.940.069,63 €
IMPORTE BONIFICABLE DIFERENCIAL (AÑO)	(ñ)=(n)-(h)	17.917.413,63 €

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la Tesorería General de la Seguridad Social (marzo 2010); <<http://www.seg-social.es>>

Por citar alguna comparación, los 17.917.414 º anuales (en importes de 2009) en que se cuantifica económicamente la repercusión empresarial directa del rechazo del Congreso de los Diputados a la iniciativa de la Asamblea de la ciudad de Melilla, vienen a representar el 58'6% de las inversiones públicas contenidas para Melilla en los Presupuestos Generales del Estado para dicho año, y el 171'2% de los Fondos de Compensación Interterritorial (Fondo de Compensación y Fondo Complementario) asignados a Melilla en los mismos presupuestos. Y ello sin computar los efectos indirectos, tanto en términos de actividad económica de la ciudad de Melilla, como de efectos sociales a favor de los trabajadores, consumidores y usuarios en la misma.

2. EVALUACIONES REGLAMENTARIAS OFICIALES

La antes citada disposición adicional trigésima segunda preceptúa, como se ha dicho, que las referidas bonificaciones *se establecerán, en su caso, por un período de tiempo limitado, a los efectos de proceder a evaluar periódicamente el grado de eficacia de la misma en relación con los objetivos sociales que se pretenden alcanzar.*

Tras sucesivas modificaciones de los términos en que debe desarrollarse la evaluación citada, lo vigente actualmente es lo establecido por la ORDEN TIN/530/23010 (que en algunos aspectos se remite a las anteriores, antes relacionadas).

La tabla que se inserta posteriormente (2.1) sintetiza el marco reglamentario en el que deben desarrollarse actualmente las evaluaciones, incluidos objetivos, indicadores y cumplimientos.

Por su parte, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios efectuó una evaluación, referida a 2004, 2005 y 2006, sobre “La bonificación de las cuotas sociales a la Seguridad Social en Ceuta y Melilla para estimular la creación de empleo”. Sus principales conclusiones y recomendaciones se sintetizan a continuación.

– Conclusiones:

- a) En cuanto a afiliación a la Seguridad Social, se ha registrado “una situación positiva [...] en los sectores bonificados [...] que puede interpretarse como un funcionamiento adecuado de la medida”;
- b) En materia de contrataciones “el crecimiento [...] es más intenso que en el ámbito nacional, llegando incluso a duplicarlo”;
- c) En lo referente al coste de la política de bonificación, supera los “siete millones

- de euros anuales” y “el número de empleos afectados por la misma en promedio del período supera los [...] 1.850 autónomos y 3.400 empleados por cuenta ajena”;
- d) “El contenido más importante de estos acuerdos [...] es la obligación de las empresas beneficiarias de abonar un complemento retributivo [...] En el caso de Melilla [a los] Trabajadores con contrato indefinido, temporal a tiempo completo y parcial [...] Trabajadores con permiso de trabajo tipo “F” [...] [y] Trabajadores con contrato de formación [...] Estos acuerdos locales, al disminuir la bonificación efectiva que mantiene y estimula la creación de empleo, podrían estar limitando la consecución de los objetivos de la propia política, su eficacia”.

– Recomendaciones:

- a) “Si el objetivo de la política de bonificación de las cuotas sociales es contribuir a la generación de empleo y el mantenimiento del existente, debería adecuarse su aplicación a la consecución estricta de este objetivo. La mejora de la renta disponible de las familias es otro objetivo diferente (al que seguramente contribuirá la consecución del primero), que no debería alterar la aplicación estricta de la política de bonificación de las cuotas sociales”;
- b) “Por motivos de eficiencia, se debería ampliar la política de bonificación de las cuotas sociales a todos los sectores de las economías de [...] Melilla. Si existen razones graves que justifiquen la exclusión de la medida de algún sector económico determinado, deberían enumerarse explícita y públicamente”;
- c) “Se podría variar la cuantía de la bonificación de las cuotas sociales para poder discriminar positivamente en proporción al número de trabajadores por cuenta ajena de la empresa beneficiaria”.

Es de destacar por otra parte la Recomendación n.º 8 del “Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”, más conocido como «Pacto de Toledo», haciendo “suyas las recomendaciones contenidas en el «Libro Blanco de Delors»¹⁰ relativas a la reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo [...]”.

¹⁰ DELORS, J (1993).

Tabla 2.1: Marco reglamentario para las evaluaciones

EVALUACIONES ENTRE ABRIL 2010 Y MARZO 2012 (ORDEN TIN/530/2010)	
OBJETIVOS (Orden TIN/530/2010)	
PRECEPTO	Art. 1 (párrafo 1) Orden TAS/471/2004 según redacción Orden TAS/856/2006
TEXTO	Procurar el mantenimiento y estimular la creación de empleo en Melilla, en concreto en los Sectores de Comercio, Hostelería, Turismo y en la mayoría de las ramas de la Industria.
INDICADORES (Orden TIN/530/2010)	
PRECEPTO	Art. 1 (párrafo 2) Orden TAS/471/2004 según redacción Orden TIN/530/2010
TEXTO	<p>Evolución de los datos en los sectores a los que va dirigida la medida:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afiliación a la Seguridad Social respecto de los trabajadores en alta. - Bonificaciones. - Contratación. <p>Datos referidos a Melilla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tasas de actividad. - Tasas de empleo. - Paro.
CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS (Orden TIN/530/2010)	
PRECEPTO	Art. 1 (párrafo 2) Orden TAS/471/2004 según redacción Orden TIN/530/2010
TEXTO	Cuando la evolución de los datos medidos por los indicadores converja en términos relativos con los correspondientes datos agregados a nivel nacional.

FUENTE: Elaboración propia a partir del BOE núm. 59 de 9 de marzo de 2010 (Págs. 23637 y 23638)

3. EVALUACIÓN PROPIA DE LAS VARIABLES REGLAMENTARIAS

A continuación se procede a realizar una aproximación propia a la evaluación del sistema. Las limitaciones en que necesariamente va a moverse son fundamentalmente de orden estadístico, habida cuenta que no se dispone de datos oficiales con los grados de detalle precisos, es decir, de datos documentales de partida sobre, por una parte, España y Melilla (frente a datos conjuntos para Ceuta y Melilla); que, además, estén desglosados en las diferentes ramas de actividades concernidas: comercio, hostelería, turismo e industria (excepto energía y agua); y que, adicionalmente, se extiendan a todo el período a evaluar (enero 2004-abril 2010).

3.1. Afiliación a la Seguridad Social

En ausencia de datos sobre afiliaciones a la Seguridad Social en Melilla en los sectores

bonificados, con respecto al total de trabajadores en alta, se han utilizado los datos agregados para Melilla y para el total de España. Son los recogidos en la tabla (3.1) y los gráficos (3.1 y 3.2) que se insertan seguidamente.

Tabla 3.1:Trabajadores afiliados a la Seguridad Social

TRABAJADORES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MELILLA Y ESPAÑA						
NUMERO ABSOLUTO DE PERSONAS Y % DE INCREMENTOS						
MES-AÑO	TOTAL					
	MELILLA	ESPAÑA	MELILLA	ESPAÑA	MELILLA	ESPAÑA
	Personas	Miles de personas	% Δ interanual (*)	% Δ interanual (*)	% Δ acumulado	% Δ acumulado
dic-04	16.384	17.162	-	-	-	-
dic-05	17.207	18.156	5,0%	5,8%	5,0%	5,8%
dic-06	19.010	18.770	10,5%	3,4%	16,0%	9,4%
dic-07	19.391	19.196	2,0%	2,3%	18,4%	11,9%
dic-08	19.529	18.306	0,7%	-4,6%	19,2%	6,7%
dic-09	20.103	17.640	2,9%	-3,6%	22,7%	2,8%
abr-10	18.764	17.604	-6,7%	-0,2%	14,5%	2,6%

(*) Excepto en el caso de abril 2010 (sobre diciembre 2009)

Gráfico 3.1:Trabajadores afiliados



Gráfico 3.2: Incrementos de afiliados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010)

Como puede observarse, tomando como año base 2004, el incremento acumulado de afiliaciones a la Seguridad Social hasta abril de 2010 ha sido superior en el caso de

Melilla al caso del total de España, con las siguientes particularidades: el diferencial a favor de Melilla empezó a experimentarse a partir de diciembre de 2005, hasta llegar progresivamente a un máximo en diciembre de 2009 (22'7% acumulado en Melilla frente al 2'8% acumulado en el total España). En abril de 2010 el diferencial sigue siendo positivo para Melilla, si bien en una cuantía menor a la acabada de detallar (14'5% acumulado en Melilla frente al 2'6% acumulado en el total España). El descenso en 2010 de los efectos diferenciales citados puede indicar un agotamiento del potencial de la citada variable independiente: las bonificaciones.

Si bien no puede afirmarse que la bonificación de las cotizaciones sociales (supuesta variable independiente) en Melilla sea la única causante de la evolución diferencial positiva registrada por las afiliaciones totales (supuesta variable dependiente) en dicha ciudad, sí resulta acreditada la existencia de una determinada correlación positiva entre ambas variables; en efecto, el Coeficiente de Correlación¹¹ para el período 2004-2010¹² resulta de 0'882271 (presenta a su vez un Coeficiente R2 de 0'778402).¹³

3.2. Bonificaciones

En la tabla (3.2) y los gráficos (3.3 y 3.4) siguientes se aportan datos sobre las referidas bonificaciones en Melilla de cuotas a la Seguridad Social; se trata de datos agregados al no disponerse de su desglose por los sectores concernidos. Los desgloses de los que sí se ha dispuesto son los siguientes: a) Por trabajadores cuyas cuotas han sido

¹¹ La ecuación para el coeficiente de correlación es:

$$\rho_{x,y} = \frac{Cov(X,Y)}{\sigma_x \cdot \sigma_y}$$

donde x e y son las medias de muestra PROMEDIO(matriz1) y PROMEDIO(matriz2).

Este coeficiente permite determinar la relación entre dos propiedades.

¹² Los importes utilizados en el cálculo son los que se recogen en el epígrafe siguiente (bonificaciones) y las afiliaciones las incluidas en este.

¹³ La ecuación para el coeficiente de correlación del momento del producto Pearson, r, es:

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

donde x e y son las medias de muestra PROMEDIO(conocido_x) y PROMEDIO(conocido y).

Este coeficiente se puede interpretar como la proporción de la varianza de y, que puede atribuirse a la varianza de x.

objeto de bonificación; b) Por los importes correspondientes a dichos trabajadores; c) Por Régimen Especial de Autónomos y Régimen General; d) Por los años comprendidos, es decir, de 2004 a 2010, ambos inclusive (los datos para 2010 se han estimado para todo el año en proporción a los datos disponibles al término del primer trimestre).

Tabla 3.2: Bonificaciones de cuotas

MELILLA: IMPORTES DE BONIFICACIONES DE CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL								
EJERCICIOS	RÉGIMEN ESPECIAL AUTÓNOMOS(REA)		RÉGIMEN GENERAL (RG)			TOTAL (T)		
	REA. N° AFILIADOS BONIFICA DOS (a)	REA. IMPORTES (b)	RG. N° TRABAJAD ORES (c)	CCC CON BONIFICA CIONES (d)	RG. IMPORTES (e)	T. TRABAJAD ORES (f)	T. CCC (g)	T. IMPORTES (h)
						(f)=(a)+(c)	(g)=(a)+(d)	(h)=(b)+(e)
2004	13.944	1.273.407 €		8.236	2.782.357 €	13.944	22.180	4.055.764 €
2005	17.937	1.685.705 €		12.241	4.652.132 €	17.937	30.178	6.337.837 €
2006	20.018	1.970.262 €	10.885	13.202	5.152.086 €	30.903	33.220	7.122.348 €
2007	22.451	2.296.580 €	44.614	13.240	5.555.217 €	67.065	35.691	7.851.797 €
2008	24.824	2.606.767 €	46.281	13.545	5.940.740 €	71.105	38.369	8.547.507 €
2009	25.189	2.744.373 €	44.707	13.546	5.910.927 €	69.896	38.735	8.655.300 €
SUBTOTAL 2004-2009	124.363	12.577.094 €	146.487	74.010	29.993.459 €	270.850	198.373	42.570.553 €
2010 (*)	25.540	2.856.908 €	45.740	13.868	6.190.940 €	71.280	39.408	9.047.848 €
TOTAL 2004-2010	149.903	15.434.002 €	192.227	87.878	36.184.399 €	342.130	237.781	51.618.401 €

(*): Datos agregados estimados en proporción a las cifras registradas hasta el 31 de marzo.

Gráfico 3.3: Trabajadores bonificados

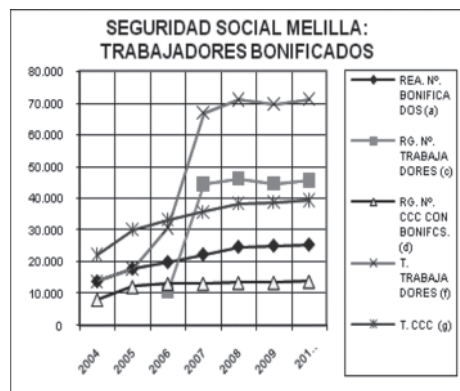
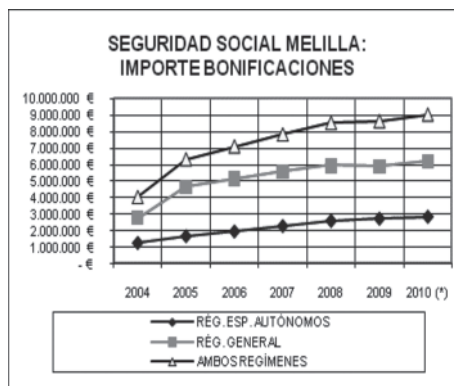


Gráfico 3.4: Importe de bonificaciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social (2010)

Como resulta inmediato, se constata una evolución ascendente tanto en términos de las personas cuyas cuotas han sido bonificadas, como de importes. La diferencia en cuanto a las pendientes de las curvas respectivas (es decir, en cuanto a las tasas de crecimiento) no es significativa, ya que en el caso de los importes, al tratarse de euros corrientes están incorporados fenómenos externos (fundamentalmente el IPC y/o el deflactor del PIB).

Más allá de la citada diferencia de pendientes entre las dos curvas, en ambos casos coinciden las siguientes etapas: hasta finales de 2005 se experimenta una tasa de crecimiento positiva y creciente; a partir de ahí y hasta finales de 2008, si bien la tasa de crecimiento sigue siendo positiva se va desacelerando; desde entonces la curva tiende a hacerse plana (asintótica), lo que significaría que el modelo está agotando actualmente su capacidad de crecimiento.

Tal situación en 2009 y 2010 coincide con lo experimentado en el caso de la evolución de las afiliaciones a la Seguridad Social, ya comentado. En definitiva, volviendo a las bonificaciones en sentido estricto, el modelo parece haber alcanzado su techo de repercusión en trabajadores concernidos y, simultáneamente, en los correspondientes importes.

3.3. Contrataciones

En la tabla (3.3) y el gráfico (3.5) posteriores se aportan datos sobre las contrataciones en Melilla registradas en el SPEE;¹⁴ también en este caso se trata de datos agregados al no disponerse de su desglose por los sectores concernidos.

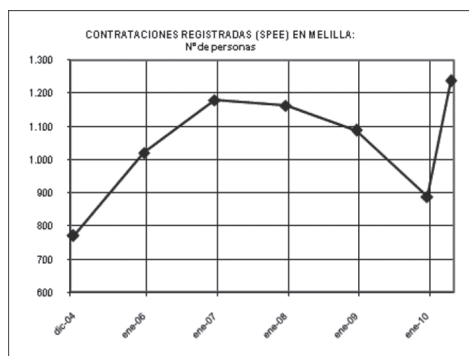
De entrada, creemos debe prescindirse de los datos correspondientes a abril de 2010, debido a que muy probablemente adolecen de estacionalidad con respecto a los demás períodos considerados: el mes de diciembre en todos los casos. Observando ya el resto de los datos, se constata que tras un primer año de crecimiento positivo y elevado, en el siguiente la tasa decrece, si bien sigue siendo positiva; desde diciembre 2008 la tasa es ya negativa, con una pendiente decreciente cada vez más pronunciada. A pesar de dicha evolución, la tasa de crecimiento acumulado para el período resulta positiva (889 contratos en diciembre 2009 frente a 771 en diciembre 2004).

¹⁴ Servicio Público de Empleo Estatal (antes INEM)

Tabla 3.3: Contrataciones registradas

CONTRATACIONES REGISTRADAS (SPEE) EN MELILLA			
NUMERO ABSOLUTO DE PERSONAS			
MES-AÑO	TOTAL		
	CIFRAS MES	VARIACIÓN SOBRE PERÍODO ANTERIOR (*)	
	Personas	Personas	Porcentajes
dic-04	771		
dic-05	1.021	250	32,43%
dic-06	1.179	158	15,48%
dic-07	1.163	-16	-1,36%
dic-08	1.088	-75	-6,45%
dic-09	889	-199	-18,29%
abr-10	1.238	349	39,26%

Gráfico 3.5: Contrataciones registradas



(*) Interanual, excepto en el caso de abril 2010 (sobre diciembre 09)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEM y del SPEE (2010)

En un escenario *ceteris paribus* de todas las variables independientes que, incluida la constituida por la bonificación de cuotas, influyen en la contratación, se comprueba también en este ámbito la validez, en general, de lo ya dicho para los dos casos anteriores.

3.4. Tasas de actividad

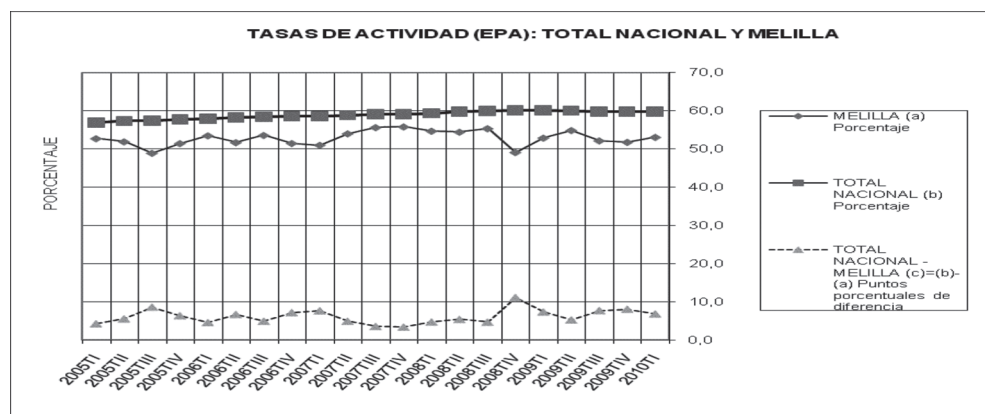
En la tabla (3.4) y el gráfico (3.6) ‘ulteriores se aportan datos sobre la evolución de la tasa de actividad registrada en Melilla, y en España en su conjunto, desde el primer trimestre de 2005 hasta el primero de 2010, ambos inclusive.

Como puede comprobarse, la tasa de actividad en Melilla ha sido siempre inferior a la de España, en 6’1 puntos porcentuales diferenciales de media (para los 21 trimestres considerados). La evolución en el período no ha experimentado oscilaciones destacables, con la excepción de algunos picos aislados que van desde un mínimo de 3’34 puntos porcentuales de diferencia (2007TIV), hasta un máximo de 11’11 (2008TIV). Considerando el período por tramos, es de destacar en primer lugar el que finaliza en el tercer trimestre de 2008, dentro del cual se detecta una tendencia de convergencia de la tasa de actividad de Melilla respecto de la nacional; seguidamente se da paso a una evolución ligeramente divergente, que persiste en la actualidad.

Tabla 3.4: Tasas de actividad

TASAS DE ACTIVIDAD			
Encuesta de Población Activa (EPA)	MELILLA	TOTAL NACIONAL	TOTAL NACIONAL - MELILLA
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a)
	Porcentaje	Porcentaje	Puntos porcentuales de diferencia
2010TI	53,03	59,83	6,80
2009TIV	51,72	59,76	8,04
2009TIII	52,10	59,81	7,71
2009TII	54,82	60,06	5,24
2009TI	52,83	60,15	7,32
2008TIV	49,02	60,13	11,11
2008TIII	55,31	59,95	4,64
2008TII	54,39	59,76	5,37
2008TI	54,65	59,35	4,70
2007TIV	55,78	59,12	3,34
2007TIII	55,59	59,10	3,51
2007TII	53,96	58,86	4,90
2007TI	50,94	58,58	7,64
2006TIV	51,41	58,58	7,17
2006TIII	53,53	58,44	4,91
2006TII	51,63	58,30	6,67
2006TI	53,43	57,98	4,55
2005TIV	51,38	57,72	6,34
2005TIII	48,83	57,43	8,60
2005TII	51,84	57,35	5,51
2005TI	52,67	56,90	4,23

Gráfico 3.6: Tasas de actividad



Nota.- Tasa de actividad: Porcentaje de activos respecto de la población total.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

Si introducimos en el análisis la consideración de la evolución de la población total, por ser una de las dos variables que conforman la tasa de actividad (la otra es obviamente la población activa), comprobamos que la tasa acumulada de crecimiento de la población entre 2004 y 2009 es del 7'6% en el caso de España y del 5'1% en el caso de Melilla. El efecto inmediato es que si la población de Melilla hubiera crecido a la tasa más alta del conjunto de España, las tasas de actividad de Melilla habrían sido inferiores a las efectivamente registradas, con lo que, por otra parte, habrían tenido una mayor divergencia respecto de las tasas de España.

A pesar de no poderse documentar una correlación positiva entre el aumento de bonificaciones en Melilla y la evolución de la tasa de actividad, al haber permanecido esta casi invariable a lo largo del período considerado, debe tenerse en cuenta un hecho de interés para un análisis alternativo. Se trata de que, al haber experimentado la población total de Melilla un crecimiento acumulado entre 2004 y 2009 del 5'1%, se tiene que haber producido una absorción de ese incremento de población total por parte de la población activa (al haber permanecido esta casi invariable en términos de tasa); dicho de otra manera, si pasamos de términos de tasa de población activa (casi invariable) a términos absolutos, las personas activas han debido incrementarse en dicho período en, aproximadamente, el 5'1% antes citado, es decir, en unas 3.418 personas. Siguiendo este razonamiento, se ha procedido a calcular la correlación entre la evolución del importe de las bonificaciones entre 2004 y 2009 y la evolución de las personas activas en una senda coincidente con la evolución experimentada por la evolución de la población total de Melilla; pues bien, el resultado es un Coeficiente de Correlación de 0'767968 (con un Coeficiente R2 de 0'589775), no demasiado elevado pero tampoco desdeñable.

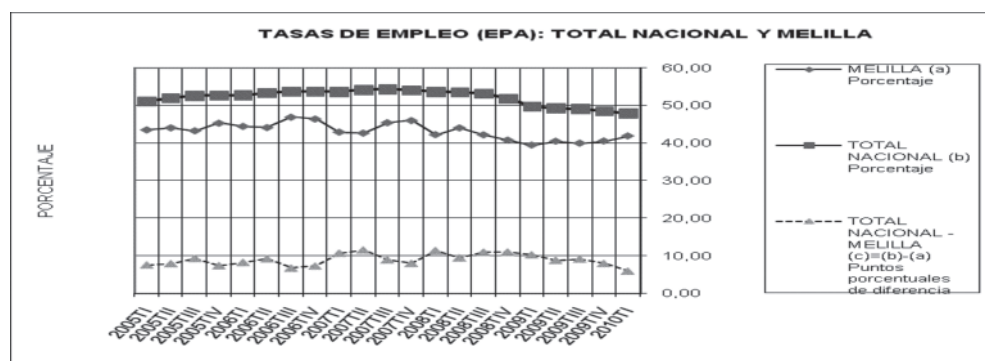
3.5. Tasas de empleo

En la tabla (3.5) y el gráfico (3.7) siguientes se aportan datos sobre la evolución de la tasa de empleo registrada en Melilla, y en España en su conjunto, desde el primer trimestre de 2005 hasta el primero de 2010, ambos inclusive.

Tabla 3.5:Tasas de empleo

TASAS DE EMPLEO			
Encuesta de Población Activa (EPA)	MELILLA	TOTAL NACIONAL	TOTAL NACIONAL - MELILLA
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a)
	Porcentaje	Porcentaje	Puntos porcentuales de diferencia
2010T1	41,88	47,84	5,96
2009TIV	40,51	48,50	7,99
2009TIII	39,92	49,09	9,17
2009TII	40,45	49,29	8,84
2009TI	39,42	49,70	10,28
2008TIV	40,75	51,77	11,02
2008TIII	42,16	53,16	11,00
2008TII	44,04	53,52	9,48
2008TI	42,22	53,63	11,41
2007TIV	46,01	54,03	8,02
2007TIII	45,42	54,36	8,94
2007TII	42,62	54,18	11,56
2007TI	42,90	53,62	10,72
2006TIV	46,41	53,72	7,31
2006TIII	46,91	53,68	6,77
2006TII	44,11	53,32	9,21
2006TI	44,44	52,72	8,28
2005TIV	45,30	52,70	7,40
2005TIII	43,25	52,59	9,34
2005TII	44,05	52,00	7,95
2005TI	43,50	51,10	7,60

Gráfico 3.7:Tasas de empleo



Nota.- Tasa de empleo: Porcentaje de ocupados respecto de la población total.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

Si nos centramos en la evolución de la tasa de empleo en Melilla, prescindiendo de la nacional, se comprueba que para el período comprendido entre 2005 y 2009 (único para el que existen datos completos que permitan el correspondiente análisis), ha existido una correlación negativa, si bien no significativa, entre el importe de las bonificaciones y la tasa de empleo; en efecto, según los cálculos efectuados, el correspondiente Coeficiente de Correlación se sitúa en -0'781544 (que a su vez presenta un Coeficiente R2 de 0'610811).¹⁵

Pasando ahora a términos comparativos entre Melilla y el total de España se observa lo siguiente: a) La tasa de empleo en Melilla ha sido siempre inferior a la de España, en 9'0 puntos porcentuales diferenciales de media (para los 21 trimestres considerados); b) La evolución en el período no ha experimentado oscilaciones destacables, con la excepción de algunos picos aislados que van desde un máximo de 11'56 puntos porcentuales de diferencia (2007TII), hasta un mínimo de 5'96 (2010TI); c) Considerando el período por tramos, es de destacar en primer lugar el que finaliza en el primer trimestre de 2009, dentro del cual se detecta una tendencia de ligera divergencia de la tasa de empleo de Melilla respecto de la nacional; seguidamente se da paso a una evolución ligeramente convergente, que persiste en la actualidad.

Si al igual que se ha hecho en el epígrafe anterior se prescinde del análisis en términos de tasa, por su escasa utilidad al poder enmascarar aumentos de personas ocupadas simultáneos al de población total, y se efectúa un análisis alternativo a partir de valores absolutos, es decir, de número de personas ocupadas, la correlación que resulta entre las bonificaciones vigentes y las personas ocupadas es positiva pero sin entidad suficiente; en efecto, el Coeficiente de Correlación se queda en 0,362688 (con un Coeficiente R2 de 0'135428).

3.6. Paro

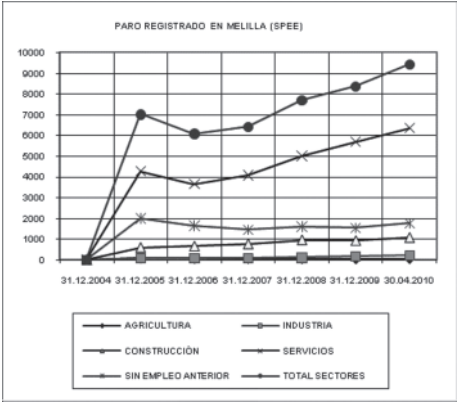
En las tablas (3.6 y 3.7) y gráficos (3.8 y 3.9) siguientes se aportan datos sobre la evolución del paro en Melilla, así como en España en su conjunto, desde el primer trimestre de 2005 hasta el primero de 2010, ambos inclusive.

¹⁵ Los importes utilizados en el cálculo son los que se recogen en el apartado 3.2 (Bonificaciones) y las tasas de empleo incluidas en este.

Tabla 3.6: Paro registrado

PARO REGISTRADO EN MELILLA (SPEE)			
NUMERO ABSOLUTO DE PERSONAS			
MES-AÑO	TOTAL		
	CIFRAS MES	VARIACIÓN SOBRE PERÍODO ANTERIOR (*)	
		Personas	%
dic-04	4.568		
dic-05	7.018	2.450	53,63%
dic-06	6.076	-942	-13,42%
dic-07	6.411	335	5,51%
dic-08	7.709	1.298	20,25%
dic-09	8.351	642	8,33%
abr-10	9.418	1.067	12,78%

Gráfico 3.8: Paro registrado



(*) Interanual, excepto en el caso de abril 2010 (sobre diciembre 09)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEM y del SPEE (2010)

Tabla 3.7: Tasas de paro

TASA DE PARO			
Encuesta de Población Activa (EPA)	MELILLA	TOTAL NACIONAL	MELILLA – TOTAL NACIONAL
	(a) Porcentaje	(b) Porcentaje	(c)=(b)-(a) Puntos porcentuales de diferencia
2010TI	21,02	20,05	0,97
2009TIV	21,68	18,83	2,85
2009TIII	23,39	17,93	5,46
2009TII	26,22	17,92	8,30
2009TI	25,39	17,36	8,03
2008TIV	16,87	13,91	2,96
2008TIII	23,77	11,33	12,44
2008TII	19,04	10,44	8,60
2008TI	22,74	9,63	13,11
2007TIV	17,52	8,60	8,92
2007TIII	18,29	8,03	10,26
2007TII	21,02	7,95	13,07
2007TI	15,79	8,47	7,32
2006TIV	9,73	8,30	1,43
2006TIII	12,37	8,15	4,22
2006TII	14,57	8,53	6,04
2006TI	16,82	9,07	7,75
2005TIV	11,83	8,70	3,13
2005TIII	11,43	8,42	3,01
2005TII	15,03	9,33	5,70
2005TI	17,41	10,19	7,22

Gráfico 3.9: Tasas de paro



Nota.- Tasa de paro: Porcentaje de parados respecto de la población activa.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

En términos comparativos con el total de España, los 7'22 puntos porcentuales con que la tasa de paro de Melilla, en términos de la EPA,¹⁶ superaba a España en 2005, tras una serie de altibajos se han reducido en 2010 (primer trimestre) a 0'97. La convergencia se está produciendo, no obstante, no en el entorno de partida de España en 2005: una tasa de paro del 10'19 (el 17'41% en Melilla), sino en el entorno alcanzado por España (tras un período de crecimiento ininterrumpido de dicha tasa comenzado en el segundo semestre de 2007) en el primer trimestre de 2010 (20'05% España y 21'02% Melilla).

Si prescindimos de comparaciones, puede observarse que la tasa de paro en Melilla ha mantenido desde 2005 hasta hoy, en términos generales y con independencia de los altibajos intermedios registrados, una evolución creciente. Se ha pasado, como acaba de señalarse, de una tasa del 17'41% en 2005T1 a otra del 21'02% en 2010T1.

Por otra parte y como puede comprobarse asimismo, la contribución de los diferentes sectores económicos al paro registrado en Melilla es, en valores absolutos y por orden de menos a más, la siguiente: 1º) Agricultura; 2º) Industria; 3º) Construcción; 4º) Grupo de personas sin empleo anterior; 5º) Servicios. Es precisamente este último

¹⁶ Encuesta de Población Activa, sobre la que el INE advierte de que en el caso de Melilla y Ceuta debe tomarse con precaución, al poder estar afectada por errores de muestreo.

sector el que destaca sobre los demás en cuanto a crecimiento de personas paradas a lo largo del período considerado.

Pese a la convergencia señalada de la tasa de paro de Melilla respecto de la de España, se da la paradoja de que, al haberse alcanzado tras un período de crecimiento neto de ambas tasas, no es posible documentar una correlación negativa entre el aumento de bonificaciones en Melilla y la evolución de la tasa de paro. Empero, si recurrimos a la evolución de las diferencias porcentuales entre la tasa de paro Melilla-España entre 2005 y 2010 (utilizando los datos del cuarto trimestre entre 2005 y 2009 y del primero en 2010), la reducción de dicho diferencial (supuesta variable dependiente), simultáneamente a la coexistencia de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social en Melilla (supuesta variable independiente), comporta a simple vista una correlación negativa. Pues bien, efectuados los cálculos correspondientes, el resultado es, en efecto, un Coeficiente de Correlación negativo: -0,121669 (con un Coeficiente R^2 0,014803); sin embargo, la proximidad al cero de ambos coeficientes viene a indicar la práctica ausencia de correlación significativa entre las variables analizadas.

4. EVALUACIÓN PROPIA DE OTRAS VARIABLES

El capítulo anterior ha sido dedicado a la evaluación, en el marco prevenido por la normativa vigente y, en particular, por la ORDENTIN/530/23010, del grado de eficacia de las bonificaciones con relación a los objetivos sociales que se pretenden alcanzar. Sin embargo, dichos objetivos no son los únicos a considerar, habida cuenta que existen otros valores sociales que pueden estar correlacionados, en principio, con las bonificaciones adoptadas. En consecuencia, el presente apartado va a dedicarse al examen de determinados objetivos sociales adicionales a los contemplados hasta ahora.

4.1. Convenios colectivos

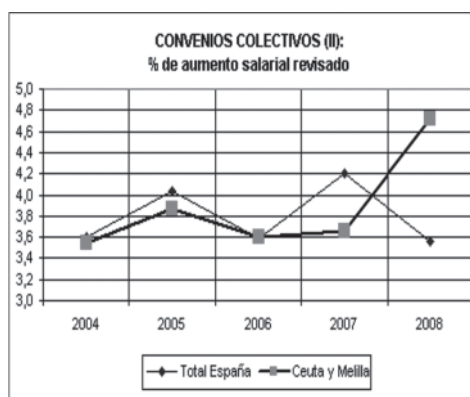
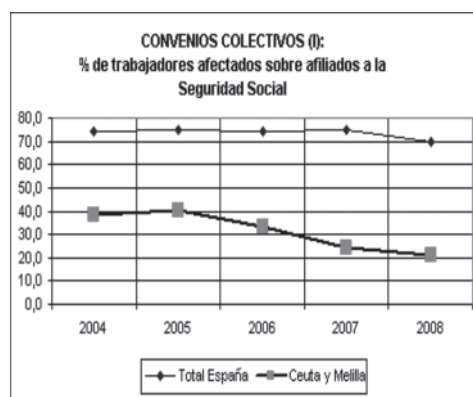
En ausencia de datos sobre convenios colectivos en Melilla referidos a los distintos sectores beneficiados por las bonificaciones, van a utilizarse los datos agregados que, correspondientes a Melilla y Ceuta conjuntamente, por una parte, y a España en general, por otra, se ofrecen en la tabla (3.8) y el gráfico (3.10) que se insertan seguidamente.

Tabla 3.8: Convenios colectivos

Convenios colectivos (I)					
% de trabajadores afectados sobre afiliados a la SS (11)					
	Porcentaje				
	2004	2005	2006	2007	2008
Total España	74,08	75,07	74,29	74,92	70,02
Ceuta y Melilla	38,64	40,09	33,25	24,57	20,95
Ceuta	...	...	...	...	...
Melilla	...	...	...	...	...

Convenios colectivos (II)					
% de aumento salarial revisado (12)					
	Porcentaje				
	2004	2005	2006	2007	2008
Total España	3,60	4,04	3,59	4,21	3,55
Ceuta y Melilla	3,54	3,87	3,60	3,66	4,71
Ceuta	...	...	...	...	...
Melilla	...	...	...	...	...

Gráfico 3.10: Convenios colectivos



(11) Incluye los afiliados al régimen general y a los regímenes especiales de la minería del carbón, el agrario por cuenta ajena y el del mar por cuenta ajena.

(11) y (12) Los años son los del inicio de los efectos económicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

Como puede verificarse, la adopción de las bonificaciones en las cuotas no se ha traducido en un aumento de la relación entre los trabajadores afectados por los diferentes convenios colectivos y el total de trabajadores afiliados a la Seguridad Social. Si, por otra parte, comparamos la evolución registrada en Melilla y Ceuta en este aspecto, con la evolución del total nacional, comprobamos que el diferencial en contra de Melilla y Ceuta se ha ido agrandando, pasando de 35,4 puntos porcentuales en 2004 a 49,1 en 2008. En definitiva, la adopción de las bonificaciones no ha servido en Melilla y Ceuta para la extensión de convenios colectivos entre los trabajadores afiliados a la Seguridad Social.

Por el contrario, en términos de porcentaje de aumento salarial revisado sí se ha registrado un aumento en Melilla y Ceuta a partir de 2006, débil en 2007 y pronunciado en 2008. Dicha situación positiva contrasta con la experimentada en sentido contrario en el ámbito nacional; en efecto, Melilla y Ceuta han pasado de registrar en 2004 un diferencial negativo de 0'06 puntos porcentuales con respecto a España en su conjunto, a un diferencial positivo de 1'16 en 2008. La correlación entre las bonificaciones y los aumentos salariales calculada para el período del que se dispone de suficientes datos: 2004-2008, si bien ha sido de signo positivo es escasamente significativa; en efecto, los cálculos efectuados determinan un Coeficiente de Correlación de tan sólo 0'618319 (que a su vez cuenta con un Coeficiente R2 de 0,382318).¹⁷

En consecuencia, si bien es cierto que las bonificaciones no se han traducido en una mayor cobertura de los trabajadores mediante convenios colectivos, no lo es menos que el porcentaje de aumento salarial revisado sí ha crecido.

4.2. Remuneraciones por asalariado

A continuación van a insertarse las tablas (3.9) y los gráficos (3.11) elaborados con la remuneración de los asalariados por sectores y subsectores (ramas) de actividad, en términos del incremento interanual acumulado entre 2004 y 2007. Los datos se refieren tanto a Melilla en particular como al total de España.

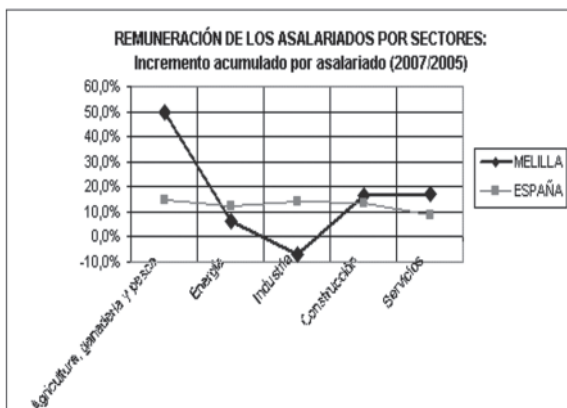
Empezando por un ámbito desagregado: los subsectores englobados en el sector servicios, destacan los servicios de hostelería, en tanto las remuneraciones por asalariado en Melilla han experimentado un retroceso acumulado, en el período 2004-2007, del 11'4% (el 9'4% en el caso del total de España). Para el total de los sectores, el incremento anual acumulado por asalariado para el período 2004-2007 ha sido en Melilla del 16'5%, frente al 10,5% en el caso del total de España.

¹⁷ Los importes utilizados en el cálculo son los que se recogen en el apartado 3.2 (Bonificaciones) y los porcentajes de aumento salarial incluidos en este.

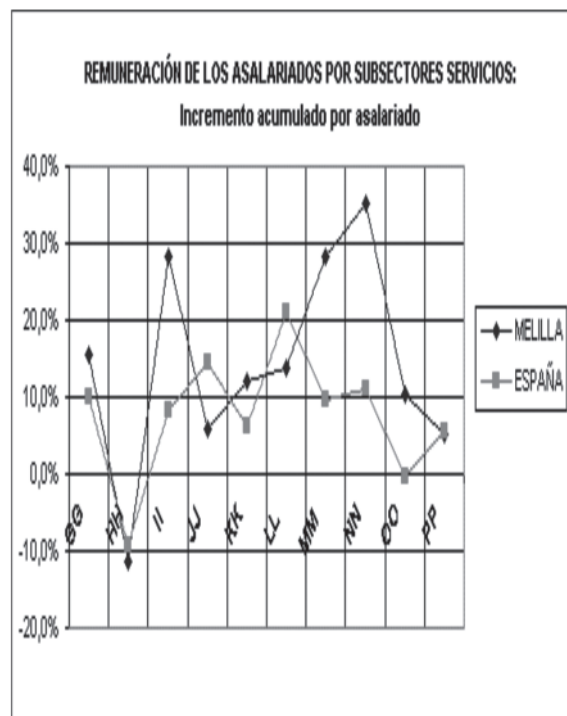
Tabla 3.9: Remuneración asalariados

REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD: INCREMENTO ACUMULADO (2007/2004) POR ASALARIADO		
	MELILLA	ESPAÑA
Agricultura, ganadería y pesca	50,0%	14,9%
Energía	6,1%	12,4%
Industria	-7,1%	14,0%
Construcción	16,3%	13,3%
Servicios	16,9%	9,0%

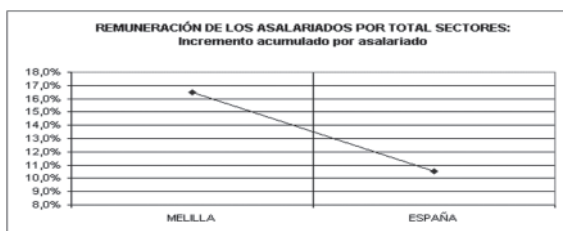
Gráfico 3.11: Remuneración asalariados



251663872REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS POR SUBSECTORES DE SERVICIOS: INCREMENTO ACUMULADO (2007/2004) POR ASALARIADO		
	MELILLA	ESPAÑA
GG Comercio y reparación	15,5%	10,1%
HH Hostelería	-11,4%	-9,4%
II Transporte y comunicaciones	28,2%	8,3%
JJ Intermediación financiera	5,8%	14,5%
KK Inmobiliarias y servicios empresariales	12,2%	6,1%
LL Administración pública	13,9%	21,1%
MM Educación	28,2%	9,8%
NN Actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales	35,2%	11,0%
OO Otros servicios y actividades sociales; servicios personales	10,2%	-0,5%
PP Hogares que emplean personal doméstico	5,1%	5,5%



REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS POR TOTAL SECTORES: INCREMENTO ACUMULADO (2007/2004) POR ASALARIADO		
	MELILLA	ESPAÑA
TOTAL Incremento anual acumulado por asalariado	16,5%	10,5%



Los datos de 2007 son una estimación provisional; los de 2004 a 2006 son definitivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

Centrándonos ya en el ámbito de los sectores, y tras prescindir del examen del primario debido a que al ser sus magnitudes muy pequeñas los resultados pueden adolecer de escasa representatividad, destaca el hecho de que, en el período 2004-2007, las remuneraciones por asalariado de la industria han descendido en Melilla en un 7'1%, en tanto que en el total de España han aumentado en un 14'0%. En el sector de la energía se contraponen un incremento del 6'1% en Melilla frente al 12'4% en España. Por su parte, en el sector de los servicios sobresale un incremento del 16'9% en Melilla frente al 9'0% en España. Por último, en el sector de la construcción no existen diferencias tan significativas, al registrarse un incremento del 16'3% en Melilla frente al 13'3% en España.

4.3. Contratación indefinida

Posteriormente se insertan las tablas (3.10) y los gráficos (3.12) elaborados a partir de la información disponible sobre los contratos registrados de duración indefinida, distinguiendo dos variables: por una parte, el porcentaje de los contratos registrados de duración indefinida con respecto al total de contratos; y por otro lado, el porcentaje de asalariados con contrato indefinido respecto del total de asalariados. Los ámbitos seleccionados han sido Melilla y Ceuta (sólo se ha dispuesto de datos conjuntos) y el total de España.

En cuanto al porcentaje de contratos registrados de duración indefinida, se documenta un alza entre 2004 (6'96%) y 2006 (10'67%). A partir de entonces se detecta un descenso que lleva el porcentaje hasta el 8'49, por encima, no obstante, del nivel de partida en 2004. En términos comparativos con el total de España, en ambos espacios se registra una evolución similar, si bien Melilla siempre por debajo y, desde 2006, con un diferencial negativo cada vez mayor.

En lo atinente al porcentaje de asalariados con contrato indefinido, en Melilla se ha registrado un crecimiento sostenido entre 2004 (62'69%) y 2007 (67'13%). A partir de

entonces se detecta un descenso paulatino que lleva el porcentaje hasta el 65'55, por encima, no obstante, del nivel de partida en 2004. En términos comparativos con el total de España, en ambos espacios se registra una evolución inversa; así, la práctica convergencia que se había conseguido en 2006, se torna a continuación en divergencia, de manera que en 2008 el diferencial negativo de Melilla se sitúa en 5'19 puntos porcentuales (4'86 en 2004).

Tabla 3.10: Contratos registrados de duración indefinida

CONTRATOS REGISTRADOS DE DURACIÓN INDEFINIDA (I)					
% de contratos registrds. de duración indefinida (7)					
	2004	2005	2006	2007	2008
España	8,68	8,99	11,75	11,92	11,46
Ceuta y Melilla	6,96	8,57	10,67	9,92	8,49

CONTRATOS REGISTRADOS DE DURACIÓN INDEFINIDA (II)					
% de asalariados con contrato indefinido					
	2004	2005	2006	2007	2008
Total España	67,55	66,66	65,96	68,34	70,74
Ceuta y Melilla	62,69	62,72	66,58	67,13	65,55

Gráfico 3.12: Contratos registrados de duración indefinida



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

Calculada la correlación entre las bonificaciones de cuotas y las variables acabadas de comentar, para el período 2004-2008, los resultados son: a) En el caso del porcentaje de contratos registrados de duración indefinida, el Coeficiente de Correlación es positivo, si bien poco significativo: en concreto 0'646129 (con un Coeficiente R2 de 0,417483); b) En el caso del porcentaje de asalariados con contrato indefinido, el Coeficiente de Correlación es también positivo, más significativo que el anterior pero tampoco demasiado: en concreto 0'757711 (con un Coeficiente R2 de 0,574125).

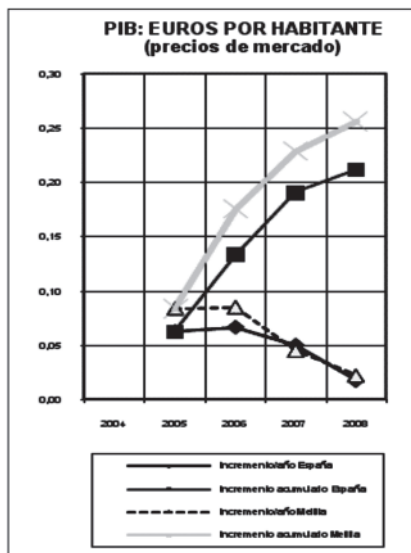
4.4. PIB por habitante y VAB por sectores

Seguidamente se inserta la tabla (3.11) y el gráfico (3.13), elaborados a partir de la información disponible sobre la evolución del Producto Interior Bruto (PIB) por habitante, para Melilla y el total de España en el período 2004-2008.

Tabla 3.11: PIB

PRODUCTO INTERIOR BRUTO					
Importes a precios de mercado (1): Euros por habitante					
	2004	2005	2006	2007	2008
Total España	19.700	20.941	22.335	23.460	23.874
Incremento/año España		6,3%	6,7%	5,0%	1,8%
Incremento acumulado España		6,3%	13,4%	19,1%	21,2%
Total Melilla	17.155	18.592	20.170	21.085	21.555
Incremento/año Melilla		8,4%	8,5%	4,5%	2,2%
Incremento acumulado Melilla		8,4%	17,6%	22,9%	25,6%

Gráfico 3.13: PIB



(1) La población utilizada para calcular el PIB por habitante está calculada a 1 de julio. Cifras revisadas en base al Censo de 2001. En julio de 2007 se han actualizado las estimaciones de 2002 a 2007. Los datos de 2006 y 2007 son una estimación provisional y los de 2008 son una estimación avance.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

Como puede constatare, el crecimiento interanual del Producto Interior Bruto (PIB) por habitante en Melilla ha estado por encima del total de España entre 2005 y 2009, a excepción de 2007 y con la particularidad de que en 2008 el diferencial a favor de Melilla ha sido más escaso (0'4 puntos porcentuales) que en los dos primeros años del período (2'1 y 1'8 puntos porcentuales respectivamente). En términos de crecimiento acumulado en el citado período, siempre ha existido un diferencial favorable y progresivo a favor de Melilla; ha pasado de 2'1 puntos porcentuales en 2005 a 4'4 en 2008. El

cálculo de la correlación entre las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social y el importe en euros por habitante del PIB a precios de mercado, referidas ambas variables a Melilla, da un elevadísimo Coeficiente de Correlación: 0,977630 (con un Coeficiente R2 de 0,955760). El problema es determinar cuál de ambas variables se comporta como independiente y cuál como dependiente, así como efectuar las mediciones precisas. En principio, sería el crecimiento económico el que explicaría el aumento del número de trabajadores concernidos por las bonificaciones y del importe de éstas (en un marco estable de sectores afectados y del 40% de bonificación); sin embargo, también las propias bonificaciones impulsarían, a través del crecimiento del empleo, el crecimiento económico. Estaríamos entonces ante correlaciones cruzadas que precisarían de un análisis para que por el momento no disponemos de los datos necesarios.

Al objeto de intentar pasar ahora a un análisis con el mayor grado de desagregación que nos permitan los datos disponibles, se insertan a continuación la tabla (3.12) y el gráfico (3.14), elaborados a partir de la información disponible sobre la evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) a precios básicos por sectores de actividad, para Melilla y el total de España en el período 2004-2008

Pueden observarse las siguientes características de la estructura sectorial de Melilla:

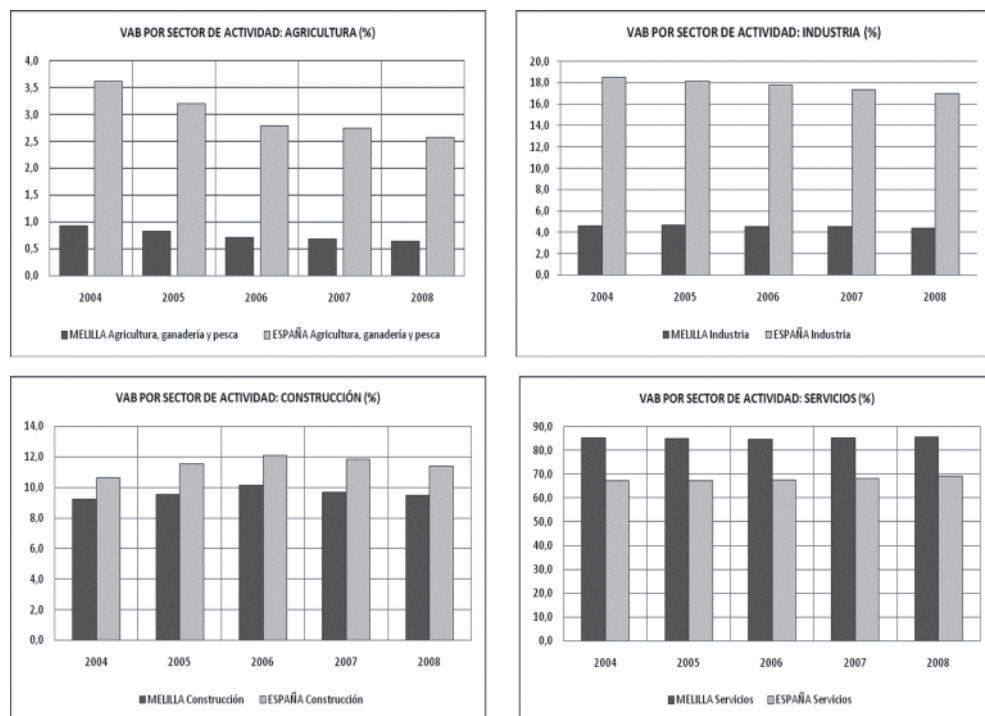
- a) La agricultura, ganadería y pesca continúa siendo prácticamente testimonial, sin duda por la carencia de recursos naturales;¹⁸
- b) La industria tiene una participación muy por debajo de la media del total de España, evolucionando a lo largo del período estudiado entre el 4'6% y el 4'4% (España entre el 18'5% y el 17'0%);
- c) La construcción presenta un peso relativo similar al del conjunto de España, siempre dentro de la evolución descendente general iniciada en 2007;
- d) Los servicios presentan en el caso de Melilla un peso mayor que en el conjunto de España: en 2008 el 85'4% en Melilla (frente al 69'0% en España). Sin embargo, debe destacarse la coexistencia, dentro de este último diferencial positivo, de situaciones muy dispares; como ejemplo: mientras la Administración pública emplea al 27'85% de los afiliados al Régimen General de la Seguridad Social, el siguiente subsector por orden de importancia: el "Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas", emplea tan sólo al 9'23%.

¹⁸ Así como, entre otras causas, por la no-pertenencia de Melilla al Territorio Aduanero Comunitario y las inocuas reglas de origen correspondientes. En tanto no cambie, en su caso, el marco citado puede considerarse una actividad sin futuro.

Tabla 3.12: VAB

VALOR AÑADIDO BRUTO					
Distribución porcentual del VAB a precios básicos por sectores de actividad (2)					
	2004	2005	2006	2007	2008
ESPAÑA Agricultura, ganadería y pesca	3,6	3,2	2,8	2,7	2,6
MELILLA Agricultura, ganadería y pesca	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6
ESPAÑA Industria	18,5	18,2	17,8	17,3	17,0
MELILLA Industria	4,6	4,7	4,5	4,5	4,4
ESPAÑA Construcción	10,6	11,5	12,1	11,8	11,4
MELILLA Construcción	9,2	9,5	10,1	9,7	9,5
ESPAÑA Servicios	67,3	67,1	67,4	68,1	69,0
MELILLA Servicios	85,2	85,0	84,7	85,1	85,4

Gráfico 3.14: VAB



(2) La industria no incluye la construcción. Datos 2006 y 2007: estimación provisional; 2008: estimación avance.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

CONCLUSIONES

Las conclusiones que cabe extraer para el caso de la ciudad de Melilla, sobre la base del trabajo desarrollado, son las siguientes:

1ª. Afiliación a la Seguridad Social:

El análisis de la evolución en el período 2004-2010 justifica que, si se quieren reactivar los efectos positivos registrados hasta 2009 sobre la afiliación total a la Seguridad Social en Melilla, se adopten medidas adicionales a las iniciadas en 2004 en materia de bonificación de cuotas, bien entendido que la bonificación no es la única causa explicativa de los efectos finales sobre la citada afiliación.

2ª. Bonificaciones:

Resulta válido también aquí, *mutatis mutandis*, lo ya dicho en el epígrafe anterior. Es decir, que la incapacidad a la que se ha llegado para permitir efectos adicionales a los conseguidos hasta ahora, justificaría asimismo, si se quieren impulsar los objetivos sociales sobre Melilla buscados por el sistema de bonificación de cuotas a la Seguridad Social, la necesidad de adoptar nuevas medidas.

3ª. Contrataciones:

Resulta asimismo válida en este ámbito, también *mutatis mutandis*, la conclusión obtenida en el caso del primero. En efecto, la evolución de la situación y su deterioro a partir de 2007 justifican, si se quiere reactivar los efectos positivos sobre la contratación de trabajadores en Melilla, la necesidad de adoptar medidas adicionales a las iniciadas en 2004 en materia de bonificación de cuotas, bien entendido también que la bonificación no es la única causa explicativa de los efectos finales sobre la citada contratación.

4ª. Tasas de actividad:

La moderada correlación positiva existente entre el aumento de bonificaciones en Melilla y la evolución del número de personas activas, permite concluir que una ampliación y extensión de las bonificaciones tendrá algún efecto, positivo y moderado asimismo, en esta evolución. Las implicaciones a tener presente en tal escenario son dos: por una parte, las bonificaciones trabajan a favor del crecimiento económico al permitir incrementar la población activa con relación

a la inactiva (siempre que exista una repercusión positiva en el empleo); y por otro lado, dicho incremento de la población activa ejerce un efecto indeterminado en términos de tasa de paro, según sea su composición entre parados y ocupados.¹⁹

5ª. Tasas de empleo:

La tímida convergencia de la tasa de empleo de Melilla respecto de la de España, experimentada recientemente, coexiste, significativamente, con un descenso de esta última. En consecuencia, las bonificaciones actualmente vigentes no pueden considerarse con entidad suficiente para consolidar una nueva etapa de correlación positiva con la tasa de empleo. Por otra parte, la concurrencia de una baja correlación no debe entenderse en el sentido de que deba prescindirse de la variable bonificaciones, ya que podría ser válido el acompañarse de otras de manera que la combinación de todas ellas permitiera efectos sinérgicos. En el mejor de los casos, las bonificaciones serían, en sus configuraciones actuales, necesarias pero no suficientes. Además, no deben obviarse las prevenciones a introducir en el análisis por causa de los conocidos planes de empleo.

6ª. Paro:

Si bien es cierto que no puede documentarse una correlación negativa entre las bonificaciones en Melilla y la evolución de la tasa de paro, no lo es menos que, al encontrarnos en el ámbito de actuación de fenómenos sociales (y por ello existir restricciones insuperables para realizar determinadas experimentaciones ancladas en la realidad), no puede descartarse a priori que, sin la concurrencia de las citadas bonificaciones, la tasa de paro pudiera haber evolucionado de manera aún peor que la finalmente registrada; en tal supuesto, sí existiría correlación negativa entre las bonificaciones y la citada tasa. De hecho, la tasa de paro de Melilla y España según la EPA,²⁰ han acabado convergiendo prácticamente en el primer trimestre de 2010, si bien sólo en términos totales²¹ (persisten importantes diferenciales en contra de Melilla en el caso de los

¹⁹ Recuérdese:

²⁰ El SPEE, antiguo INEM, hace tiempo que dejó de publicarla.

²¹ Sin perjuicio de lo ya recordado en una nota anterior, acerca de que la tasa de Melilla debe tomarse con precaución debido a los problemas de muestreo de que puede adolecer.

menores de 25 años y de las mujeres). Adicionalmente, y como ya se ha dicho en la conclusión anterior, deben también tenerse presentes en este caso las prevenciones a introducir en el análisis como consecuencia de los conocidos planes de empleo.

7ª. Convenios colectivos:

Si bien es asimismo cierto que las bonificaciones no se han traducido en que los trabajadores hayan tenido una mayor cobertura de convenios colectivos, no lo es menos que el porcentaje de aumento salarial revisado sí ha crecido, encontrando una explicación en términos de correlación, si bien limitada, en las bonificaciones vigentes desde 2004.

8ª. Remuneraciones por asalariado:

El comportamiento en Melilla de las remuneraciones de los asalariados permite concluir: a) Se ha registrado un descenso en el caso de dos ramas de actividad bonificadas para las que se dispone de datos específicos: la industria (-7'1%) y la hostelería (-11'4%), por lo que al menos en estos dos casos no puede documentarse que las bonificaciones hayan tenido una repercusión positiva sobre las remuneraciones de los asalariados; b) Si bien en términos agregados sectoriales se ha producido un aumento y, además, este ha sobrepasado el registrado en el conjunto de España, habida cuenta de lo acabado de expresar para el caso de industria y hostelería no puede documentarse que tal aumento haya sido debido a las bonificaciones, salvo en el caso de que hayan concurrido lo que se conoce como subvenciones (o ayudas, bonificaciones, etc.) empresariales cruzadas; c) La no-detección del hipotético impacto que las bonificaciones habrían originado sobre las remuneraciones de los asalariados, debe entenderse sin perjuicio de la existencia de efectos, en su caso, sobre otras variables.

9ª. Contratación indefinida:

Considerando la existencia de dos etapas diferenciadas dentro del período analizado: en este caso 2004-2008, se comprueba que las mismas son coherentes con lo observado al respecto en el caso de otras variables antes examinadas. En efecto, las bonificaciones parecen haber constituido un revulsivo para avanzar en el logro de determinados objetivos sociales, en este caso y de manera limitada

la contratación indefinida, pero tras unos primeros años de efectos positivos el modelo se muestra incapaz de generar efectos añadidos, por lo que habría llegado el momento de adoptar medidas adicionales.

10ª. VAB por habitante:

La estructura económica de Melilla sigue presentando graves desequilibrios sectoriales. Sus características más destacables son: un sector industrial cuya participación en el total del VAB está muy por debajo del caso del total nacional; y un sector servicios donde, junto a la excesiva dependencia del mismo que supone su elevada participación en el total del VAB, coexisten subsectores con unos porcentajes o muy por debajo, o muy por encima del caso de España en su conjunto.

CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, las observaciones que el autor del presente trabajo considera pertinentes, a partir de las conclusiones alcanzadas, son las siguientes:

- 1ª. El análisis de la evolución en el período 2004-2010 justifica que, si se quieren reactivar los efectos positivos registrados hasta 2009 sobre la afiliación total a la Seguridad Social en Melilla, se adopten medidas adicionales a las iniciadas en 2004 en materia de bonificación de cuotas, bien entendido que la bonificación no es la única causa explicativa de los efectos finales sobre la citada afiliación.
- 2ª. Parece fuera de toda duda razonable que la extensión y ampliación de las actuales bonificaciones de determinadas cuotas de la Seguridad Social en la ciudad de Melilla, resultan efectivas para persistir en el logro de los objetivos sociales pretendidos por esta medida desde su puesta en marcha en 2004; en cuanto a su eficiencia, no han sido detectadas hasta ahora medidas alternativas contrastadas como mejores. La extensión y la ampliación citadas no tienen por qué ser conceptos unívocos; en efecto, lo acabado de concluir sobre ambas medidas es igualmente aplicable tanto a extensiones sectoriales que presenten determinadas excepciones, como a ampliaciones porcentuales moduladas diferencialmente.
- 3ª. Otra cuestión distinta es que, si bien dichas medidas se muestran necesarias, no existe certeza sobre su suficiencia para la consecución satisfactoria de los

- objetivos buscados. Pero ello no justifica que las mismas deban eliminarse. Sensu contrario, deben complementarse con otras actuaciones adicionales que procuren, al menos, los mismos objetivos sociales que en 2003 (esencialmente la generación de empleo y su mantenimiento), hoy más difíciles de conseguir en el contexto de una crisis global que, sobrevenida posteriormente, aún persiste.
- 4ª. En línea con lo sostenido por algunos de los diputados que anunciaron en sus intervenciones su voto a favor o su abstención, la aceptación de la toma en consideración de la proposición de ley de la Asamblea de Melilla, no tenía por qué ser incompatible con su perfeccionamiento en el curso del debate ulterior y, consecuentemente, con su aprobación final en los términos que, en su caso, se consensuaran.
- 5ª. En consecuencia, el rechazo por el Congreso de los Diputados a la toma en consideración de la proposición de ley de la Asamblea de Melilla, relativa a la extensión y ampliación de las bonificaciones de determinadas cuotas a la Seguridad Social, supone una ocasión perdida para posibilitar que dicha ciudad avance significativamente en el alcance de los objetivos sociales básicos que su Asamblea demanda.
- 6ª. En el corto o medio plazo queda una nueva oportunidad, en tanto la Ciudad Autónoma de Ceuta ha dejado pendiente la defensa, también en el Congreso de los Diputados, de otra proposición de ley similar a la defendida sin éxito por la Ciudad Autónoma de Melilla y que asimismo afectaría a ambas ciudades.
- 7ª. Por último, debe señalarse que la evolución reciente de las magnitudes macroeconómicas de España, y en particular de las presupuestarias, introduce nuevos elementos cuya repercusión sobre el sistema aquí analizado parece negativa. Pero ese interrogante constituye el objeto de otro análisis que, recurriendo a Max Weber en *El Político y el Científico*, parece oportuno que comenzara por dilucidar si debe desarrollarse bajo la ética de la convicción propia del científico o bajo la ‘ética de la responsabilidad propia del político.

NOTAS (NORMATIVA BÁSICA CONSULTADA)

ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. *Orden TIN/530/2010, de 5 de marzo, por la que se prorroga la aplicación de las bonificaciones de cuotas regulada en la*

- Orden TAS/471/2004, de 26 de febrero, por la que se dictan normas para la aplicación de las bonificaciones de cuotas establecidas por el apartado 2 de la disposición adicional trigésima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, respecto de empresas y trabajadores por cuenta propia de las Ciudades de Ceuta y Melilla y se modifica dicha orden. BOE N° 59 de 9/3/2010, p. 23637-23638.*
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Orden TAS/710/2008, de 7 de marzo, por la que se prorroga la aplicación de las bonificaciones de cuotas regulada en la Orden TAS/471/2004, de 26 de febrero, por la que se dictan normas para la aplicación de las bonificaciones de cuotas establecidas por el apartado 2 de la disposición adicional trigésima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, respecto de empresas y trabajadores por cuenta propia de las Ciudades de Ceuta y Melilla y se modifica dicha Orden. BOE N° 66 de 17/3/2008, p. 15870-15871.*
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Orden TAS/856/2006, de 21 de marzo, por la que se prorroga la aplicación de las bonificaciones de cuotas reguladas en la Orden TAS/471/2004, de 26 de febrero, por la que se dictan normas para la aplicación de las bonificaciones de cuotas establecidas por el apartado 2 de la disposición adicional trigésima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, respecto de empresas y trabajadores por cuenta propia de las Ciudades de Ceuta y Melilla y se modifica dicha Orden. BOE N° 74 de 28/3/2006, p. 11813.*
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Orden TAS/471/2004, de 26 de febrero, por la que se dictan normas para la aplicación de las bonificaciones de cuotas establecidas por el apartado 2 de la disposición adicional trigésima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, respecto de empresas y trabajadores por cuenta propia de las ciudades de Ceuta y Melilla. BOE N° 9236 de 27/2/2004, p. 9236-9237.*
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE N° 154 de 29/6/1994, p. 20658-20708 [Con modificaciones posteriores].*

BIBLIOGRAFÍA

- BENTOLILA, S.; SEGURA SÁNCHEZ, J.; TOHARIA CORTÉS, L. «La contratación temporal en España: un análisis económico». *Moneda y Crédito*. 1991.

- BENTOLILA, S.; TOHARIA CORTÉS, L. *Estudios de economía del trabajo en España, III: el problema del paro*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Economía y Sociología del Trabajo [Comps.], 1991.
- CEBRIÁN LÓPEZ, I; GARRIDO MEDINA, L.J.; TOHARIA CORTÉS, L. «El paro de larga duración en España». *El problema del paro de larga duración en España*. Madrid: INEM, 1992.
- »Los parados de larga duración y la protección social». *Política social y Estado del bienestar* [PÉREZYRUELA, M; MORENO, I.]. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Colección Estudios, 1991.
- DELORS, J. Véase: UNIÓN EUROPEA. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.
- ESPAÑA. AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS. *La bonificación de las cuotas sociales a la Seguridad Social en Ceuta y Melilla para estimular la creación de empleo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2008, Catálogo general de publicaciones oficiales: NIPO: 331-08-006-8.
- ESPAÑA. CORTES GENERALES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Toma en consideración de proposiciones de ley de comunidades autónomas: De la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla, para la modificación de la disposición adicional trigésima del real decreto legislativo 1 / 1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley general de la seguridad social*. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 11 de mayo de 2010 [Nº 161].
- *Informe de evaluación de los resultados del actual sistema de bonificaciones a la contratación*. [Trabajo e Inmigración]. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 17 de marzo de 2010 [Nº 496].
- *Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*. [Más conocido como “Pacto de Toledo”] [Título IX: Recomendaciones]. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 12 de abril de 1996 [Nº 134].
- FINA SANGLAS. LI. «El paro en España: sus causas y las respuesta de la política económica». *Las causas del paro en España: un punto de Vista estructural* [FINA, LI; TOHARIA, L.]. Madrid: Fundación, 1987.
- JIMENO SERRANO, J.F.; TOHARIA CORTÉS, L. «El mercado de trabajo: lo que hay que reformar y por qué». *Economistas* [Nº 57, P- 13-21]. Madrid: CEM, 1993, ISSN 0212-4386.

- “The effects of fixed-term employment on wages: theory and evidence from Spain”. *Investigaciones económicas* [Vol. 17, Nº 3, p. 475-494]. Madrid: 1993.
- *Unemployment and labour market flexibility - Spain*. Ginebra: OIT, 1992.
- “El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la unión económica y monetaria europea”. *Papeles de economía española*. Madrid [Nº 52-53, p. 78-107], 1992, ISSN 0210-9107.
- “The productivity and wage effects of fixed-term contracts: evidence from Spain”. *Tercera Conferencia Anual de la Asociación Europea de Economistas del Trabajo* [Ponencia]. El Escorial: septiembre, 1991.
- MOLINA NAVARRETE, C. *Estrategias de competitividad, mercados de trabajo y reforma laboral 2010: convergencias y divergencias*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2011, ISBN: 9788445416327.
- SEGURA SÁNCHEZ, J. et al. *Análisis de la contratación temporal en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Economía y Sociología del Trabajo, 1991.
- TOHARIA CORTÉS, L. *La temporalidad en el empleo: atrapamiento y trayectorias*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 2007; ISBN: 9788484172437.
- “El mercado de trabajo en España: situación y perspectivas”. *Revista económica de Castilla - La Mancha* [Nº 4, p. 77-106]. Toledo: Clm. Economía, 2004.
- *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza Editorial - Colección Alianza Universidad, 1983, ISBN: 9788420680705.
- TOHARIA CORTÉS, L.; MALO OCAÑA, M.A. «¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?». *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset* [Nº 20, Ejemplar dedicado a «La reforma laboral en España: propuestas para el debate»]. Madrid: IUIOG, 2009, ISSN 1696-1277.
- UNIÓN EUROPEA. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. ‘*Libro Blanco: crecimiento, competitividad, empleo, retos y pistas para entrar en el siglo XXI*’. [Conocido como ‘*Libro blanco de Delors*’]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales, 1993 [diciembre].

APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MELILLA ENTRE 1986 Y 2008: VALORACIÓN DE SUS EFECTOS Y PROSPECTIVA SOBRE MEJORAS (I)

JESÚS A. GARCÍA AYALA

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la
Universidad Complutense de Madrid
Director General de Fondos Europeos de la Ciudad Autónoma de Melilla

Resumen: En 1985, se pretendía que la integración de Melilla en la Unión Europea produjera un beneficio local neto, mediante un régimen especial que privilegiara el comercio y, como contrapartida, asumiera desventajas para otras actividades económicas. En 2009, existen indicios de que dicho régimen podría haber devenido en manifiestamente mejorable. En consecuencia, surge la necesidad de una valoración empírica y, de confirmarse los indicios, de una prospectiva sobre mejoras. Tras su investigación científica, se detalla la metodología observada, se sintetiza el núcleo de aquella y se anticipan sintéticamente las medidas susceptibles de adopción identificadas y las conclusiones alcanzadas.

Palabras clave: Melilla, Régimen especial, Régimen territorial, Régimen territorial especial, Prospectiva comunitaria, Política territorial, Política de cohesión.

Clasificación JEL: A12, A13, F13, F36, F51, F52, H24, H25, H27, H56, H71, H72, H73, H87, I31, N47, N77, O18, R11, R12.

Abstract: In 1985, it was sought that the integration of Melilla in the European Union produced a net local benefit, by means of a special regime that privileged the trade and, as compensation, it assumed disadvantages for other economic activities. In 2009, they exist indications that this regime could have become in professedly object of improvement. In consequence, the necessity of an empiric valuation arises and, of being confirmed the indications, of a prospective one about improvements. After their scientific investigation, the observed methodology is detailed, the nucleus of that is synthesized and, synthetically, they are early the identified susceptible of adoption measures and the reached conclusions.

Key words: Melilla, Special Regime, Territorial Regime, Special Territorial Regime, Community Prospective, Territorial Policy, Cohesion Policy.

I. INTRODUCCIÓN

Parte de los resultados de la investigación realizada para valorar empíricamente la evolución de los efectos de las políticas comunitarias desarrolladas en Melilla desde 1986, así como para disponer de un análisis de prospectiva sobre las posibilidades de mejora del vigente régimen especial de integración de Melilla en la UE, pasan a exponerse a continuación. El resto de los resultados se prevé incluirlos en una próxima publicación: *Aplicación de las políticas de la Unión Europea en Melilla entre 1986 y 2008: valoración de sus efectos y prospectiva sobre mejoras (II)*,¹ que se difiere hasta tanto sea defendida la tesis doctoral en la que se inscriben.

II. CUESTIONES PREVIAS A LA INVESTIGACIÓN, HIPÓTESIS Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

A continuación se detallan las principales cuestiones previas a la investigación, las hipótesis de partida y las herramientas metodológicas.

1. PRINCIPALES CUESTIONES PREVIAS A LA INVESTIGACIÓN

A nuestro juicio deben ser las siguientes: Elección; Planteamiento, objetivos y justificación; Marco teórico referencial y Alcance.

1.1. Elección de la investigación

Los tres aspectos principales a diferenciar en la misma deben ser: la realidad problemática resultante de precisar una situación, un espacio y un tiempo de referencia; la elección de factores instrumentales y los problemas a investigar dentro de estos.

1.1.1. Realidad problemática

La realidad a considerar para la elección de la investigación debería radicar en determinadas observaciones e investigaciones empíricas, que alertan sobre el hecho de

¹ En lo sucesivo “Informe II”.

que el modelo especial de integración de Melilla en la UE, vigente desde el 1 de enero de 1986, podría haber agotado su aportación positiva para dicha ciudad, e incluso haberse convertido en un obstáculo para su desarrollo económico y social en el siglo XXI. Si tuviéramos que citar al menos una de dichas observaciones y experiencias empíricas, a nuestro juicio deberíamos resaltar el hecho de que los indicadores del paro en Melilla vienen siendo de tal gravedad que indican que algo no va bien en la socio economía de la ciudad.

En definitiva, cabría acoger la alerta² de que las contrapartidas comunitarias que se aceptaron desde 1986 en detrimento de las actividades económicas diferentes del comercio, en tanto sector primado, pueden estar resultando contraproducentes si la correlativa sobreprotección inicial de éste estuviera hoy vacía de contenido.

1.1.2. Elección de factores instrumentales

Entre los factores genéricos a considerar desde 1986, puede hacerse alusión a las siguientes transformaciones experimentadas desde entonces: el desarme arancelario impulsado desde la Organización Mundial del Comercio; las reducciones arancelarias acordadas por las Comunidades Europeas tanto dentro del régimen de preferencias generalizadas, como a través de regímenes preferenciales especiales y, en particular, mediante el otorgado a Marruecos; y la formalización entre las Comunidades Europeas y dicho país de, primero, el Acuerdo Euro mediterráneo (con desarme arancelario mutuo incluido) y, segundo, el Estatuto Avanzado otorgado por la UE a Marruecos recientemente.

Descendiendo al ámbito de los diferentes factores específicos, los que entendemos esenciales son dos: en primer lugar, la evolución y estado de situación de los efectos económicos y sociales originados por el régimen especial de integración de Melilla en la UE; en segundo lugar, la posible configuración contextual del potencial de mejora de dicho régimen.

1.1.3. Selección de problemas a investigar

Con respecto al primero de los citados factores específicos, el problema de investigación debería ser el siguiente: ¿Qué resultados aporta el análisis del régimen especial

² Aportada tanto por las observaciones indiciarias aludidas como por la evidencia empírica disponible.

de la UE vigente en Melilla desde 1986 y cuál es, dentro de dicho análisis, la valoración de efectos desde la evidencia empírica disponible?

En lo que se refiere al segundo factor, el problema de investigación seleccionado radicaría en la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las posibilidades de mejora del régimen de integración de Melilla en la UE, incluido el refuerzo de la seguridad económica y social, mediante el impulso de acciones institucionales y políticas comunitarias?

1.2. Planteamiento, objetivos y justificación

Procedamos seguidamente a dar respuesta a las preguntas siguientes: ¿Cómo debería plantearse el problema objeto de investigación?, ¿Cuáles serían los objetivos de ésta? y ¿Qué razones la justificarían?

1.2.1. Planteamiento del problema

En el plano académico formal, la investigación debería plantearse con la concurrencia de las características esenciales para considerarse científica: versar sobre problemas reales; tratar tanto de contribuir al mejor conocimiento de éstos, como de aportar nuevas consideraciones y revisar las anteriores; y aportar elementos para su verificación por otros investigadores.

Además de tales características horizontales, debería tenerse en consideración otra asimismo concurrente, de carácter singular y estrechamente vinculada a la realidad. Se trata de que Melilla, junto con Ceuta, son dos territorios con una ubicación geoestratégica singular que repercute en su ámbito económico y en el social, así como en el de la seguridad común a ambos. Se trata de ciudades sujetas a desventajas específicas que, al igual que las causas de donde proceden, oscilan entre la permanencia y la persistencia. En tal contexto diferencial, debe valorarse el hecho de los escasos estudios e investigaciones existentes sobre dichas ciudades en comparación con los que se ocupan del resto del territorio nacional.

1.2.2. Objetivos de la investigación

En cuanto a los objetivos sobre el pasado y el presente, el principal debería ser el conocimiento acerca de si los resultados económicos y sociales imputables desde 1986 al régimen especial de integración de Melilla en la UE, son positivos o negativos para dicha ciudad, y en qué medida lo son. En un plano subordinado, existirían objetivos de carácter

instrumental que se ocuparían del balance del comercio de Melilla con el resto del mundo, de los flujos financieros con el resto de la UE, y de los resultados en convergencia real con las medias de España y la UE.

En lo que respecta a los objetivos sobre el futuro, el principal debería ser el conocimiento de la posible evolución de la situación vigente si no se adopta medida alguna y, alternativa o adicionalmente, el conocimiento de las posibilidades de mejora del régimen vigente Melilla-UE. En cuanto a los objetivos instrumentales, deberían, por una parte, conocer la posible evolución, en ausencia de intervenciones, de los efectos en materia de seguridad económica y social del régimen Melilla-UE vigente; y por otro lado, deberían procurar el conocimiento de las posibilidades para la elaboración de una nueva propuesta que incluyera la seguridad económica y social de dicha ciudad.³

1.2.3. Justificación y viabilidad de la investigación

La investigación debería ser elegida sobre la base de la concurrencia de determinadas justificaciones objetivas y subjetivas:

— *En cuanto a razones de carácter objetivo, una aproximación debería ser la de las probables consecuencias teóricas; se estima que serían las siguientes: a) Aportación de una evaluación científica de las interrelaciones Melilla-UE entre 1986 y 2008, en términos de seguridad económica y social; b) Como efectos secundarios, podría quizá demostrarse si es posible el cambio hacia una alternativa diferente favorable para Melilla. Otra aproximación sería la de las posibles aplicaciones prácticas de la investigación, que se estima consistirían principalmente en que, llegado el caso, se facilitaría el estudiar y ofrecer alternativas concretas de cambio válidas como solución al problema de fondo.*

— *En lo que respecta a razones de carácter subjetivo, deberían cumplirse las cuatro reglas clásicas que hacen referencia a la conexión investigación-investigador: correspondencia entre los intereses mutuos, accesibilidad física a las fuentes necesarias, capacidad cultural para el manejo de las mismas, y experiencia con respecto al cuadro metodológico seleccionado.*

³ Como aspecto común a los objetivos señalados, cabe recordar que existen también otros de carácter intermedio, previos a los instrumentales acabados de citar (conocimientos específicos sobre fiscalidad y ayudas de Estado, sobre cuestiones clave en materia de seguridad, etc.). En el extremo opuesto, existe otra perspectiva a considerar, que permite hablar de objetivos de carácter global; éstos, al configurarse por agregación de los ya señalados, consisten en una serie consecutiva de metas, a activar cada una de ellas siempre que se vaya cumpliendo la anterior de manera positiva para la continuidad de la investigación.

En coherencia con las razones anteriores, se conseguiría una estrecha vinculación de la investigación con la realidad, es decir, con la ciudad de Melilla, de manera que podría hablarse con propiedad de la existencia de una auténtica investigación aplicada.

1.3. Marco teórico referencial

Dentro de este marco global deben diferenciarse tres marcos específicos: el *de referencia*, el *teórico* en sentido estricto, y el *conceptual*.

1.3.1. Marco de referencia

En cuanto a los antecedentes de investigaciones a tener en cuenta, para su selección sería suficiente, dada la escasez de aportaciones conocidas, que guardaran una relación razonablemente significativa con la nueva investigación.

En lo que se refiere a los enfoques metodológicos a observar, habría que comenzar por explorar la utilización en el pasado de diversas teorías aplicables a la nueva investigación; y por otro lado, la posible existencia de una sola teoría completamente desarrollada, que fuera aplicable a la totalidad de la nueva investigación.

En otro orden de cosas, los resultados obtenidos de las investigaciones previas deberían ser recuperados y evaluados; por su parte, los retos planteados por los anteriores investigadores también deberían tenerse en cuenta; y en lo que respecta a los principales problemas pendientes, deberían integrarse plenamente en la nueva línea de investigación; a nuestro juicio, los principales problemas pendientes de solución son dos: uno, el que aún no se han abordado, o lo han sido limitadamente, las repercusiones que una eventual incorporación de Melilla a la Unión Aduanera puede comportar en cuanto a la evolución de las ayudas de Estado y, en particular, de la fiscalidad; otro es la falta de investigaciones sobre la posibilidad de reconducir el perjuicio que, en el caso de la incorporación de Melilla a la Unión Aduanera, podrían sufrir determinados importadores melillenses.

1.3.2. Marco teórico propiamente dicho

Dentro de este marco deben incluirse dos cuestiones: la revisión de la bibliografía, y lo relativo a la construcción de la perspectiva teórica.

— *En cuanto a la revisión de la bibliografía y otros materiales documentales, las principales dificultades que cabe señalar son las limitaciones y carencias de buen número de registros estadísticos*

oficiales; no obstante, hay que aclarar que tales dificultades pueden ser superadas mediante diversos instrumentos alternativos (evidentemente con más tiempo y esfuerzo).

— Con respecto a la adopción de una teoría o el desarrollo de una perspectiva teórica, deben diferenciarse dos situaciones, con sus tratamientos respectivos: la relativa al pasado y presente, en la que podría utilizarse una determinada perspectiva teórica que cuenta con abundancia de evidencia empírica (sin perjuicio de su previa revisión y actualización); la otra situación es la relativa al futuro, para la que, de continuar sin detectarse teoría aplicable algún, sería necesaria la construcción de una perspectiva teórica ad hoc.

1.3.3. Marco conceptual

Las definiciones de términos y conceptos clave deberían afectar principalmente a los términos “Seguridad”, “Economía” y “Social”, a la confluencia de los conceptos de “Economía”, “Social” y “Libertad”, y a los conceptos de “Seguridad económica”, “Seguridad social” y “Seguridad económica y social”.

En cuanto a las bases legales a utilizar, deberían estar constituidas por normas de diversas procedencias y naturalezas. Por materias, de carácter aduanero, económico, financiero, fiscal, laboral, presupuestario y sobre seguridad. Por el ámbito competencial del que surgen, Unión Europea (derechos primario y derivado), Reino de España (ámbitos legal y reglamentario) y Ciudad Autónoma de Melilla (ámbito reglamentario).

1.4. Alcance de la investigación

La investigación debería comprender un proceso que integrara sucesiva y coherentemente los cuatro componentes tipológicos de las mismas: exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos; además, dicha integración no debería hacerse de forma fragmentada sino mediante un proceso continuo.

En consecuencia, el tipo de investigaciones y estudios a desarrollar debería ser función de las diferentes configuraciones temporales de las etapas a diferenciar; a saber: a) El pasado lejano, o búsqueda de lo acaecido hasta 1986, cuya investigación debería enmarcarse en la tipología histórica; b) El pasado próximo, o búsqueda de las claves de la evolución entre el pasado lejano y el pasado reciente (entre 1986 y 2008), cuya investigación debería enmarcarse en la tipología descriptiva; c) El presente, o búsqueda de lo que está sucediendo ahora (2008/2009), cuya investigación debería enmarcarse en la tipología correlacional; d) El futuro, o descripción de lo que sucederá en 2010 y años sucesivos, cuya investigación debería enmarcarse en la tipología explicativa y que constituye el núcleo esencial de la investigación.

Entre los diversos autores cuyos criterios deberían tenerse en cuenta a efectos de las tipologías citadas y de, en particular, sus respectivas asociaciones a los diferentes entornos temporales a considerar, cabe citar a Baptista Lucio (2000), Fernández Collado (2000) y Hernández Sampieri (2000).

2. HIPÓTESIS DE PARTIDA

A partir de la asunción de las consideraciones acabadas de expresar, formularíamos las tres hipótesis siguientes:

- 1º. Los efectos negativos sobre la seguridad económica y social de Melilla, imputables al régimen especial de integración comunitaria de dicha ciudad, y soportables desde 1986 como contrapartida ineludible a los efectos positivos de mayor importancia pretendidos por dicho régimen, hace ya algún tiempo que, haciendo abstracción de los de naturaleza fiscal y arancelaria, sobrepasan a estos efectos positivos.
- 2º. La evolución futura de la situación actual, en cuanto a los efectos sobre la seguridad económica y social de Melilla imputables a su vigente régimen especial de integración comunitaria, en ausencia de modificación, supresión o novación de dicho régimen no irá a mejor e incluso tenderá a debilitarse y empeorar ostensiblemente.
- 3º. A iniciativa de las instituciones competentes españolas, y propuesta y aprobación de las comunitarias, existen posibilidades de mejora significativa de los efectos sobre la seguridad económica y social de Melilla, alcanzables a través de la modificación o novación del régimen especial de integración comunitaria de dicha ciudad, incluida una eventual incorporación a la Unión Aduanera. Así, pueden incorporarse especialidades favorables, en las que, por una parte, se incluya la preservación y no se descarte la mejora de las ventajas actuales en materia de fiscalidad en general; y por otro lado, se incluya, para el caso de los importadores inicialmente perjudicados en costes arancelarios y fiscales, un tratamiento gradual, de regresividad atemperada, que impida efectos traumáticos sobre su seguridad económica y social.

3. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

Las que se consideran necesarias deben diferenciarse en función del marco temporal al que se refieren: al pasado y el presente; o al futuro.

3.1. Herramientas sobre el pasado y el presente

Los estudios previos en que debería basarse parcialmente la investigación a desarrollar responderían en concreto, como acabamos de indicar, a diversos tipos, en cada uno de los cuales deberían seguirse las metodologías diferenciadas ya relacionadas y suficientemente conocidas.

3.2. Herramientas sobre el futuro

A nuestro juicio resultarían concernidos los siguientes elementos: 1) Tipologías, conceptos y aspectos esenciales; 2) Técnica de escenarios y diseño de futuros; 3) Prospectiva estratégica y pautas observadas.

3.2.1 Tipologías, conceptos y aspectos esenciales

Una metodología apropiada para la investigación a desarrollar sería la denominada “Metodología prospectiva” y, dentro de ésta, la modalidad de “Prospectiva estratégica”. En su instrumentación sería necesario conciliar en lo posible las posiciones a veces no coincidentes de los principales autores: Benavides Ilizaliturri (2004), Hevia Araujo (2001), Merello (1973), François (1977), Miklos (1998), Tello (1998), Barbieri (1992) y Godet (2000).⁴

3.2.2 Técnica de escenarios y diseño de futuros

Dentro de las técnicas para el diseño de ámbitos futuros -en el marco de la metodología prospectiva- la que se considera más apropiada para la investigación es una de carácter cualitativo; en concreto, la Técnica de Escenarios. Desarrollada principalmente por Godet (2000) y Maza Zavala (1990), se presenta como una síntesis de los conceptos de prospectiva y estrategia,⁵ y acoge en su seno la “Metodología de Escenarios” y los “Modelos de Escenarios”.⁶

⁴ También se ha tenido en cuenta la convergencia, en estos últimos años, de la mayoría de las opiniones, criterios y doctrinas hacia un concepto de organización interna que posibilita el ajuste hacia lo nuevo y su creación.

⁵ Su objetivo es la integración del análisis individual de tendencias, posibles sucesos y situaciones deseables, dentro de una visión global del futuro.

⁶ Tratados ambos profusamente por Van der Heijden (1998).

3.2.3 Prospectiva estratégica y pautas observadas

En lo relativo a ámbitos temporales, debería distinguirse entre uno de carácter exploratorio, cuya finalidad sería la identificación de los retos de futuro; y otro de naturaleza normativa, que se dirigiría a la identificación y concreción de las opciones estratégicas posibles.

En lo que se refiere a actitudes frente al futuro, la investigación debería culminar proporcionando una base documentada y válida que permitiera una actitud pro-activa para la materialización de los cambios deseados.

Como cuestiones esenciales, las preguntas sobre las que debería intentarse descubrir las claves necesarias para, desde una perspectiva científica, poder darles respuesta en las conclusiones; serían las siguientes: a) ¿Qué puede ocurrirle a Melilla si no se adopta medida alguna sobre el modelo mediante el que se inserta en la UE desde 1986? b) ¿Qué pueden hacer las autoridades competentes de las instituciones españolas, nacionales y melillenses, para reaccionar ante las causas de los eventuales efectos negativos acompañados de una actitud interna pasiva? c) ¿Qué pueden hacer asimismo dichas autoridades para afrontar con éxito los cambios que se precisen? d) ¿Qué pueden hacer además tales autoridades para incluso modificar el futuro en el sentido deseado?

III. INVESTIGACIÓN PROPIAMENTE DICHA Y PRINCIPALES MEDIDAS IDENTIFICADAS COMO SUSCEPTIBLES DE ADOPCIÓN

El núcleo de la investigación que el autor del presente informe ha desarrollado siguiendo las pautas acabadas de detallar lo constituyen siete capítulos agrupados en tres partes.

1. PRIMERA PARTE

Está conformada por el capítulo 1. Su objeto primordial lo constituye la integración analítica de las cuestiones relativas a la seguridad económica y social, en tanto envolvente integral del resto de la investigación. El tratamiento otorgado al concepto de *seguridad económica y social* se ha preferido que fuera amplio y, por tanto, próximo a un carácter integral desde las perspectivas conceptual y temporal.

En coherencia con lo anterior, el análisis realizado no se ha quedado en un plano temporalmente estático limitado a la situación en la actualidad, sino que ha introducido la

perspectiva histórica; ello nos ha permitido no sólo conocer las claves de la situación en el presente, sino también anticipar en lo posible las del futuro próximo y, así, posibilitar el diseño de estrategias para el fortalecimiento de la seguridad de Melilla.

Por otra parte, la integración del análisis de la seguridad económica y social de Melilla en este marco amplio y complejo, ha implicado tomar en consideración tipologías de seguridad insoslayables, que comprenden tanto la vertiente militar en sentido estricto relativa a los dos Estados directamente concernidos (España y Marruecos),⁷ como la vertiente de las debilidades, amenazas y riesgos de contenido preferentemente territorial.⁸

En lo que respecta a la seguridad económica y social en sentido estricto, los grupos conceptuales en los que se ha diferenciado y clasificado el análisis son los siguientes: a) Diferencias esenciales España-Melilla-Marruecos;⁹ b) Interdependencias y dependencias bilaterales España/Melilla-Marruecos; c) Estrategias de desarrollo regional Marruecos/Nador, por una parte, y España/Melilla por otra. Asimismo se han integrado en el análisis determinados factores de riesgo, o amenazas, de carácter transversal a todas las tipologías reconocidas: a) Contencioso del Sahara Occidental; b) Pesca en caladeros marroquíes; c) Tráfico de drogas; d) Inmigración ilegal; e) Auge del islamismo radical.

En cuanto a los elementos instrumentales utilizados, han consistido esencialmente en diversos textos, datos y cifras de fiabilidad contrastada relacionados de manera amplia con la interrelación España/Melilla, por una parte, y Marruecos/Nador, por otra; entre la diversa documentación bibliográfica tenida en consideración destaca la utilización de Tratados y Convenios internacionales, documentos oficiales y de la sociedad civil de diversos países, e informes de distintos organismos internacionales.

2. SEGUNDA PARTE

Está conformada por los capítulos 2, 3 y 4. Su objeto de conocimiento lo ha constituido el estado de situación del vigente régimen especial de Melilla en la UE. En concreto se ha ocupado de la delimitación, estudio, análisis y, en su caso, interpretación del estado de situación de Melilla en aquellas cuestiones que, relacionadas con la investigación desarrollada, tienen a priori un interés relevante. Dicho interés se ha plasmado

⁷ Comparación de capacidad bélica, de alianzas internacionales y otros factores, y de índices sobre paz y militarización.

⁸ Superficie terrestre, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo.

⁹ Desarrollo humano, capacidades básicas y libertades económicas.

en la necesidad de conocer los trabajos científicos más recientes que han aportado nuevos conocimientos al análisis del régimen especial Melilla-UE, conocimiento que ha permitido plantear alternativas para la optimización de efectos en el futuro.

En el capítulo 2 se analizan las características y configuración del régimen especial de integración de Melilla en la antigua CE, diferenciando entre las características asociadas a políticas comunitarias instrumentadas en Melilla de manera diferente o igual (total o parcialmente) al caso del régimen general de España. Además, se profundiza en el análisis del contenido (normas y su interpretación) y aplicación (prácticas y su documentación) de la parte del régimen especial de Melilla diferenciada del régimen general de España, especialmente en el caso de las políticas de mayor importancia para dicha ciudad y en el de las contribuciones presupuestarias de la misma a la UE.

En el capítulo 3 se analiza e interpreta el estado de situación de Melilla en cuanto a determinados efectos que, en principio, son susceptibles de estar causados en alguna medida por la aplicación de las políticas comunitarias inherentes a su régimen especial comunitario. Se trata por tanto de una *“evaluación de referentes empíricos”* y, en concreto, de los aportados por las más recientes investigaciones sobre materias conexas con el objeto de estudio de la tesis. En el desarrollo de este capítulo los distintos referentes científicos que son objeto de análisis se agrupan en tres apartados, a saber: uno sobre el balance del comercio entre Melilla y el resto del mundo, otro sobre el balance de flujos financieros entre Melilla y el resto de la UE, y el último sobre el proceso y estado de situación de la convergencia económica y social de Melilla con las medias de España y la UE. En lo relativo al análisis de resultados, hemos pretendido dar respuesta a los cuatro grandes tipos de análisis de datos a disposición del investigador y que, según criterio de los principales autores consultados (Balso, 2001 y Lewis, 2001) se caracterizan por perseguir, bien una mayor descomposición de los datos, bien una búsqueda de relaciones entre las variables medidas que faciliten las necesarias matizaciones, bien el establecimiento de contrastes, bien la observación de las eventuales excepciones.

El capítulo 4 se ha dedicado al estudio de las aportaciones científicas seleccionadas. Éstas han sido escasas debido a dos factores: en primer lugar, en su selección ha primado que Melilla (o Ceuta) fuera su objeto de estudio, o al menos una parte del mismo tratada con el suficiente detalle; y en segundo término, se ha velado porque se contuvieran, expresa o implícitamente, resultados o conclusiones en términos de retos identificados y propuestas planteadas para la mejora de la situación integral de Melilla (o de Ceuta). Para el tratamiento de resultados y el análisis e interpretación subsiguientes, se ha dispuesto exactamente de seis trabajos científicos.

3. TERCERA PARTE

Está conformada por los capítulos 5, 6 y 7. Su objeto de conocimiento se dirige a las posibilidades de mejora integral del vigente régimen especial Melilla-UE, enfocándolas además hacia el posible impulso al efecto desde el ámbito comunitario. Este impulso se refiere tanto al área de las acciones de carácter institucional en sentido estricto, como al área de aplicación de las diferentes políticas. Es de resaltar además, que dichas posibilidades de mejora engloban los aspectos de seguridad definidos en la tesis. En cuanto a la prospectiva estratégica utilizada, ha sido enfocada a las posibilidades concretas en las áreas cuyo interés para Melilla se ha demostrado esencial; en coherencia con ello, se han abordado tanto las actuaciones adoptables por organismos y autoridades regionales y nacionales,¹⁰ como las actuaciones adoptables directamente desde el ámbito comunitario;¹¹ Dentro de las actuaciones concernidas, cabe destacar la especial atención prestada a las necesarias formalidades procedimentales, en particular en materia de distribución y residencia de las correspondientes competencias. Las soluciones que finalmente se ofrecen se caracterizan porque, más allá de su idoneidad técnica para resolver problemas, integran el deseable componente de mejora y fortalecimiento de los elementos identificados como claves para la seguridad económica y social de Melilla.

El capítulo 5 se dedica a la prospectiva, tanto enfocada a la preservación y mejora del tratamiento a Melilla en materia de fiscalidad, como hacia especialidades para la eventual integración de dicha ciudad en el Territorio Aduanero Común. La sistemática que se sigue en cuanto a la política fiscal diferencia las dos grandes áreas existentes: la fiscalidad directa y la indirecta: en el caso de la directa, dado que la competencia exclusiva sigue radicando en los Estados miembros, pero no obstante en determinados supuestos se produce la intervención de la propia UE, se exploran las posibilidades derivadas de la dinámica comunitaria en la aproximación de esta fiscalidad; en el caso de la indirecta, habida cuenta que la UE dispone de importantes competencias y muestra una clara vocación de expansión, se examinan las potencialidades dimanantes de la dinámica en la armonización de la misma; a su vez, dentro de esta última fiscalidad se tratan diferenciadamente el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido y el de los Impuestos Especiales. En materia aduanera se abordan

¹⁰ Por ejemplo tratamientos dentro de la normativa fiscal.

¹¹ Por ejemplo tratamientos enmarcados en la normativa aduanera o sobre ayudas de Estado, dentro de los cuales se incluyen a su vez instrumentos diversos, como, entre otros, el de la Zona Franca y el del Registro Especial de Buques

las siguientes problemáticas: la relacionada con la aplicación del *Código Aduanero Comunitario*; las posibilidades derivadas de la configuración normativa de la figura de la *Zona Franca*, especialmente la de nueva generación; asimismo, las posibilidades que, para proporcionar cobertura normativa comunitaria a la creación de actos jurídicos especiales,¹² podría aportar la aprobación de un Programa de Opciones Específicas por la lejanía y la insularidad de la ciudad de Melilla (POSEIMEL). Por su parte, el tratamiento a efectos de prospectiva ha sido similar en todos los casos: primero, síntesis del estado de situación referido a la normativa vigente, a su aplicación y a la interpretación que en su caso efectúa al respecto el Tribunal de Justicia;¹³ segundo, perspectivas futuras desde un enfoque que adopta como referencia los principales actos comunitarios conexos a normas seleccionadas, en el contexto tanto del Tratado de Niza como del de Lisboa; y tercero, implicaciones susceptibles de afectar a Melilla en el contexto de una modificación futura de su régimen fiscal especial dentro de la UE. Todo ello debe entenderse en el contexto de una posible integración de Melilla en la Unión Aduanera, plena aunque con especialidades en el curso de un proceso transitorio, a modular para la aplicación gradual de las disposiciones propias del Código Aduanero Comunitario en general y del Arancel Aduanero Común en particular.

El capítulo 6 explora la realidad potencialmente aplicable a favor de Melilla constituida por las ayudas públicas en general y las de Estado en particular. Ambas presentan una casuística compleja, a analizar en función de su compatibilidad o no con el mercado común. En su desarrollo se ha procedido mediante la siguiente sistemática: en primer lugar, se ha abordado el estado de situación de la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado, incluidas las excepciones en general; en segundo término, se ha profundizado en las posibilidades de las excepciones en materia regional y de transportes, entre otras tipologías de interés; en un tercer plano, se ha abordado el estudio de la jurisprudencia más reciente con interés para Melilla, constituida esencialmente por cuatro sentencias clave del Tribunal de Justicia; en cuarto lugar, se han explorado las perspectivas futuras de carácter objetivo sobre la evolución de las ayudas de Estado; y en quinta posición se ha concluido con las implicaciones que de todo lo anterior se siguen para el futuro del régimen especial de Melilla en la UE, a partir de la normativa y praxis comunitarias y de la labor interpretativa del Tribunal de Justicia.¹⁴

¹² Como entre otros posibles la aprobación de un régimen especial de abastecimiento.

¹³ O, en su caso, el Tribunal de Primera Instancia.

¹⁴ Así como del Tribunal de Primera Instancia.

Finalmente, el capítulo 7 acoge la prospectiva sobre alternativas para mejorar la seguridad integral de Melilla, en el contexto de una incorporación a la Unión Aduanera que esté dotada de las modulaciones necesarias para contrarrestar los efectos estructurales de las desventajas permanentes de carácter natural y geográfico. Los elementos instrumentales utilizados han consistido preferentemente en los siguientes: ‘a) Posibles implicaciones a favor de Melilla de las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión; b) Precedentes para Melilla del tratamiento modulado de la normativa comunitaria a determinados países y territorios asociados a la UE, o bien adheridos a la Unión Aduanera de forma especial; c) Profundización en el caso de los precedentes de modulaciones de la normativa comunitaria a favor de las Regiones Ultraperiféricas enumeradas expresamente en el artículo 299.2 TCCE; d) Análisis de la tipología de las regiones que, sin estar enumeradas en el citado precepto, podrían, según diversos autores (Asín Cabrera, 1988 y Fornieles Gil, 2005-2006) beneficiarse del mismo por reunir las condiciones exigibles; e) Concreción de alternativas para la modulación de la legislación, y para la correspondiente aplicación de las políticas comunitarias, a favor de los territorios considerados incluidos implícitamente en el reiterado artículo 299.2 TCCE; f) Síntesis de las medidas y procedimientos susceptibles de aplicación en el marco de decisiones estratégicas a adoptar políticamente para la obtención por Melilla de un mejor tratamiento comunitario. Este capítulo incluye finalmente un elenco de medidas susceptibles de adoptarse a favor de Melilla por parte de las autoridades competentes, esencialmente en el ámbito comunitario, mediante decisiones que, en principio y en tanto no se racionalicen científicamente, se inscribirían en el ámbito político; la tipología y número de medidas de cada una de las cinco tablas ofrecidas son las siguientes: 1) Modulaciones en la política de cohesión económica, social y territorial (30 medidas); 2) Especialidades en las demás políticas horizontales (79 medidas); 3) Especialidades en las políticas sectoriales (43 medidas); 4) Especificidades en las políticas relativas a la configuración, estructura, organización y funcionamiento del marco institucional de la UE (16 medidas); y 5) Especificidades en las políticas españolas permitidas por el acervo comunitario (5 medidas).¹⁵

¹⁵ El detalle de todas estas medidas se reserva para el Informe II.

IV. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN DESARROLLADA

Las conclusiones obtenidas de la investigación desarrollada se inscriben en tres grupos conceptuales a diferenciar. En consecuencia, se formulan diez conclusiones diferenciadas en tres grupos: a) Las relativas a cada una de las hipótesis formuladas; b) Las referidas a cada una de las preguntas planteadas para la investigación; c) Una conclusión final. A continuación se procede a una somera síntesis de las principales.¹⁶

1. PRIMERA CONCLUSIÓN

La comprobación de la primera hipótesis formulada demuestra que ésta resulta apoyada en su totalidad de acuerdo a la ponderación de los resultados obtenidos en la investigación realizada. Las concreciones de esta conclusión diferencian y detallan los siguientes ámbitos: a) Políticas de competencia y de libre circulación de personas, servicios y capitales, política de cohesión y saldo presupuestario Melilla-UE; b) Aplicación de la política de fiscalidad; c) Aplicación de la política aduanera.

2. SEGUNDA CONCLUSIÓN

La comprobación de la segunda hipótesis formulada demuestra asimismo que ésta resulta apoyada en su totalidad de acuerdo a la ponderación de los resultados obtenidos en la investigación desarrollada. Las concreciones de esta conclusión diferencian y detallan los efectos sobre la seguridad económica y social Melilla de: a) Determinadas políticas comunitarias distintas a la fiscal y a la aduanera; b) Política de fiscalidad; c) Política reguladora de la actividad aduanera; d) Confluencia de políticas (efectos ponderados).

3. TERCERA CONCLUSIÓN

La comprobación de la tercera hipótesis formulada demuestra unos resultados a diferenciar. En efecto, de acuerdo a los datos obtenidos en la presente investigación, tanto la posibilidad de mejora de las actuales ventajas fiscales dentro de una modificación o novación del vigente régimen especial Melilla-UE, como la posibilidad de preservación

¹⁶ Ibidem.

de las actuales ventajas fiscales dentro de una novación del vigente régimen especial Melilla-UE resultan apoyadas en un determinado supuesto marco y no apoyadas en otro. Aparte de los detalles sobre ambos supuestos,¹⁷ otras concreciones a diferenciar y detallar en el caso de esta conclusión son las siguientes: a) Mejora que determinadas modificaciones o novaciones del actual régimen especial Melilla-UE pueden comportar sobre la seguridad económica y social de dicha ciudad; b) Posibilidad de que el actual régimen especial de Melilla dentro de la UE sea objeto de una modificación o novación que incluya la preservación y no descarte la mejora de las ventajas actuales en materia de fiscalidad; c) Posibilidad de que el actual régimen especial de Melilla dentro de la UE sea objeto de una modificación o novación que incluya un tratamiento gradual (de regresividad atemperada y temporalidad dilatada) que evite posibles efectos traumáticos en el orden económico y social a los importadores sujetos, en principio, al mayor coste arancelario y fiscal que conlleva el operar dentro de la Unión Aduanera; d) Posibilidad de que el actual régimen especial de Melilla dentro de la UE sea objeto de una modificación o novación que incluya otras especialidades favorables (horizontales y regionales preferentemente); e) Posibilidad de que la modificación o novación del régimen especial de integración comunitaria de Melilla, pueda ser llevada a término a iniciativa de las instituciones competentes españolas, y propuesta y aprobación de las instituciones competentes comunitarias.

4. CONCLUSIONES CUARTA A NOVENA

Suponen un desarrollo de las conclusiones acabadas de establecer.¹⁸

¹⁷ Las cuales, junto con aquellas a que se hace referencia seguidamente, se incluirán en el Informe II.

¹⁸ Se incluirán en el Informe II. Puede avanzarse no obstante que las preguntas a las cuales, planteadas dentro de la investigación desarrollada, se asocian estas conclusiones son las que se indican seguidamente. **Preguntas asociadas a la conclusión número 4:** ¿Cuáles son las claves del ámbito de la seguridad a tener presentes en la mejora de la realidad económica y social de Melilla? y, en dicho contexto, ¿Existen posibilidades reales de fortalecimiento de la seguridad económica y social de Melilla mediante las instituciones y políticas comunitarias? **Pregunta asociada a la conclusión número 5:** ¿Cuáles son hoy día los aspectos esenciales del sistema económico y fiscal de Melilla vigente desde 1986, distinguiendo entre su parte diferenciada totalmente del régimen general para la Península y Baleares y su parte diferenciada parcialmente? **Pregunta asociada a la conclusión número 6:** ¿Qué resulta de la evaluación de referentes empíricos acerca de los balances para Melilla de su comercio con el resto del mundo, de los flujos financieros con el resto de la UE y de la convergencia económica

5. DÉCIMA CONCLUSIÓN

Se trata de una conclusión final sobre lo que pueden hacer, acumulativamente, las autoridades competentes. Consideramos que a efectos de la presente exposición puede ser suficiente, en principio, limitarnos a la enunciación de las cuestiones a las que va respondiendo esta última conclusión; a saber: primero, lo que sí pueden hacer las autoridades competentes de las instituciones españolas, nacionales y melillenses, para reaccionar ante las causas de unos efectos negativos que, hasta ahora, han venido siendo acompañados de una actitud interna pasiva; segundo, lo que sí pueden hacer también dichas autoridades, para afrontar con éxito los cambios que se precisen; tercero, lo que sí pueden hacer además tales autoridades, para incluso modificar el futuro en el sentido deseado desde una perspectiva económica y social; cuarto y último, lo que asimismo sí pueden hacer las citadas autoridades para, adicionalmente, asegurar el futuro en el sentido deseado desde una perspectiva de seguridad internacional para Melilla.

BIBLIOGRAFÍA

- ASÍN CABRERA, M. A. (1988): *Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas*. Madrid: Tecnos,
- BALSO, M. y LEWIS, A. D. (2001): *First Steps: A Guide to Social Research*. Segunda edición. ITP, Nelson.
- BARBIERI MASINI, E. (1992): *Why Futures Studies?* Londres: Grey Seal Books,
- BENAVIDES ILIZALITURRI, L. G. (2004): *Metodología prospectiva*. México – Veracruz:
- Disponible en Web: <http://www.sabersinfin.com/index.php?option=com_content&task=view&id=182&Itemid=12>

y social con el resto de España y de la UE? **Pregunta asociada a la conclusión número 7:** ¿Existen posibilidades reales de preservación y mejora del tratamiento a Melilla en materia de fiscalidad directa e indirecta, así como en materia de régimen aduanero, en un escenario de modificación o novación del actual régimen especial Melilla-UE que incluya una eventual integración en el Territorio Aduanero de la Comunidad? **Pregunta asociada a la conclusión número 8:** ¿Existen posibilidades reales de perfeccionar el tratamiento a Melilla en materia de ayudas de Estado? **Pregunta asociada a la conclusión número 9:** ¿Existen alternativas reales para que, en el caso de una eventual incorporación de Melilla a la Unión Aduanera, se obtenga una modulación que, en atención a los efectos estructurales de las desventajas permanentes y a su tratamiento histórico, permita mejorar la seguridad económica y social de dicha ciudad?

- BERGER, G. (1964): *Phomenologie du temps et prospectiva*. Primera edición. París: PUF.
- FORNIELES GIL, A. (2005-2006): *La fiscalità delle regioni ultraperiferiche* [Tesis doctoral].
Bolonia: Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.
- FRANÇOIS, Ch. (1977): *Introducción a la prospectiva*. Primera edición. Buenos Aires: Pleamar.
- GARCIA AYALA, J. A. (2007): *El régimen especial de Melilla en la Unión Europea y sus efectos: una valoración de la evidencia empírica disponible hasta 2006 (seguridad versus inseguridad de Melilla en los ámbitos económico, social y territorial, como efecto de las decisiones adoptadas ad hoc en el contexto de la adhesión de España a las Comunidades Europeas: un estudio empírico desde 1986 hasta 2006)*. Informe inédito [Cursos de Doctorado en la Universidad de Granada. Período de investigación], 549 p., 21 cuadros, 4 documentos, 8 esquemas, 3 figuras, 96 gráficos, 128 tablas.
- (2006): *Planteamiento de la problemática de seguridad y defensa en la región mediterránea: Estado de situación en 2006*. Informe inédito [Cursos de Doctorado en la Universidad de Granada. Período de docencia], 64 p.
- GODET, M. et al. (2000): *La caja de herramientas de la Prospectiva estratégica*. Cuarta edición actualizada. París: Prospektiker - Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique.
- (2007): *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. Segunda edición. París: Prospektiker - Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique.
- HERNANDEZ SAMPIERI, R.; FERNANDEZ COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, P. (2000): *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
- HEVIA ARAUJO, O. R. (2001): *Metodología de escenarios: ¿Utopía o Concreción prospectiva en las Ciencias Sociales?* [s.l.]: ca. Disponible en Web: <<http://www.iaecal.usb.ve/90/90-3.pdf>>
- MAZA ZAVALA, D. F. (1990): “Los procesos económicos y sus perspectivas”, *Nuevas estrategias de desarrollo económico ante la crisis actual de Venezuela y Latinoamérica*, 299 p. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.
- MERELLO, A. (1973): *Prospectiva, Teoría y Práctica*. Primera edición. Buenos Aires: Guadalupe.
- MIKLOS, T. y TELLO, M. E. (1998): *Planeación Prospectiva: Una Estrategia para el diseño del futuro*. Primera edición. México: Limusa.
- VAN DER HEIJDEN, K. (1998): *Escenarios. El arte de prevenir el futuro*. Primera edición. México: Panorama.

MELILLAY SUS RELACIONES CON SU ENTORNO MARROQUÍ INMEDIATO: TEORÍA, PRÁCTICA Y OPORTUNIDADES.

JOSÉ MARÍA LÓPEZ BUENO

Doctor en Economía y Relaciones Internacionales por la
Universidad Autónoma de Madrid

M.B.A. por la Universidad de Denver

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la UNED
Presidente de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-
Marroquí (FHIMADES)

Dice el refrán que *del dicho al hecho hay un trecho*. Según el discurso oficial marroquí Melilla (y Ceuta) constituyen una lacra para la economía del Norte de Marruecos y son la causa de los peores índices de desarrollo de esta región. Esta afirmación no solo se desmonta al analizar los datos desde parámetros economistas muy básicos si no que, sobre todo, es fácil de observar sobre el terreno.

España era en 2009 una economía 16 veces más grande que la marroquí. Parece lógico pensar que la riqueza, a lo largo de una frontera terrestre, se expandirá desde la parte más rica a la menos desarrollada. Este fenómeno, profusamente analizado en Economía, se conoce como *efecto derrame*.

Sin necesidad de acudir a interpretaciones teóricas complejas, en la frontera de Melilla con Marruecos se observan una serie de relaciones de todo tipo –comerciales, laborales, de servicios, de ocio– que, con muchas lagunas y aspectos notoriamente mejorables, son un claro y diario ejemplo de que esta frontera, si bien separa, también es un punto de contacto. A lo largo de esta frontera miles de personas de dos entornos culturales, políticos, económicos y sociales distintos, encuentran oportunidades para mantener relaciones mutuamente beneficiosas. Si esto ocurre pese a las dificultades de las relaciones políticas oficiales es porque los ciudadanos que protagonizan tales intercambios salen beneficiados. Siendo esto es así, no es aventurado pensar que existe una base real sobre la que construir relaciones de colaboración y mutuo beneficio.

EUROPA-MAGREB: VECINO RICO, VECINO POBRE.

En 1497 la Corona de España, de cara a proteger de la piratería el tráfico marítimo en el Mediterráneo, ocupa la ciudad de Melilla, en la costa Norte de África. Desde entonces esta ciudad ha pertenecido ininterrumpidamente a España si bien se ha visto enfrentadas en numerosas ocasiones con sus vecinos. Este tipo de enfrentamiento entre vecinos, empero, no es ninguna novedad como hasta 1945 han atestiguado franceses y alemanes. Estas relaciones se dan en una frontera que representa la mayor diferencia de renta entre dos países colindantes: el PIB per cápita español multiplica por 16 al marroquí.

Esta diferencia de renta entre vecinos es muy superior a cualquiera de las existentes en otras fronteras. Por ejemplo, en la famosa frontera entre Estados Unidos y Méjico la diferencia de PIB es también de 1 a 16 y, ya en el continente europeo, la diferencia entre Albania y Grecia es de 27 a 1. Medida en términos de Renta Bruta per cápita o por Capacidad de compra per cápita (PPP) la diferencia entre España y Marruecos sigue superando ambos casos (Tabla 1). Fuera ya del continente europeo encontramos diferencias en renta e ingresos similares a las observadas para España y Marruecos en torno a la frontera de Israel.

Tabla 1

	PIB (2009)		Renta Neta per cápita (US \$)	A/B	PPP (capacidad de compra) (US \$)	A/B
	US \$ millions	A/B				
España	1.460.250		32.120		31.490	
Marruecos	91.375	16	2.770	12	4.400	7
<hr/>						
EEUU	14.119.000		46.360		45.640	
Méjico	874.810	16	8.960	5	14.020	3
<hr/>						
Grecia	329.924		29.040		28.800	
Albania	12.015	27	4.000	7	8.640	3
<hr/>						
Israel	195.392		25.790		27.010	
Jordania	25.092	8	3.980	6	5.730	5

Fuente: World Bank. Datos para 2009

Elaboración propia

Sin embargo, a medida que nos alejamos de variables macroeconómicas como el PIB y nos acercamos a las personas, bien en términos de Renta per cápita o en Capacidad

de compra, vemos como la diferencia entre España y Marruecos supera a las restantes.

Estas diferencias en la confluencia de dos estados con orígenes históricos distintos (Occidente judeo-cristiano en el caso de España y arabo-musulmán en el caso de Marruecos) deberían constituir para muchos como Huntington un claro punto *caliente*. Sin embargo no es así. Más bien al contrario.

La ciudad española —y por tanto de la Unión Europea— se ha convertido en un polo de desarrollo que irradia bienestar a su entorno: un país musulmán (Marruecos). Esta frontera posee muchos de los requerimientos que los distintos modelos teóricos de desarrollo regional enuncian como elementos constitutivos de un polo de desarrollo o un cluster regional: aglomeración espacial y de población, sinergias jurídico-administrativas, disponibilidad de capital y de instrumentos financieros, concentración de infraestructuras y de medios de transporte y, por último, relaciones sociales e informales fluidas.¹

Como veremos, dadas las diferencias oficiales entre ambos países, si bien el tráfico que soporta esta frontera no es indicativo *per se* de la afirmación anterior, sí es una muestra de que esta frontera entre España y Marruecos encierra algún beneficio para los particulares que protagonizan dicho trasiego.

FRONTERA Y DESARROLLO.

Diariamente miles de ciudadanos españoles-europeos-occidentales de Melilla y marroquíes-musulmanes de Nador y provincia interactúan a lo largo de esta frontera con resultados mutuamente positivos para ambas partes. De no ser así, de no obtener algún tipo de rédito personal en ese movimiento fronterizo, éste simplemente no existiría.

Entre España y Marruecos existe, desde la independencia marroquí en 1956, un contencioso político planteado por la demanda de Marruecos de la soberanía sobre Melilla y Ceuta. Este diferendo, que sólo se mantiene en la esfera política de las relaciones

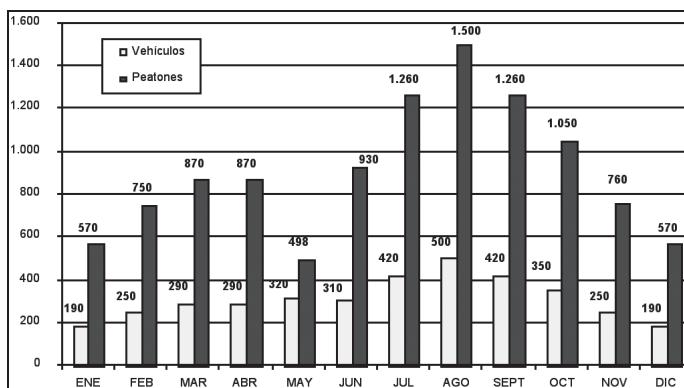
¹ E. Moncayo Jiménez. Op. Cit. Pp. 32 y ss. En M.A. Toral Arto. *El factor espacial en la convergencia de las regiones de la Unión Europea: 1980-1996*. Tesis doctoral. Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Octubre de 2001.

Espínola, J.R., “*Entramado empresarial y territorio: polos, distritos y desarrollo integrado*”, *Revista ICADE*, n° 48, 1999 septiembre-diciembre.

Krugman, P., “*Increasing returns and economic geography*” *Journal of Political Economy* 99, 1991, pp. 483-499.
P. Krugman and A. Venables. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. MIT Press, Cambridge, EE.UU. 1999.

hispano-marroquíes y no ha alcanzado ningún organismo oficial internacional, ha sido calificado por algunos autores, a calificarlo como “una constante ya institucionalizada en la dialéctica hispano-marroquí”.² Esta persistencia enturbia periódicamente las relaciones oficiales entre ambos países con episodios de crisis recurrentes.

Gráfico 1. Pasos de vehículos en los pasos fronterizos de Melilla (en miles).³



Esta diferencia política, sin embargo, no ha impedido que, como muestra el gráfico anterior, no sólo se produzcan relaciones e intercambios en torno a esta frontera sino que este intercambio genere mutuas oportunidades de beneficio. Estas relaciones y, como veremos, sus efectos contravienen el discurso oficial marroquí sobre el impacto en su economía y en el norte del país de Melilla (y Ceuta).

Un reciente estudio realizado en 2008 para la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí (FHIMADES) por la madrileña Universidad Francisco de Vitoria sobre el impacto socioeconómico de las relaciones que se producen en torno a la frontera de Melilla con Marruecos claramente señala que:

“...se encuentran claros indicadores de desarrollo económico derivados, entre otros, de las relaciones comerciales, laborales y de servicios que se manifiestan en esta frontera y que demuestran los efectos positivos derivados de los flujos de bienes entre dos zonas geográficas próximas”.⁴

² Ballesteros, A. *Estudio Diplomático sobre Ceuta y Melilla*. Ceuta. Instituto de Estudios Ceutíes. Ceuta, 2004.

³ *Estudios sobre los pasos fronterizos de Melilla*. www.fhimades.org. Mayo de 2006.

⁴ *Intercambios socio-económicos entre la ciudad autónoma de Melilla y Marruecos. Descripción, cuantificación y análisis de los flujos de bienes y servicios, factor trabajo y servicios públicos*. Universidad Francisco de Vitoria; Departamento de Postgrado y Consultoría. Septiembre, 2008. www.fhimades.org. Pp. 76 y ss.

Aunque el estudio ha visto seriamente limitado su alcance por la inexistencia en muchos casos de estadísticas oficiales, se señalan numerosas relaciones que soportan las afirmaciones realizadas. Entre éstas cabe destacar la de que el crecimiento de las importaciones de Melilla afecta positivamente al PIB de Marruecos.

*Si la tasa de incremento de las importaciones en Melilla aumenta un 1%, la tasa de crecimiento del PIB de Marruecos aumenta aproximadamente un 0,20%. Es decir, las compras que Melilla hace al exterior favorecen el crecimiento económico de Marruecos.*⁵

El impacto de las importaciones realizadas por Melilla en el PIB de Marruecos, se manifiesta a través del comercio con Melilla, buena parte del cual se realiza por canales informales. Estas relaciones, cuestionadas por el discurso oficial marroquí y ciertamente mejorable en muchos aspectos están destinadas a sufrir una profunda reconversión toda vez que, a partir de 2012, estará plenamente en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Marruecos y la Unión Europea.

Sin embargo, el estudio al que hacemos referencia encuentra claros indicadores de que, pese a sus deficiencias, el intercambio comercial, no sólo presenta un saldo positivo para las partes intervinientes sino que este intercambio es sólo uno más de las interacciones que se producen en esta frontera:

“Dejando aparte las peculiaridades del comercio informal o atípico, existen pruebas empíricas, aportadas en este informe, y argumentos proporcionados por la Teoría Económica que demuestran los efectos positivos derivados de los flujos de bienes entre dos zonas geográficas.

*(...) el desnivel económico entre ambas zonas es un factor que impulsa estos intercambios comerciales en particular, y promueve las relaciones socioeconómicas, en general. Los beneficios son mutuos, Melilla encuentra un mercado que favorece la expansión de su sector comercial y Nador ha convertido el comercio en el motor de su actividad económica, generando efectos multiplicadores sobre el resto de la economía. Como demuestra el rápido crecimiento de la población en Nador, la progresión de su tráfico portuario, el desarrollo de su sistema financiero, el protagonismo recaudatorio de los impuestos indirectos, entre otros.”*⁶

Las conclusiones anteriores son coincidentes con estudios y publicaciones marroquíes donde expresamente se señala:

*“...gracias a ciertos proyectos de desarrollo económico en los años 70, y aprovechando su proximidad a Melilla, Nador ha acrecentado su dinamismo y se ha convertido en un polo de desarrollo regional”.*⁷

⁵ Intercambios socio-económicos. Op. Cit. Pp. 64 y ss.

⁶ Intercambios socio-económicos. Op. Cit. Pp. 77 y 78.

⁷ A. Abbou, H. Aouraghe, A. Bezzazi, A. Billy, B. Haloui, K. Jaafar, A. Guitouni y M. M'Sali. *Oriental Marocain*. Anako Éditions. Fontenay-sur-Bois, Francia. 2003. Pág. 33.

Las propias autoridades marroquíes reconocen la importancia de este intercambio en el entramado social y económico de Nador al afirmar que no es posible hablar de “...de las estructuras comerciales de Nador y su provincia sin hablar de Melilla y de su impacto en la economía regional...” que “...sustenta, directa e indirectamente, alrededor del 25% de la población de la provincia”.⁸

AGLOMERACIONES URBANAS Y DESARROLLO.

Desde el siglo XVIII se han elaborado diferentes modelos teóricos que han intentado explicar las razones del crecimiento económico de un país o región. Para evitar un repaso de más de dos siglos de modelos teóricos y conceptos fundamentales (acumulación de capital, modelos de competencia,...) recurriremos a la aproximación hecha por Krugman que refunde en buena parte modelos anteriores, tanto de la Ciencia Económica como de la llamada Geografía Económica.⁹

Para Krugman, entre otros factores, el comercio, la especialización y la competencia tienden a formar modelos de aglomeración de naturaleza regional o local que se retroalimentan con economías externas y con la innovación que llevan aparejadas. Este proceso se complementa con el reparto de la actividad económica y las relaciones que se establecen en base a rendimientos crecientes en una determinada aglomeración espacial.

Si completamos la aproximación anterior con otros modelos que incluyen la consideración del sector público como proveedor de infraestructuras que permiten reducir costes de intercambio¹⁰ o mejorar la productividad¹¹ podemos afirmar con rotundidad que la formación de las aglomeraciones es inevitable y es paralela al desarrollo económico.

Como veremos, en torno a Melilla y a la ciudad de Nador, no sólo se produce un fenómeno claro de aglomeración, sino que sólo los intercambios socioeconómicos que se producen en torno a esta frontera pueden explicar las relaciones de desarrollo económico descritas.

⁸ Ministère de l'Intérieur, Direction de l'Urbanisme de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. *Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Urbaine de Nador 1985 – 2005*. Section B6. 2; pages 3 / 4.

⁹ Krugman, P., “Increasing returns and economic geography” *Journal of Political Economy* 99, 1991, pp. 483-499. P. Krugman and A. Venables. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. MIT Press, Cambridge, EE.UU. 1999.

¹⁰ Martin, P. y C.A. Rogers, “Industrial location and public infrastructure”, *Journal of International Economics* 39, 1994.

EMPLEO, ASISTENCIA SANITARIA Y SOCIOS NATURALES.

Melilla y Nador, por su proximidad geográfica, son “*socios naturales*”.¹² Entre ellas se dan una serie de interrelaciones condicionadas principalmente por su cercanía (15 kilómetros) y por el alejamiento de sus respectivas capitales (más de 500 kilómetros) lo que favorece las relaciones vecinales.¹³

Más allá de los indicadores económicos apuntados, estas relaciones se producen por representar una clara oportunidad de beneficio personal para las personas que las protagonizan. Los miles de marroquíes que diariamente cruzan la frontera con Melilla encuentran en esta ciudad empleo, asistencia sanitaria, educación superior y servicios de los que o bien carecen en Marruecos o encuentran en Melilla en mejores condiciones.

En mayo de 2011 se contabilizaban en Melilla un total de 4.185 trabajadores extranjeros y fronterizos, a los que habría que añadir al menos un 25% adicional de trabajadores en situación irregular.¹⁴ El 95% de los trabajadores marroquíes con contrato en Melilla son trabajadores por cuenta ajena que se benefician de una Autorización de Trabajo específica para Trabajadores Transfronterizos.¹⁵ Este sistema, dada la particular ubicación de la ciudad, salva las exigencias de la Unión Europea y de la legislación española en cuanto a visado y Permisos de Trabajo y confiere determinados derechos a los trabajadores como, por ejemplo, el de asistencia sanitaria.

En una población censada de 75.000 habitantes el número de trabajadores fronterizos en Melilla no explica por sí solo el que una parte importante de la asistencia sanitaria prestada por el Hospital de Melilla se realice a extranjeros no residentes. Sin embargo, sí es relevante para ilustrar otros de los beneficios que trascienden esta frontera de Occidente: la atención sanitaria.

En el Hospital de Melilla el 15% de los servicios de urgencias, el 25% de los servicios de diálisis y más de 45% de los partos realizados, son realizados a “extranjeros no residentes”, un término burocrático para referirse de una forma políticamente correcta

¹¹ Charlot, S., *Dépenses publiques, localisation des activités et croissance régionale*, Congrès de l'ASFE, Paris, 18-19 septembre 1997.

¹² Krugman, P. *On the Relationship between Trade Theory and Location*. Theory. Review of International Economics, Blackwell Publishing, vol. 1(2): 110-22, Junio, 1993.

¹³ *Intercambios socio-económicos*. Op. Cit. Pág. 21.

¹⁴ *Intercambios socio-económicos*. Op. Cit. Consejería de Economía, Empleo y Turismo. *La economía sumergida en la Ciudad Autónoma de Melilla*. Julio 2008. Melilla.

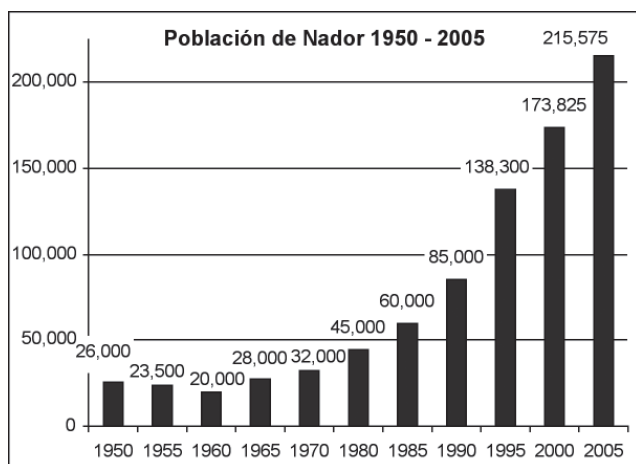
¹⁵ R. D. 2393/2004, de 30 de diciembre. Artículo 84.

a marroquíes transfronterizos.¹⁶ Según algunas fuentes las estadísticas de asistencia hospitalaria del Hospital Comarcal de Melilla serían equivalentes a las de un centro destinado a atender una población de entre 300 y 350.000 personas.¹⁷ Como veremos, la concentración de población que durante las últimas décadas se ha verificado en la provincia de Nador en torno a Melilla explican con rotundidad estas cifras.

Melilla es asimismo un punto de atracción de ciudadanos marroquíes que tienen en esta ciudad la posibilidad de acceder a estudios superiores de universidades europeas, como la Universidad de Granada o la Escuela de Negocios Hispano-Marroquí de Melilla. Sólo en esta última entidad, los ciudadanos marroquíes representan más del 50% de los cerca de 500 titulados egresados desde su constitución en el curso académico 2004-05.

Existe, sin embargo, un dato mucho más gráfico y en cierto modo significativo de la capacidad de irradiación de estabilidad y riqueza desde esta frontera supuestamente sangrienta. Nador, situada a más de 500 kilómetros de sus capitales económica (Casablanca) y política (Rabat), mal comunicada por carretera y –hasta 2009– sin conexión ferroviaria con el resto del país ha visto como su población se multiplicaba por 10 en los últimos 50 años, un crecimiento tres veces superior al del conjunto de Marruecos en el mismo periodo.

Gráfico 2. Evolución de la población de Nador 1950 - 2005.¹⁸



¹⁶ *Intercambios socio-económicos entre la ciudad autónoma de Melilla y Marruecos*. Op.Cit. Página 20 y ss.

¹⁷ Encuesta de Morbilidad Hospitalaria. Instituto Nacional de Estadística. Diario de Valencia. 23 de Mayo de 2005. Valencia

¹⁸ Ministère de l'Intérieur, Direction de l'Urbanisme de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. *Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Urbaine de Nador 1985 – 2005*. Elaboración propia..

Teniendo en cuenta que la provincia de Nador pertenece a la Región Oriental y que es esta región marroquí la primera en número de emigrantes en el extranjero,¹⁹ en ausencia de estructura económica alguna que explique de dicho crecimiento de su población, sólo su proximidad a Melilla y el conjunto de intercambios que se producen pueden explicar tanto el elevado índice de crecimiento de población como su concentración en Nador y en torno a la frontera con Melilla.

POBLACIÓN, CRECIMIENTO Y AGLOMERACIONES URBANAS.

Frente a los más de quinientos años de existencia de Melilla como ciudad europea, la ciudad de Nador fue fundada por lo españoles hace ahora cien años como un simple destacamento militar avanzado de cara a la defensa de Melilla.²⁰ No tiene por tanto, al contrario de otras ciudades marroquíes centenarias como Tánger, Fez o Oujda, una trayectoria histórica más que aquella que la vincula con la ciudad de Melilla.

Pese a ello, en sólo un siglo, no sólo ha crecido a tasas tres veces superiores a las del conjunto marroquí sino que ha aglutinado a su alrededor un círculo de poblaciones satélites con una población agregada destacable.

Tabla 3. Principales núcleos urbanos del área de Nador.²¹

Seghanghan	20,181
Ihddaden	25,480
Bni Chikar	4,188
Taouima	6,909
Farkhana	10,994
Selouane	9,211
Kariat Arekman	5,266
Beni Enzar	31,800
Arouit	36,021
Nador	126,207
	276,257

¹⁹ López, B. y Berriane, M. (Dtres.) *Atlas de la emigración marroquí en España 2004*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 2004.

²⁰ M. Rober. *Nador, un centenario olvidado*. El faro de Melilla. Melilla, 31 de Marzo de 2009.

Esta aglomeración urbana, concentrada en un radio de menos de 25 kilómetros con centro en Nador, ha registrado además aumentos importantes en la última década.

Tabla 4. Incrementos de población 1994-2004.²²

	1994	2004	%
Nador	112,450	126,207	12.23%
Arouit	27,047	36,021	33.18%
Beni Enzar	23,897	31,800	33.07%
	163,394	194,028	26.16%

Este crecimiento palidece ante las cifras de la década inmediatamente anterior hasta el punto de ser la propia Administración marroquí quien señale que:

*“...la ciudad de Nador presenta un ritmo de crecimiento bastante particular (5,1%) en comparación con otras ciudades de su categoría. Durante el periodo estudiado su población ha pasado de cerca de 62.000 a más de 112.000 habitantes, acusando un crecimiento del 81%. La mayoría (74,4%) de éstos, estimados en más de 50.000 personas, provienen de la migración (de otras zonas del país)...”*²³

Los datos anteriores destacan claramente al compararse con el crecimiento de las principales poblaciones marroquíes con poblaciones entre 50 y 100.000 habitantes. Como se observa en el Gráfico 3 el crecimiento de Nador en el periodo prácticamente duplica la media marroquí para ciudades de población similar.

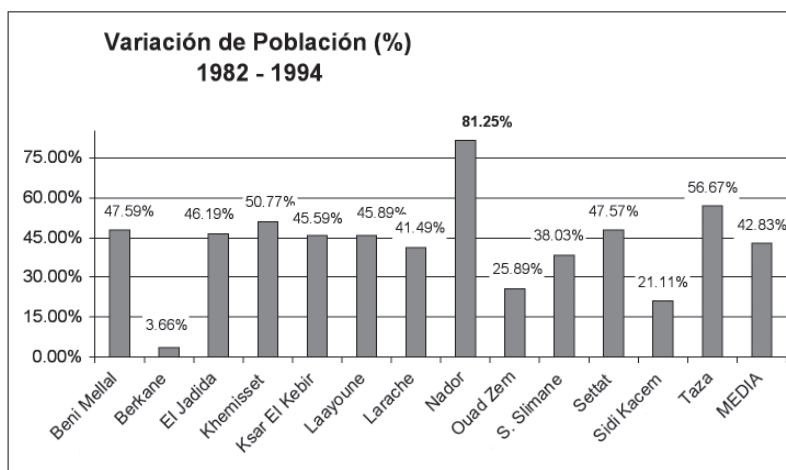
²¹ Chambre de Commerce d'Industrie et des Services de Nador. Nador, 2007. *Recensement général de la population et de l'habitat de septembre 2004*. <http://www.statoids.com/yma.html>

²² Chambre de Commerce d'Industrie et des Services de Nador. Nador, 2007. *Recensement général de la population et de l'habitat de septembre 2004*. <http://www.statoids.com/yma.html> Elaboración propia.

²³ Haut Commissariat au Plan Recensement Général de la Population et de l'Habitat. *Recensement général de la Population et de l'Habitat 2004. Caractéristiques démographiques et socioéconomiques de la population; Rapport National*. http://www.hcp.ma/pubData/Demographie/RGPH/RGPH_Rapport_National.pdf Elaboración Propia.

²⁴ Haut Commissariat au Plan Recensement Général de la Population et de l'Habitat. Op. Cit. Elaboración propia..

Gráfico 3. Variación de población 1982 - 1994.²⁴



Como veíamos más arriba:

*“... aprovechando su proximidad a Melilla, Nador ha acrecentado su dinamismo y se ha convertido en un polo de desarrollo regional”.*²⁵

Pero, ¿realmente es esto destacable? —¿No es tan sólo una muestra más de las oportunidades que genera toda frontera y que, entre otras razones, se basan en las confluencia de diferentes niveles de precios, marcos regulatorios, complementariedad de sistemas financieros, redes de distribución, concurrencia de infraestructuras, etc., etc.? ¿No es lo que ocurre, por ejemplo, entre Estados Unidos y Méjico con Tijuana y San Diego?

La respuesta es “sí”, pero con una diferencia: la frontera de España con Marruecos en Melilla es la frontera del mundo occidental —Europa— con el Maghreb musulmán.

FRONTERA Y CONVIVENCIA.

Desde la independencia de Marruecos en 1956, esta frontera sólo se ha visto sobresaltada por incidentes provocados por actores ajenos a dichos vecinos: la epidemia

²⁴ Haut Commissariat au Plan Recensement Général de la Population et de l’Habitat. Op. Cit. Elaboración propia..

²⁵ A. Abbou, H. Aouraghe, A. Bezzazi, A. Billy, B. Haloui, K. Jaafar, A. Guitouni y M. M’Sali. *Oriental Marocain*. Anako Éditions. Fontenay-sur-Bois, Francia. 2003. Pág. 33.

de cólera en 1973, momentos puntuales de tensiones políticas entre Madrid y Rabat o, más recientemente, por las avalanchas de inmigrantes subsaharianos en su intento por entrar en territorio UE.

Esta vecindad ajena a conflictos destacables tiene un claro ejemplo de convivencia en la propia Melilla. En esta ciudad, de unos 70.000 habitantes, conviven desde hace décadas ciudadanos españoles de religión católica, musulmana y judía, entre otras. De lo establecida de esta convivencia dan idea, por ejemplo, el calendario escolar de Melilla que reconoce las principales festividades de estas religiones y el que los fieles puedan orar sin problemas en los distintos templos de la ciudad.

Aunque ejemplos similares abundan en ciudades europeas como Londres, París, Bruselas o Marsella, fundamentalmente tras los procesos de descolonización de mediados del siglo pasado, en el caso de la España continental no es sino hasta principios de este siglo donde el fenómeno de la inmigración adquiere proporciones similares a las del resto del continente europeo. La imagen de niños de distintas religiones compartiendo aulas y pupitres, habitual en muchos países europeos, es un fenómeno que en la España continental cuenta escasamente con algo más de una década.

Esta convivencia interna de la ciudad, quizás impuesta por la realidad innegable de su localización geográfica y su composición demográfica, en la práctica ha sido aceptada con normalidad.

VECINOS A LA FUERZA.

Esta convivencia, interna entre los ciudadanos de distintas religiones de Melilla y externa entre la ciudad europea de Melilla y sus vecinos de Marruecos, se ha visto claramente influenciada por la lejanía geográfica tanto de Melilla con respecto a la España continental, como de Nador con Rabat y Casablanca.

Nador se ubica en el *levantisco* Rif, la región del Norte de Marruecos que a principios del siglo XX se levantó en armas contra España y que, liderada por el mítico Abdelkrim, fugazmente se constituyó en la República del Rif.

Con los 600 kilómetros de malas carreteras que separan Nador de Rabat y Casablanca, es lógico que florecieran las relaciones con la vecina Melilla, a sólo 15 kilómetros de distancia. Además de la proximidad, la oferta de servicios, empleo, comercio, etc., de una ciudad europea y, como hemos visto, con una capacidad de compra casi 8 veces mayor, constituyen un polo de atracción colosal capaz de superar barreras culturales o políticas.

Por su parte Melilla, a más de 90 millas náuticas del puerto más próximo de la España continental y con un pequeño aeródromo operativo sólo a partir de 1969,²⁶ se ha visto durante décadas prácticamente obligada a mantener relaciones con sus vecinos. Estas relaciones, que inicialmente se limitaron a la compra de productos agrícolas, fueron consolidándose con el tiempo, superando barreras culturales o religiosas gracias a su familiaridad, frecuencia y a los beneficios tangibles e inmediatos que proporcionaban a los intervinientes. Esta vecindad sólo se ha visto afectada, como hemos mencionado, por condicionantes de tipo político, alejados en su mayoría de las necesidades o problemas de los habitantes de uno y otro lado de esta frontera. Salvo momentos puntuales, las razones de “política mayor” dictadas desde Madrid y Rabat, han sido superadas por la realidad del día a día; las necesidades de unos ciudadanos que deben hacer frente a retos diarios terminan superando los discursos más elaborados.

La vecindad entre Melilla y la contigua provincia marroquí de Nador se desarrollan de forma muy diferente a la de las relaciones bilaterales oficiales. Aunque muy mejorable y con puntos oscuros fácilmente identificables, esta vecindad está más próxima a una vecindad amigable que al enfrentamiento. Pese a la dificultad histórica de las relaciones hispano-marroquíes, en torno a la frontera de Melilla con Marruecos se han desarrollado unas relaciones de vecindad, con minúsculas, que han ido construyendo durante décadas los ciudadanos de uno y otro lado de la frontera buscando satisfacer necesidades personales de ocio, de esparcimiento, de comercio y trabajo, sanitarias, educativas y hasta de simples relaciones personales.

La evolución de estas relaciones, por iniciativa individual y espontánea de los ciudadanos, aunque está condicionada por las limitaciones que el marco político y administrativo impone a todo tráfico fronterizo, no está supeditada al curso de las relaciones oficiales de los Ministerios de Exteriores respectivos.

En esta frontera Occidente-Islam, la coexistencia pacífica existe, lo que no es poco y, lo mejor, en ausencia de ningún apoyo oficial, ha surgido casi por *generación espontánea*. Dado que en el convulso mundo de principios de este siglo, esta vecindad y convivencia es una magnífica excepción, ¿no cabría esperar algún impulso oficial?

²⁶http://www.aena.es/csee/satellite?cid=1049125260884&pagename=subhome&Language=ES_ES&SMO=3&sitename=MLN&c=Page&MO=5

SOFT POWER Y REALPOLITIK.

En 2004, tras su ampliación a 25 miembros, la Unión Europea promulgó la Política Europea de Vecindad (PEV) que expresamente se declaraba heredera del Proceso de Asociación Euromediterráneo de Barcelona (1995). En su introducción la UE establecía que *“la capacidad de la Unión para proporcionar seguridad, estabilidad y desarrollo sostenible a sus ciudadanos ya no podrá distinguirse de su cooperación con sus vecinos”* en las próximas décadas.²⁷

Con la PEV, la UE se fija el objetivo de *“contribuir a la estabilidad y buen gobierno de nuestros vecinos inmediatos y promover un círculo de países bien gobernados al Este de la UE y en la orilla del Mediterráneo con los que disfrutar de unas relaciones estrechas de cooperación”*. En consecuencia, uno de los objetivos de la PEV expresamente menciona el de la *“Cooperación transfronteriza para la promoción económica, social y medioambiental de las regiones fronterizas.”*²⁸

Además de la superación del marco regional del Proceso de Asociación de Barcelona, la PEV presenta una característica notable: los fondos presupuestados para la PEV para el periodo 2007-2013 totalizan 11.181 millones de euros, más del doble de los fondos MEDA aplicados en el periodo 1995–2004.²⁹

Dados el objeto de esta Política y su ámbito de aplicación, ¿no tendría sentido fomentar su aplicación en la región que conforman la europea Melilla y la magrebi Nador? ¿No debería ser éste un destino privilegiado donde ejemplarizar la cooperación entre vecinos mayoritariamente cristianos de Europa y vecinos en su mayoría musulmanes del Maghreb? Además, no se trataría de un ensayo de laboratorio creado *ad hoc* sino, todo lo contrario, de un caso real que viene funcionando, al menos, desde hace cinco décadas. Algunas de las medidas de actuación contempladas por la Unión Europea parecen diseñadas conociendo este entorno:

*Apoyar la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales conjuntas que promuevan un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible en regiones fronterizas así como un desarrollo territorial integral en las fronteras exteriores de la Unión.*³⁰

²⁷ Comisión Europea. *Communication from the Commission to the Council on the Commission proposals for action plans under the European Neighbourhood Policy*. Bruselas, 9 de Diciembre de 2004.

²⁸ Comisión Europea. *European Neighbourhood Policy. Strategic Paper*. Op. Cit.

²⁹ Comisión Europea. Regulation (EC) No 1638/2006. Article 29; page 13. Q&A on the legislative package of EU programmes for the financial programming period 2007-2013. <http://europa.eu/> Bruselas, 24 de Mayo de 2006.

³⁰ Comisión Europea. Regulation (EC) Article 2, y. Pag. 4 Brussels, 24 October 2006.

Tendría sentido y sería ciertamente ejemplarizante y desmitificador de numerosos mensajes apocalípticos pero, la realidad es otra.

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ESPAÑA-MARRUECOS.

Más de tres años después de la publicación del reglamento comunitario que regula su financiación, ni España ni Marruecos consiguieron acordar un programa de actuación conjunto, primer paso para la ejecución de proyectos financiados por la PEV.

De los 15 programas que abarcan las fronteras exteriores de la Unión Europea, sólo los dos de España y Marruecos resultaron nonatos, por lo que la Comisión ha procedido a redistribuir los 200 millones de euros que deberían haberse destinado a programas España-Marruecos a otras fronteras exteriores de la UE.³¹

El principal motivo de esta situación está en la negativa de Marruecos a que Melilla y Ceuta fueran consideradas *zonas elegibles*. Marruecos se ha negado a consensuar con España el Plan de Actuación conjunto imprescindible para la ejecución de los fondos anteriores mientras estas ciudades fueran beneficiarias.

La demanda política que Marruecos hace de estas ciudades españolas condiciona su discurso político interno. Aunque en privado las autoridades marroquíes reconocen el efecto positivo que Melilla (y Ceuta) tiene en su entorno inmediato,³² como vimos, su discurso político tiene planteamientos distintos (“...son un agujero negro para la economía del Norte de Marruecos”).³³

Aunque pueden haber razones muy poderosas en la política interna de un país, ¿cómo puede justificarse la pérdida de 200 millones de euros para desarrollo transfronterizo en una frontera con tan desiguales niveles de renta y que, pese a todo, presenta oportunidades de desarrollo tan manifiestas?

³¹ Conversaciones del autor con funcionarios de la DG RELEX. Comisión Europea 3 de Abril de 2009. Bruselas.

³² Información facilitada por la Dra. Asensio del Arco, Profesora de la Universidad Francisco de Vitoria sobre las conversaciones mantenidas con autoridades marroquíes de Nador y españolas de Melilla de cara a la elaboración del estudio “*Intercambios socio-económicos entre la ciudad autónoma de Melilla y Marruecos*”. Melilla, Julio 2008.

³³ D. Benhima. Seminario “*La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental*”. Sevilla, 3-4 de noviembre de 2005. Notas del autor.

OPORTUNIDADES PERDIDAS

La política exterior de la Unión Europea, pese a la PESC, es más un objetivo a alcanzar que un conjunto de decisiones o acciones en ejecución. De momento lo que sí funcionan son las políticas exteriores de sus países miembros y aquí cada una tiene un peso relativo distinto y, obviamente, distinta capacidad de influencia. Sólo así se puede entender que Marruecos rechace la ejecución de una Política de la Unión Europea por cuestiones bilaterales con un país, España. Sin embargo, pese a la idoneidad que la PEV presenta para fronteras como las de Melilla y Nador, la realidad política impide su aplicación.

Esto podría ser una consecuencia más de las dificultades que el juego político impone a actores totalmente ajenos a dicho juego —los ciudadanos—, pero en este caso puede tener otras consecuencias. Melilla (y Ceuta) son las dos únicas fronteras terrestres de Europa con el Maghreb. Durante siglos, como la misma Europa o los países mediterráneos, han tenido episodios distintos de enfrentamientos hasta que, ya en el siglo XX, el enfrentamiento ha dado a paso a una vecindad tolerante, primero y, con el tiempo, a relaciones de mutuo beneficio. No existe un caso igual en el resto del mundo.

La no aplicación de la PEV en las fronteras de España y Marruecos cuestiona claramente la capacidad de la propia Unión Europea para ejercer una influencia en su entorno que finalmente conduzca a un área de “*paz, estabilidad y prosperidad compartida*”.³⁴ La no aplicación de la PEV en estas fronteras de Europa condenarán a sus habitantes, sobre todo a los del lado más desfavorecido, el marroquí, a buscar el provecho y el intercambio con la próspera Melilla, como hasta ahora, por conductos officiosos y, muchas veces, al margen de la legalidad. Si no es posible realizar programas de desarrollo conjuntos en esta frontera, dada la diferencia de rentas y desarrollo, el narcotráfico, la emigración o la frontera con Melilla seguirán siendo las principales alternativas para la población marroquí, una población donde los menores de 15 años representaban en 2004 el 31,2% del total.³⁵

Cuando tanto la UE como Marruecos están comprometidos a tejer puentes de cooperación e integración de estructuras económicas, comerciales y administrativas, la

³⁴ Comisión Europea. *Declaración de Barcelona*. 26 de Julio de 1995. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r15001.htm>

³⁵ Haut Commissariat au Plan Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2004. *Caracteristiques demographiques et socioeconomiques* <http://www.hcp.ma/pubData/Demographie/RGPH/MarrakechTensift.pdf>. Pág. 15.

negación a aplicar al menos en esta frontera las mismas políticas aplicadas en el resto de fronteras exteriores de la UE, impide desarrollar lo que sería un verdadero polo de desarrollo de la UE con el Magreb. Aunque sin duda aparecerán posibilidades de desarrollar entorno similares en otras fronteras continentales de la UE, es físicamente imposible que un polo de desarrollo similar pueda generarse entre la UE y el Magreb, algo que, en beneficio de todos los ciudadanos que habitamos en esta frontera, debería ser un objetivo irrenunciable.

PRINCIPALES FACTORES TRANVERSALES DE INSEGURIDAD ECONÓMICO-SOCIAL EN MELILLA CON ORIGEN EN EL ENTORNO NORTEAFRICANO

JESÚS A. GARCÍA AYALA

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la
Universidad Complutense de Madrid

Resumen: Al principal factor de inseguridad que afecta a la ciudad de Melilla: las episódicas demandas territoriales de Marruecos, se añaden otros tanto específicos como horizontales. Estos últimos factores, al afectar por definición a todos los demás, conforman una envolvente de inseguridades, amenazas y riesgos que, por su importancia en general y socioeconómica en especial, merece ser analizada. En consecuencia, se procede a estudiar los cinco factores transversales de riesgo que se consideran más importantes: el contencioso internacional del Sahara Occidental, la pesca española en caladeros marroquíes, el tráfico ilegal de drogas tóxicas y estupefacientes, la inmigración clandestina y el auge del islamismo radical violento. En lo que hubiera sido un análisis adecuado hasta la reciente “Revolución de los jazmines en Túnez”, se integra ahora la variable, aún poco conocida, de la repercusión de dicho movimiento social a través de Marruecos esencialmente.

Palabras clave: Acuerdo pesquero con Marruecos, hachís, inmigración clandestina, inmigración ilegal, islamismo radical, Marruecos, Melilla, Sahara Occidental, terrorismo islámico.

Clasificación JEL: F22, F51, F53, F55, I38, K33, L72, N57, N77, O13, O15, Q22, Q32, Q33.

Abstract: To the main factor of insecurity that affects the city of Melilla: the sporadic territorial demands of Morocco, add other specific and horizontal ones. These last factors, when affecting by definition to all the others, conform a set of insecurities, threats and risks that, by their importance in general and socioeconomic in special, deserve to be analyzed. Consequently, it is come to study the five cross-sectional factors of risk that are considered more important: the international contentious of the Western Sahara, the Spanish fishing in Moroccan fishing-grounds, the illegal traffic of toxic drug and narcotic, the clandestine immigration and the height of the violent Islamic fundamentalism. In which it had been an adequate analysis until the recent

“Revolution of jasmines in Tunisia”, the variable of the repercussion of this social movement through Morocco essentially, still little well-known, is included now.

Key words: Clandestine immigration, fishing agreement with Morocco, hashish, illegal immigration, Islamic fundamentalism, Islamic terrorism, Melilla, Morocco, Western Sahara.

INTRODUCCIÓN

El principal y singular factor de inseguridad que padece la ciudad española de Melilla está constituido por las episódicas demandas¹ de Marruecos para que dicha ciudad le sea entregada, sobre la base de los supuestos títulos de soberanía que afirma le asisten.² Dicha demanda se reproduce asimismo sobre los demás territorios de soberanía española en el litoral norte africano limítrofe con Marruecos. Se trata, de Este a Oeste, de los siguientes: Islas Chafarinas (*Al-Jaafarinas*), Melilla (*Mlilya*), Isla de Alborán (*Al-Borany*), Isla de Mar e Isla de Tierra, Peñón de Alhucemas (*Nkour*), Peñón de Vélez de la Gomera (*Badis*), Ceuta (*Sebta*) e Islote Perejil (*Leila o Laila y Toura o Tura*).³

Habida cuenta que estas demandas se vienen repitiendo intermitentemente desde 1960 æcuatro años después de la independencia de Marruecosæ y considerado el historial de contenciosos, e incluso conflictos armados abiertos entre España y dicho país,⁴ las mismas vienen a constituir un indudable factor de inseguridad para Melilla en varios ámbitos. Entre ellos está sin duda el de las decisiones de los inversores privados, y por ende el de la sostenibilidad y desarrollo económico de la ciudad en el plano civil a medio y largo plazo; paralelamente el de la estabilidad, arraigo y crecimiento de la población española residente. En definitiva, las citadas demandas constituyen un indudable elemento perturbador para la seguridad económica y social de Melilla, que se mueve entre dos tendencias contrapuestas: por una parte la de su empeoramiento, si nos atenemos a la experiencia histórica de desencuentros entre España y Marruecos, y por otra parte la de su mejora, si atendemos a la prospectiva futura de los intereses mutuos asumidos como países aliados bilateral y multilateralmente.

¹ En el aspecto terminológico participamos del criterio de LÓPEZ BUENO, J. M. (2008) acerca de que, mientras el término “reclamación” incluye implícitamente la existencia de derechos a favor del demandante, el término “demanda” no lo hace, por lo que en el caso de las frecuentemente denominadas “reclamaciones” o “reivindicaciones” de Marruecos sobre Melilla y Ceuta resulta más apropiado utilizar la denominación de “demandas”, habida cuenta que Marruecos no dispone de documentos bastantes para justificar las mismas.

² Puede consultarse al respecto la tesis doctoral del autor: “Las políticas de la Unión Europea en Melilla (1986-2008): Valoración de sus efectos, prospectiva y decisiones estratégicas para su optimización desde una perspectiva de seguridad económica y social” (2009); disponible en web: <<http://hera.ugr.es/tesisugr/18604985.pdf>>. Págs. 129 y 793-801.

³ *Ibidem* (págs. 124-138).

⁴ Las guerras entre España y Marruecos en este contexto han sido las denominadas: *Guerra de África*, *Guerra de Melilla*, *Guerra del Rif* y *Guerra de Ifni*; ésta, finalizada en 1958, fue la última. Aparte están la situación prebélica en el Sahara Español en 1975 y 1976, y el incidente armado en la isla Perejil en 2002.

Según el Instituto Heidelberg para la Investigación de los Conflictos Internacionales, el contencioso entre España y Marruecos por la demanda territorial marroquí de Melilla y Ceuta es uno de los cinco que afectan a España en la actualidad.⁵ El contencioso “Marruecos vs. España” sobre las ciudades de Melilla y Ceuta es descrito por dicho instituto como una disputa territorial planteada en 1956, calificado de nivel 1 (conflicto latente) y con un nivel de intensidad sin variación entre 2008 y 2010, después de que en 2007 se situara en un peldaño más alto al ser calificado de nivel 2 (conflicto manifiesto).

La seguridad de Melilla afectada, tanto potencial como realmente, por las demandas marroquíes citadas estimamos que puede dividirse, desde un enfoque analítico, en varias tipologías concurrentes e interrelacionadas. Son identificables al efecto, además de la económico-social (diferencias esenciales, interdependencias y dependencias bilaterales y estrategias de desarrollo regional), la de orden territorial (superficie terrestre, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo) y la militar (capacidades bélicas, alianzas internacionales y otras variables diversas).

En el presente trabajo vamos a limitarnos, empero, a la consideración de cinco factores de carácter transversal, es decir, susceptibles de afectar a todas las tipologías. Estos factores son: a) Contencioso internacional del Sahara Occidental; b) Pesca española en caladeros marroquíes; c) Tráfico ilegal de drogas tóxicas y estupefacientes; d) Inmigración clandestina; e) Auge del islamismo radical violento. En cuanto al último factor generador de inseguridad sobrevenido recientemente: la revolución tunecina de los jazmines y los efectos que puede producir en Melilla, fundamentalmente a través de su impacto en Marruecos, su tratamiento específico se reserva para un trabajo ad hoc; empero, ello no ha impedido que se haya tenido en cuenta en el análisis de cada uno de los cinco factores horizontales contemplados.

Precisión de los objetivos del presente trabajo:

El objetivo final es la identificación de las amenazas y elementos de riesgo que, para la seguridad económica y social de Melilla, surgen de cada uno de los cinco factores horizontales abordados.

Por su parte, el objetivo intermedio es el análisis del estado de situación actual de cada uno de dichos factores, lo que ha incluido la identificación de los intereses concurrentes en cada caso y de los actores involucrados en función de aquellos.

⁵ Los otros cuatro que cita son: ETA, Gibraltar, Cataluña e Isla de Perejil. A ellos habría de añadirse el referido a Olivenza (citado por la CIA)

Importancia para los intereses españoles:

El análisis efectuado resulta de interés directo para España y, en particular, para Melilla, habida cuenta que el objeto de la inseguridad analizada es esta misma ciudad, la cual resulta potencialmente afectada en diversos órdenes, entre ellos el económico y el social. No debe olvidarse que puede estar en juego su propia supervivencia en los términos económicos, sociales e internacionales actuales.

Por otra parte, los intereses citados están asociados principalmente a la conveniencia de, a partir de un análisis de riesgos, poder adoptar las medidas preventivas que se consideren oportunas, tanto desde una perspectiva reactiva como, especialmente, proactiva.

En efecto, por una parte debe contarse con acciones de reacción contra eventuales escenarios negativos desde la perspectiva de la seguridad; y por otro lado deben implementarse medidas proactivas o anticipatorias de un eventual futuro negativo, predisponiendo este hacia un escenario positivo para Melilla, o lo que es lo mismo, ocupándose de construir un futuro deseable.

Estructuración del artículo:

La sistemática a seguir es similar para todos y cada uno de los cinco factores de riesgo analizados.

En primer lugar, se procede a establecer el estado de situación de cada uno de ellos, sobre la base de los actores, hechos y características más relevantes desde una perspectiva de seguridad económica y social, teniendo presente que se trata de conocer el pasado y el presente para, sobre tal base, poder abordar con rigor la prospectiva sobre alternativas de futuro.

En segundo lugar se procede a identificar, así como a conocer el contenido correspondiente, de los efectos de inseguridad que las amenazas y riesgos estudiados pueden originar sobre la ciudad de Melilla en un futuro próximo.

Finalmente se aportan determinadas conclusiones, con vocación de ser útiles para la elaboración de acciones reactivas y proactivas contra los posibles efectos negativos detectados.

Revisión de la literatura científica:

En la literatura de interés para el estudio de los factores de inseguridad a que se refiere el presente trabajo cabe diferenciar tres etapas.

La primera llega hasta el 11-S 2001, fecha de los tristemente célebres atentados terroristas contra las torres gemelas de Nueva York; hasta dicha fecha la literatura trataba

lo relativo a los factores de inseguridad en un marco multidisciplinar, en el que si hubiera que destacar algo sería el equilibrio entre disciplinas. Entre los autores de mayor relevancia en el contexto al que se refiere el presente trabajo cabe citar a Lazrak (1974), Hajjaji (1986), Escribano (1997-1998), Lorca (1997-1998), Marín (1998), Gold (1999), Morales Lezcano (2000), De la Serna (2001), Delmote (2001) y Núñez Villaverde (2001).

La segunda etapa comienza en 2002, una vez que tras los atentados citados se introduce en la literatura científica de referencia, con una elevada frecuencia, la cuestión del fundamentalismo islámico de carácter violento y terrorista; en este marco los autores que cabe destacar son Escribano (2002), Jerch (2002), Lorca (2002), Soddu (2002), Aziza (2003-2006), Ben Yahia (2003), Hernando de Larramendi (2003-2004), Lacleta Muñoz (2003-2004), Moré (2003), Planet (2003), Jordan Galduf (2004), Kachani (2004), Pérez González (2004-2008), Ruiz Miguel (2004), Echeverría Jesús (2005), Fibla (2005), López García (2005-2010), Pérez (2005), Reinares (2005), Ribas-Mateos (2005), Szmolka Vida (2005), Zurlo (2005), Cembrero Silvero (2006), Ferrer-Gallardo (2006-2010), Torrejón (2006), Zeghal (2006), Avilés (2008), González Enríquez (2008), Joly (2008), Amirah-Fernández (2009), Marmolejo Martín (2009), Arahuetes (2010), Bujari (2010), Lmrabet (2010), López Bueno (2010), Papademetriou (2010) y Steinberg (2010).

La tercera etapa es la iniciada a partir del 17-D 2010, en tanto fecha aceptada con carácter general como de la “Revolución de los jazmines en Túnez”. Su singularidad radica en que a partir de la fecha citada la literatura sobre aspectos políticos, económicos y sociales, entre otros, relativos al norte de África y al mundo árabe e islámico en general se hace eco de los fenómenos sociales iniciados en Túnez y reproducidos, con determinadas variaciones, en otros países del entorno político, social, cultural y religioso. Los autores más destacables por abordar en dicho contexto cuestiones relacionadas con los factores objeto del presente trabajo son Amirah-Fernández, Arias, Benantar, Capella Soler, Cembrero Silvero, González Enríquez, Hernando de Larramendi, Kirhlani, López García, Reinares y Tortosa.

Por otra parte son de destacar también las aportaciones de Europol y Frontex, instituciones de la UE entre cuyos cometidos figuran los análisis del tráfico ilegal internacional de drogas tóxicas y estupefacientes, y del terrorismo islámico, en el primer caso, y en ambos el análisis de la inmigración clandestina originaria o procedente de países terceros.⁶ Finalmente debe hacerse mención a la Comunicación de la Comisión Europea denominada “Plan de política en materia de migración legal” (COM(2005) 669 final).

⁶ En cuanto a la instrumentación de las aportaciones científicas más allá de la esporádica mediante libros, debe mencionarse la más ágil de las diferentes publicaciones especializadas, tanto por ámbito geográfico como

1. CONTENCIOSO INTERNACIONAL DEL SAHARA OCCIDENTAL

Dada su internacionalización y la multiplicidad de actores involucrados, parece apropiado dividir su examen en dos apartados: por una parte actores e intereses a los que afecta, y por otro lado las amenazas propiamente dichas que comporta para la seguridad de Melilla.

1.1. Actores e intereses afectados

Destacan los siguientes:

– ARGELIA. Desde un punto de vista geoestratégico prefiere un Estado saharaui independiente, aliado contra el expansionismo marroquí, ante el riesgo de la demanda por Marruecos de sus supuestos derechos sobre el Sahara argelino. En este contexto, que implica diferencias con la posición española actual, se sitúa su condición de principal exportador de gas a España.

– EE UU. Se mueve dentro de un complejo entramado de intereses, algunos contrapuestos. Desde una perspectiva estratégica, el Sahara Occidental es fundamental para la influencia americana en el África atlántica, a través precisamente de un Estado aliado: Marruecos, que es asimismo un elemento clave para controlar el acceso al Mediterráneo; además, no es acorde a sus intereses que la RASD⁷ se convierta en un nuevo Estado, dado que ello supondría un riesgo para la estabilidad de la zona e implicaría una alianza con Argelia. Desde una perspectiva económica, por una parte tampoco es del

temático. En España destacan tres títulos: *Foreign Policy Edición española*, *Política Exterior* y *Vanguardia Dossier*. Además, no puede omitirse la importancia de los *Laboratorios de ideas* (think tanks) en su función de constituir “el puente entre el conocimiento y el poder” (definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); entre los reputados como independientes destacan: *Casa Árabe* (Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán), *Cidob* (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona), *Euromed* (Fundación para el Diálogo), *EuroMeSCo* (Euro-Mediterranean Study Comisión), *European Council* (Consejo europeo), *ICEI* (Instituto Complutense de Estudios Internacionales), *Iecah* (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria), *IEMed* (Instituto Europeo del Mediterráneo), *Incipe* (Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior), *Foreign Relations* (Relaciones extranjeras), *Fride* (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), el creado en 2001 y considerado hoy como de referencia en España denominado *Real Instituto Elcano*, y *TEIM* (Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos). También resulta de importancia la contribución, a pesar de que ponen más énfasis en la acción que en el estudio, de organizaciones españolas como, entre otras, el *Centro de Toledo para la Paz* y el *Club de Madrid*.

⁷ República Árabe Saharaui Democrática.

interés de EE UU que Marruecos se convierta en un gran competidor en el mercado mundial de los fosfatos, mientras que por otro lado sí resulta de su interés beneficiarse de cooperación sobre el uranio, el petróleo y los demás recursos naturales existentes tanto en el Sahara Occidental como en Marruecos. Simultáneamente, EE UU mantiene fuertes intereses económicos con Argelia, tanto en materia de comercio de gas como en inversiones en la industria del petróleo.

– ESPAÑA. La actual posición del Gobierno español se percibe como de abandono de la que se consideraba coherente con la celebración de un referéndum acerca de la autodeterminación del pueblo saharauí, lo que viene a coincidir con la postura de Marruecos, apoyada a su vez por Francia. Cabe deducir que priman las relaciones e intereses con Marruecos y la prevención manifestada sobre una desestabilización de todo el Magreb como consecuencia probable del citado referéndum.

– FRANCIA. En 1975 contaba con amplios intereses estratégicos y económicos en la zona, coherentes con su apoyo a una anexión del Sahara por Marruecos y con su prevención contra la creación de micro-Estados que comportaran un riesgo de *balcanización* del Magreb. En una segunda etapa (iniciada en 1979) defendía que el problema era de descolonización y que lo procedente para resolverlo era el recurso al derecho de autodeterminación de los saharauis. En la actualidad Francia es una firme defensora de los últimos criterios de Marruecos, lo que es importante por, entre otras razones, su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

– LIBIA. Desde los inicios tomó partido por la causa saharauí, en el marco de un posicionamiento en contra del neocolonialismo europeo, entendido tanto por la presencia previa española en el Sahara Occidental como por la última intervención de Francia en Mauritania. Inicialmente suministró armas y cobertura diplomática al Frente Polisario, postura que cambió a raíz de la firma con Marruecos del Tratado de Uxda para la constitución de la Unión Árabe Africana. En 1986 cambió nuevamente de criterio y se acercó a las tesis de Argelia, momento desde el que defiende activamente una visión panarabista que permita alcanzar la nación árabe-musulmana. Empero, a raíz del contagio de las revueltas iniciadas en Túnez la evolución es una incógnita.

– MARRUECOS. Tras oponerse a la vía del referéndum auspiciado por la ONU dentro del Plan Baker II, oferta como alternativa una amplia autonomía inscrita en un futuro proyecto de regionalización del reino. Todo ello dentro de un marco conformado por cuestiones tales como: la desautorización por el Tribunal de La Haya de que el Sahara Occidental estuviera bajo soberanía marroquí o mauritana cuando se produjo su colonización por España, el expansionismo geográfico marroquí por parte de la dinastía

alauita, y los fosfatos y la pesca que constituyen los principales recursos naturales del Sahara Occidental (Marruecos ya es de por sí el mayor exportador mundial de fosfatos).⁸

– MAURITANIA. Tras una actitud inicial favorable a la reivindicación de anexionarse el antiguo Sahara español, el apoyo del partido Movimiento Nacional Democrático al independentismo saharauí no pudo resistir su propagación al ámbito armado. Ello por los ataques en las zonas de extracción de minerales y fosfatos que constituían la principal fuente de riqueza mauritana, en el contexto de una débil economía. En 1984, bajo el telón de fondo de un prolongado entendimiento con el Frente Polisario, reconoció a la RASD.

– ONU. Apoya el proceso de negociaciones a que se refieren las numerosas resoluciones aprobadas al efecto por el Consejo de Seguridad; entre ellas: 1754 (2007), 1783 (2007), 1813 (2008) y 1871 (2009). Sin embargo, la gestión del actual secretario general, Ban Ki-moon está siendo cuando menos controvertida; varias delegaciones le acusan de sesgo a favor de Francia y Marruecos. Por otra parte, las reuniones bilaterales y multilaterales que se vienen celebrando entre las partes más directamente afectadas siguen sin fructificar.⁹

– RASD Y FRENTE POLISARIO. No aceptan la alternativa de la autonomía propuesta por Marruecos e insisten en la vía del referéndum. No obstante, el Polisario está participando en sucesivas reuniones con Marruecos que, auspiciadas por la ONU, intentan alcanzar un acuerdo que desbloquee la situación actual.

– TÚNEZ. Poco afectado por este diferendo, se ha considerado un país neutral. En la práctica se ha venido posicionando ininterrumpidamente junto a las tesis marroquíes, ante la percepción de que un Estado saharauí constituiría un foco de inestabilidad en el Magreb. No obstante, el cambio de Gobierno como consecuencia de la revolución de los jazmines introduce incertidumbre.

⁸ The World Factbook (2011) - Central Intelligence Agency (CIA).

⁹ El proceso continúa sin perspectivas de alcanzar un acuerdo definitivo. Cabe destacar al respecto: Marruecos y el Frente Polisario celebraron tres reuniones directas en la localidad neoyorquina de Manhasset los días 18 y 19 de junio, 10 y 11 de agosto de 2007 y marzo de 2008. Habrían celebrado asimismo otra ronda, al menos, en la localidad suiza de Ginebra a finales de diciembre de 2007. Tras el estancamiento de las reuniones formales en 2008, celebraron una informal en Viena en 2009 y otra en Armonk, a unos 50 kilómetros al norte de Manhattan, el 10 y 11 de febrero de 2010, para discutir la convocatoria de una quinta ronda de negociaciones; participaron, además de Marruecos, delegaciones de Argelia, Mauritania y Frente Polisario. La siguiente reunión se celebró en la localidad neoyorquina de Manhasset, los días 8 y 9 de noviembre de 2010. En ninguna de todas estas reuniones se han conseguido alcanzar los acuerdos buscados.

– OTROS ACTORES INTERNACIONALES. Los principales, en cuyos intereses y posiciones respectivos no vamos a detenernos, son los siguientes: Liga Árabe, Organización de la Unidad Africana (OUA), Países No Alineados, Parlamento Europeo, Rusia (en tanto potencia que seguiría detentando los intereses geoestratégicos, incluidos los económicos, de la extinta URSS), y Unión por el Magreb Árabe (UMA). Ostentan también intereses en la zona las grandes empresas estadounidenses productoras de fosfatos, los países con grandes intereses pesqueros (especialmente Corea del Sur), y empresas de prospección y explotación de petróleo con intereses en la plataforma marítima continental del Sahara Occidental.¹⁰ Por último, no habría que olvidar a China dados sus progresivos intereses en África.

1.2. Amenazas para Melilla

Este diferendo comporta amenazas para la seguridad de Melilla que pueden diferenciarse desde dos perspectivas: una es la del corto y medio plazo, y la otra la del largo plazo:

– La primera pivota sobre la necesidad que tiene Marruecos de la conformidad española a sus propuestas de solución de este diferendo, habida cuenta que España, en tanto antigua potencia administradora (que incluso lo podría seguir siendo de iure en la actualidad)¹¹ es un actor clave en la solución del contencioso sobre el Sahara Occidental. Esta necesidad es determinante de que Marruecos podría utilizar como elemento de presión para lograr la conformidad de España (como la experiencia histórica avala), una escalada en sus demandas sobre Melilla y los demás territorios españoles en el norte de África. Sin embargo y dada la multiplicidad de actores e intereses involucrados en la solución del diferendo, no parece que España necesitara de las citadas presiones marroquíes para sumarse a una solución del mismo en términos de consenso con el resto de actores principales involucrados.

¹⁰ Según un comunicado de la Oficina Nacional de Hidrocarburos y Minas (ONHYM) de Marruecos, en junio de 2009 se alcanzaban los 23 contratos suscritos, con 38 permisos de prospección, sobre una superficie total afectada de 262.030 km².

¹¹ La declaración política contenida en los “Acuerdos de Madrid” suscritos entre España, Marruecos y Mauritania el 14 de noviembre de 1975 estipula que España transferirá la administración del Sáhara Occidental (no la soberanía), a una administración temporal tripartita compuesta por España, Marruecos y Mauritania; pero su validez ha sido cuestionada por la Secretaría General Adjunta de la ONU para Asuntos Jurídicos mediante dictamen de 29 de enero de 2002 (documento S/2002/161)

– La segunda perspectiva, la del largo plazo, se refiere al momento en que dicho contencioso alcance, en su caso, una solución positiva para Marruecos, momento a partir del cual el siguiente paso en la histórica estrategia expansionista alauita podría constituirlo una reactivación de las demandas sobre los citados territorios españoles, hasta ahora no especialmente virulentas.

2. PESCA ESPAÑOLA EN CALADEROS MARROQUÍES

La situación de fondo es conocida: mientras Marruecos dispone de amplios caladeros de pesca sin una paralela capacidad cuantitativa ni técnica de su flota pesquera, España no dispone de caladeros propios suficientes y cuenta con una flota pesquera de grandes dimensiones, tanto en barcos como en personal, que cuenta además con un excelente nivel técnico. Por ello, ambos países pueden beneficiarse, en principio, de acuerdos reguladores al efecto. Veamos sucintamente las tres etapas más recientes, desde el ingreso de España en las CC EE, en cuanto al historial de acuerdos y desacuerdos entre ambos países y a sus principales repercusiones.

2.1. Acuerdos entre 1995 y 2007

El primer acuerdo de pesca celebrado entre la UE y Marruecos data de 1995 y fue firmado para una vigencia de cuatro años. El principal país comunitario beneficiado era España, dada la capacidad cuantitativa y técnica de su flota pesquera, como ya se ha indicado, dentro de un largo historial de acuerdos bilaterales al efecto España-Marruecos.

En 1999 las partes no llegaron a un acuerdo para renovar el Protocolo de 1995, por lo que al no ser éste automáticamente prorrogable decayó. Cabe resaltar aquí la reacción expresada por el presidente del Gobierno español Sr. Aznar, quien afirmó que el rechazo marroquí a suscribir un acuerdo pesquero no podría dejar de tener consecuencias. En definitiva, la negativa marroquí a suscribir un nuevo acuerdo de pesca con España (a través de la UE) fue el detonante de una etapa de tensiones España-Marruecos, adicionales a las experimentadas en otros órdenes (Sahara, etc.) y que tuvo evidentes repercusiones en el nivel de las demandas marroquíes sobre Melilla y Ceuta.

Hubo que esperar hasta 2005 para que se adquiriera el compromiso de un nuevo Acuerdo de Asociación en el Sector Pesquero entre la UE y Marruecos. Ratificado en 2007, destacan las siguientes características: a) Su vigencia es de 4 años prorrogables

(28.02.2007 a 27.02.2011); b) Permite faenar en aguas de Marruecos y del Sahara Occidental a los buques de España y otros diez Estados miembros de la UE; c) La flota comunitaria recibe 119 licencias y permiso para capturar 60.000 tm de pequeños pelágicos al año, de lo cual la flota española se queda al menos con 100 licencias¹² y una asignación de 1.333 tm;¹³ d) La contrapartida financiera para Marruecos es de 144,4 millones de euros para los cuatro años, a los que se añaden otros 3,0 como ayuda directa al sector marroquí y 3,4 por cuenta de los armadores.

2.2. Confluencia con el diferendo del Sahara Occidental

El Servicio legal del Parlamento Europeo ha criticado, en un informe realizado en 2010, el acuerdo de pesca entre la UE y Marruecos; lo considera problemático (aunque no ilegal). Este informe llama la atención sobre: a) La existencia de cierta ambigüedad en la delimitación de los caladeros atlánticos afectados por el acuerdo, situados entre las costas de Marruecos y del Sahara Occidental (mientras que, paradójicamente, en el caso de las aguas mediterráneas sí se aporta una definición aceptable); b) Tras constatar que las flotas pesqueras han faenado en las aguas en torno al Sahara Occidental, cabe concluir que el acuerdo no ha tenido incidencia en la preceptiva traslación de beneficios a la población saharaui, ya que Marruecos no ha justificado el destino a favor de la misma de una parte de la dotación económica que recibe de la UE; c) En consecuencia el acuerdo, al no beneficiar a la población del Sahara adecuadamente (la sola mejora de los puertos resulta insuficiente a estos efectos), no respeta las leyes internacionales.

Poco antes de la expiración del acuerdo pesquero el 27.02.2011, la comisaria europea de pesca, María Damanaki, solicitó al Gobierno de Rabat información sobre la repercusión económica y social que estaba teniendo en la población del Sahara Occidental. Entre los Estados miembros, el Reino Unido, Suecia y Dinamarca activamente (votos en contra de la prórroga) y Alemania y Finlandia pasivamente (abstenciones) han venido defendiendo la necesidad de disponer de una información que demuestre, de un modo claro y suficiente, que el pueblo saharaui se está beneficiando del acuerdo. A juicio de la Comisión Europea la información finalmente aportada por Marruecos (en el cuarto año del acuerdo) demuestra el citado beneficio, si bien este criterio no es compartido por todos.

¹² Distribuidas así: 42 Andalucía, 37 Canarias, 17 Galicia, 2 Cantabria y 2 País Vasco.

¹³ Lo que beneficia principalmente a pescadores de Andalucía e Islas Canarias.

Como ejemplo de disidencia, la ONG británica “Western Sahara Resource Watch (WSRW)” y otras han tachado de inmoral el convenio por permitir que la flota comunitaria faene en aguas que no corresponden a Marruecos sino al Sahara Occidental; por dicha razón piden que se retiren de la zona los barcos que faenan enarbolando pabellón de cualquiera de los Estados miembros de la UE afectados. Debe recordarse en este contexto que los servicios jurídicos del Parlamento Europeo identificaban otras dos opciones (la acabada de citar la calificaban como no realista desde una perspectiva industrial): la interrupción del acuerdo, o la continuidad de este supeditando su prórroga al previo encuentro de una solución al problema.

2.3. Amenazas para Melilla

El 25 de febrero de 2011 la Comisión Europea y el Gobierno de Rabat alcanzaron un compromiso para la prórroga del acuerdo vigente por un período de año y medio. Salvo que no se consiga la preceptiva ratificación por el Consejo y el Parlamento europeos (el anterior acuerdo fue ratificado en 2007 a partir de un compromiso de 2005), hasta septiembre de 2012 queda aplazado el riesgo de tensiones España-Marruecos por motivo de la pesca. Aplazado pero no resuelto, dada la reiterada postura crítica de los Estados miembros de la UE y de las ONG antes mencionados y, entre algunas otras, la del autor de un dictamen de la ONU sobre estos aspectos, que defiende que es absurdo que sea Marruecos quien demuestre el beneficio del acuerdo para una población que ha anexionado ilegalmente, cuando debe ser dicha población quien sea consultada directamente de conformidad al derecho internacional.

En consecuencia, los 18 meses de prórroga a partir de febrero de 2011 no permiten desechar la reaparición de tensiones políticas. En el medio plazo tales tensiones pueden ser instrumentadas por Marruecos, una vez más, como un elemento de presión sobre España mediante la reactivación de sus demandas sobre Melilla y Ceuta. A largo plazo, empero, la solución no parece que pueda encontrarse fuera de una reducción drástica de la dependencia española de los caladeros de pesca marroquíes.

3. TRÁFICO ILEGAL DE DROGAS TÓXICAS Y ESTUPEFACIENTES

En todos los análisis internacionales acerca de los conflictos existentes entre España y Marruecos, propiciados por su vecindad, suele repetirse el factor relativo al tráfico ilegal de drogas tóxicas y estupefacientes.

3.1. La situación en África Occidental

Europol señala en su análisis anual sobre el crimen organizado y sus amenazas (2011):

– El punto principal de entrada de hachís en la UE es la costa meridional española, adonde llega desde los países africanos occidentales y, principalmente, desde Marruecos, Nigeria, Cabo Verde y Senegal por el corredor criminal del Sudoeste (*South West criminal hub*),¹⁴ que además enlaza con América (islas del Caribe), Oriente Próximo (El Líbano) y Asia (Tailandia). En particular, la mayoría del hachís consumido en la UE proviene de Marruecos, desde donde es dirigido principalmente a España y Portugal mediante la acción de grupos criminales no sólo marroquíes, sino también holandeses y británicos que coordinan su llegada al centro de distribución criminal del noroeste (*North West criminal hub*)¹⁵ y, desde este o directamente, a Alemania, Reino Unido, Italia y países nórdicos; en los puntos finales la distribución al por menor (menudeo) se realiza principalmente por marroquíes. Por otro lado, el hachís marroquí está alcanzando más países de destino mediante la tapadera del transporte marítimo en contenedores, sobrepasando el *South West criminal hub*.¹⁶ Se ha observado además el uso creciente del avión ligero en envíos a la península ibérica. Adicionalmente, se registran envíos a través de otros países norteafricanos, en especial recurriendo a las rutas existentes y grupos criminales activos para otros tipos de delincuencia, como el tráfico ilegal de migrantes.

– En cuanto a la cocaína, Europol afirma que los grupos marroquíes conservan su posición dominante en el tráfico desde el Oeste de África, enlazando con la ruta establecida en el norte de dicho continente para el hachís. Además, la inestabilidad política en países tales como Costa de Marfil constituye un riesgo para el aumento a largo plazo de las actividades criminales en el África occidental y, en particular, para el trasbordo de cocaína hacia la UE.

¹⁴ Según Europol, los *Hubs* criminales son concentraciones de logística criminal que reciben flujos ilícitos de fuentes numerosas, y cuya influencia se extiende a través de la UE. Tales concentraciones facilitan no sólo traficar con materias ilícitas, sino también la creación de nuevos mercados delictivos, proporcionando nuevas oportunidades para los grupos criminales. La identificación de los *hubs* se basa en su proximidad a los más importantes mercados e infraestructuras comerciales y de transporte, así como en el predominio de grupos criminales y en las oportunidades para la actuación delictiva. Entre los *hubs* identificados está el del Sudoeste, cuyo centro de gravedad lo conforman España y Portugal.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

– Sobre el tráfico de heroína, Europol indica que, según informaciones obtenidas del crimen organizado turco en Marruecos, este país puede alcanzar una mayor importancia en el futuro dentro del *SouthWest criminal hub*.¹⁷

– Como uno de los efectos delictivos añadidos, se hace constar que algunos grupos de traficantes marroquíes de hachís hacia la península ibérica, cooperan con grupos criminales italianos dedicados a la falsificación de euros.

– De cara al futuro, destaca la tendencia de las organizaciones de tráfico ilegal a aprovechar para sus actividades el incremento progresivo de las zonas de libre cambio (Free Trade Zones) y del tráfico marítimo de contenedores (en especial Tánger).

3.2. La situación en Marruecos

La CIA indica textualmente: “[Marruecos es] uno de los mayores productores de hachís ilegal; de embarques de hachís expedidos generalmente a Europa Occidental; punto de tránsito para la cocaína procedente de Sudamérica y destinada a Europa Occidental; consumidor significativo de cannabis”.¹⁸ En rigor no debe olvidarse, empero, que la misma fuente cita textualmente en el caso de España las facilidades aportadas al tráfico de drogas por la gran extensión de la línea costera española: “A pesar de los rigurosos esfuerzos para la aplicación de la ley, los traficantes norteafricanos [...] se aprovechan de la larga línea de costa española para lanzar grandes envíos de [...] hachís para su distribución al mercado europeo, para los consumidores de [...] hachís norteafricano [...]”.¹⁹

En cuanto a otras fuentes de solvencia, el Análisis Anual de Riesgos publicado por FRONTEX²⁰ (2011), señala que el contrabando de hachís puede constituir el objetivo principal de algunas embarcaciones marroquíes que, dedicadas aparentemente al tráfico de migrantes, llegan a España con muy pocas personas a bordo.

Por su parte, determinadas investigaciones²¹ constatan que: a) Marruecos es el mayor productor-exportador mundial de hachís, aportando el 70% del producto que se consume en Europa y el 50% de la producción mundial; b) 750.000 campesinos de las

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ The World Factbook (2011) - Central Intelligence Agency (CIA). Traducción del autor.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Agencia europea para la gerencia de la cooperación operativa en las fronteras externas de los Estados miembros de la Unión Europea.

²¹ GAMELLA, J. F. (Universidad de Granada, 2009) y JIMÉNEZ RODRIGO, M. L. (Universidad de Sevilla, 2009)

provincias del Rif vivirían de los correspondientes cultivos; c) El año con más alta producción de hachís fue 2003, reduciéndose hasta ahora tanto por la sequía sobrevenida como por la presión gubernamental.

El escenario regresivo y una de las causas que lo propician es confirmado por las autoridades marroquíes,²² quienes cuantifican la reducción de la superficie cultivada de cannabis en un 55% en los últimos años para los que existen datos fiables; en efecto, se constata que se ha producido un descenso dese 134.000 ha en 2003 hasta 56.000 en 2009 y que, en correspondencia, la producción de resina de cannabis descendió de 3.070 tm a 820 en el mismo período.

Las cifras anteriores se revalidan en el informe sobre 2010 del Organismo Internacional de Control de Estupefacientes (OICE) dependiente de la ONU, lo que refuerza la constatación de resultados positivos de la estrategia gubernamental marroquí comenzada al efecto en 2003. En continuidad con ella, el 16.05.2009 se lanzó un nuevo programa interministerial (Interior, Agricultura y Hábitat y Urbanismo) con las siguientes características: a) Se prevé el fomento de cultivos alternativos, la creación de nuevas actividades generadoras de ingresos, el desarrollo de infraestructuras de carreteras y el impulso de servicios sociales;²³ b) Su horizonte temporal es de dos años y su dotación económica de 900 millones de dirhams (80 millones de euros); c) Beneficiará a 74 municipios (12,1 millones de dirhams ó 1,08 millones de euros para cada uno), repartidos entre las provincias rifeñas de mayor producción de hachís: Alhucemas, Chefchauen, Taunate, Larache y Tetuán. Debe añadirse que Marruecos recibe ayudas económicas de la UE para esta finalidad.

Por otra parte, el Departamento de Estado norteamericano en su último informe sobre la estrategia de lucha contra las drogas en el mundo, hecho público en Washington (2011), pronostica el éxito de la estrategia antidroga marroquí, apoyada por cultivos de sustitución dentro de un amplio enfoque de desarrollo económico, y por unos 10.000 agentes del orden desplegados expofeso, junto a fuerzas de la Marina Real, en las zonas costeras del norte y del suroeste del reino. Dicho informe es optimista sobre los objetivos de Marruecos de reducir drásticamente el cultivo global de cannabis, desde un nivel actual estimado en 50.000 ha a 12.000 en 2012.

²² BENMUSA, Ch., Ministro del Interior; Agencia oficial MAP; Diario de Tánger; edición electrónica del 18.05.2009: <<http://www.diariotanger.com>>.

²³ Principalmente los de abastecimiento de agua potable y suministro de electricidad, formación profesional y sanidad.

3.3. Efectos para la seguridad de Melilla

En tanto no se erradique la situación actual, es evidente que también por esta vía se introducen factores de riesgo, junto a sus correlativas amenazas, en las relaciones hispano-marroquíes. En principio no en lo que respecta a las de carácter oficial (sometidas al imperio de la ley), sino a las de carácter privado y a sus efectos, especialmente en lo que se refiere al florecimiento de una economía sumergida, no productiva, redistribuidora de la renta en un sentido negativo, distorsionadora de la libre competencia y, en consecuencia, causante de una base económica volátil, regresiva y decididamente perniciosa en el hinterland de Melilla y Ceuta.

Por último debe tenerse en cuenta el contagio que toda actividad delictiva, en este caso el tráfico ilegal de drogas tóxicas y estupefacientes, así como las actividades que surgen a su alrededor (como entre otras la antes indicada de falsificación de moneda), son susceptibles de provocar en su entorno geográfico.

4. INMIGRACIÓN CLANDESTINA

En todos los análisis internacionales acerca de los conflictos existentes entre España y Marruecos, se repite más o menos la misma advertencia: “Marruecos constituye una de las áreas primarias de lanzamiento de inmigración ilegal al interior de España desde el Norte de África” (CIA, 2011).²⁴ En cuanto a la composición de dicha inmigración debe precisarse que, si bien siempre ha existido (en límites escasamente significativos) inmigración ilegal originaria de Marruecos,²⁵ desde 1993 comenzó a ampliarse con otra cuyo origen era subsahariano, en sus inicios, más asiática posteriormente.²⁶

²⁴ The World Factbook (2011) - Central Intelligence Agency (CIA). Traducción del autor.

²⁵ La inmigración procedente del propio Marruecos encuentra múltiples facilidades: condiciones favorables para la recepción de emisiones de las televisiones españolas y occidentales en general -incluida la profusión de antenas parabólicas - con unas programaciones que exaltan el consumismo, facilidad con que se puede efectuar el viaje, y facilidades idiomáticas y culturales heredadas de la época del Protectorado.

²⁶ Según el Consejero de Trabajo de la Embajada de España en Rabat (Eduardo Martín Toval), entre 2004 y 2007 la UE envió a Marruecos un total de 100 millones de euros para el refuerzo policial de sus fronteras.

4.1. Detecciones, factores de atracción y pronósticos

El Ministerio del Interior español respondía a determinada interpelación parlamentaria, informando que los inmigrantes ilegales interceptados en Melilla por los CFSE fueron, en el período 2004-2008, los siguientes: 353 en 2004, 571 en 2005, 239 en 2006, 212 en 2007 y 1.201 en 2008. Sin embargo, tales cifras no deben ocultar que en Marruecos y los países próximos (Argelia y, sobre todo, Libia) se estima que residen (legal o ilegalmente y temporal o definitivamente) en torno a dos millones de subsaharianos, más un número indeterminado de asiáticos; su incremento anual oscilaría entre 70.000 y 80.000 personas.²⁷

Según el informe anual de FRONTEX (2011) España fue en 2010 el segundo Estado miembro de la UE (tras Grecia) por entradas ilegales, con un 5% del total, lo que supone en torno a las 5.000 detecciones; de estas, 3.5000 (el 70%) corresponden a Ceuta y Melilla, y el resto a las costas peninsulares. Estas ciudades constituyen el eslabón final de la ruta del Mediterráneo occidental (Western African route), cuyo último escalón es el cruce marítimo hacia el continente europeo; dicha ruta, una de las tres identificadas para el acceso a la UE desde África, es la elegida por la mayoría de los emigrantes marroquíes y argelinos.

El citado informe señala por otra parte que en España sigue produciéndose un importante descenso de las inmigraciones ilegales. Sobre la escasa operatividad actual de la ruta africana citada, indica que una de las razones principales es que la cooperación y los acuerdos bilaterales entre España y los países africanos occidentales dominantes (Mauritania, Senegal, Malí) continúan desarrollándose constantemente; aparte de la presencia de patrullas marítimas costeras. Como ejemplo, las 196 travesías fronterizas ilegales detectadas en 2010 en Canarias, contrastan con las 2.244 registradas en 2009. Este contexto, de retraimiento en la zona de la actuación de los grandes grupos criminales de tráfico de inmigrantes, es coherente con las recientes detecciones de métodos cuasi artesanales, como es el caso del *sky* acuático (jet skis) y de los botes inflables (inflatable dinghies) entre Marruecos y la costa sur española. En lo que respecta a la valla fronteriza entre Melilla y Nador, en 2010 sólo constan unos pocos incidentes.

Un factor clave de atracción de inmigración a tener en cuenta, con relación especialmente a la de origen magrebí, es la diferencia de renta entre España y Marruecos en general, y entre Melilla y su hinterland marroquí en particular. En efecto, en 2001 el

²⁷ PÉREZ, A. (2005)

PIB per cápita español multiplicaba por 12'6 el marroquí (por 5'5 en paridad de poder adquisitivo o PPA), mientras que la media para las más de 180 fronteras del mundo se situaba, según el Banco Mundial, en 3'5 (en 2'2 en PPA). Entre todas esas fronteras la de España-Marruecos ocupaba, de mayor a menor escalón, el puesto noveno (el octavo en PPA), si bien era la segunda en la que participaba un país europeo, tras la de Finlandia-Rusia y por delante de la de Grecia-Albania (en PPA era sin embargo la primera, por delante de Rusia-Mongolia). En 2010, la estimación del PIB per cápita español en PPA lo situaba en 29.500 \$, mientras que en el caso de Marruecos en tan sólo 4.900 \$;²⁸ ello implica un escalón económico entre ambos países de 6'0 veces el PIB per cápita en PPA. Y ello sin olvidar que el multiplicador se aproximará más al nominal, estimado para el mismo año en 10'3, cuanto más bienes y servicios adquieran en Marruecos los españoles y más bienes y servicios adquieran en España los marroquíes, lo que alcanza su punto máximo, por la proximidad, en el caso de melillenses y nadorenses.

En lo que respecta a los enfrentamientos internos en Libia y a sus repercusiones, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que el mayor grupo de potenciales emigrantes, los trabajadores extranjeros en dicho país, oscilaría entre 0'5 y 1'5 millones, aunque no todos tendrían como objetivo el destino Europa. Sobre los efectos potenciales de una imposición de emigración a dicho grupo por el régimen de Gadafi, FRONTEX (2011) incluye a España entre los países que se verían afectados. Estima además que los escenarios a considerar son varios: según quien gane el conflicto actual, según cuál sea su reacción y según en qué tiempo es adoptada; en el peor de los casos, dado que Libia cuenta con 2.000 km de costas y 4.000 km de fronteras terrestres, así como considerando la numerosa población afectada, la evolución podría empeorar hasta una situación análoga a la de Somalia.²⁹

Por añadidura, en el caso de que las repercusiones libias provocaran una desestabilización de Marruecos, el director general adjunto de FRONTEX (ARIAS, 2011) considera que los traficantes de inmigrantes reactivarían los canales orientados hacia la UE, incluido “el cruce de las fronteras terrestres con Ceuta y Melilla”; la afluencia sería no sólo de ciudadanos magrebíes sino también subsaharianos y asiáticos, a los que se sumarían los que acampan ocultos en las proximidades de ambas ciudades. Sobre estas “se reproducirían los ataques masivos a las vallas fronterizas como los acaecidos en 2005”.

²⁸ The World Factbook (18.04.2011) - Central Intelligence Agency (CIA).

²⁹ Según ARIAS, G. (2011), entre el comienzo del conflicto en Libia y el 10 de marzo de 2011, han huido del país más de 200.000 personas, la mayoría trabajadores extranjeros que han regresado a sus países de origen o tratan de hacerlo, a través de Egipto y Túnez principalmente.

En cuanto a las posibilidades de absorción de Melilla, el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), cuyo funcionamiento se inició en 1999, cuenta oficialmente con una capacidad de acogida de 472 plazas (512 el de Ceuta). Presta a los inmigrantes y solicitantes de asilo servicios de primera acogida y prestaciones sociales básicas: alojamiento y manutención, atención social, atención psicológica, atención sanitaria, asesoramiento legal, formación, ocio y gestión del tiempo libre.³⁰ La estancia temporal no termina siempre, como se sabe, con la devolución de los inmigrantes a sus respectivos países, sino que dadas las dificultades para conseguirlo el destino de muchos de ellos acaba siendo su traslado a la Península; esto con el fin de evitar saturaciones del CETI que colapsen los sucesivos flujos de entrada, y a pesar de la instalación adicional en caso necesario de tiendas de campaña homologadas que amplíen las plazas disponibles. La imposibilidad práctica de superar la dinámica descrita, contribuye inexorablemente a un efecto llamada capitalizado por las organizaciones criminales de tráfico de personas.

No puede finalizarse este apartado sin hacer alusión a un factor que, en los últimos años, es contrario a la llegada a Europa de inmigración ilegal. Radica en uno de los efectos generados por la crisis económica global y que en España alcanza la máxima virulencia: la fuerte caída del empleo en los sectores, actividades y ocupaciones más demandados habitualmente por los inmigrantes clandestinos.³¹

4.2. Efectos para la seguridad de Melilla

El objetivo de todas las personas subsaharianas y asiáticas citadas, además de determinados magrebíes del entorno, está claro que radica en entrar en territorio comunitario a través de Melilla o de Ceuta.³²

En tal contexto resulta evidente que, dada la reducida dimensión territorial y poblacional de dichas ciudades (en el caso de Melilla 12,4 km² y 76.034 habitantes en 2010),³³ la amenaza de los flujos futuros de inmigrantes ilegales comporta un grave elemento de riesgo para la vida cotidiana en las mismas tal como la conocemos hasta ahora (el momento álgido fue alcanzado entre octubre y noviembre de 2005).

³⁰ http://www.mtin.es/es/guia/texto/guia_8/contenidos/guia_8_22_4.htm

³¹ PAPADEMETRIOU, D. G. y otros (2010).

³² Y ello sin perjuicio de alternativas tales como la de intentar la vía de Malta, o la de determinados territorios insulares de Italia o Francia.

³³ INE (2011).

El citado riesgo puede ser agravado mediante determinadas actuaciones de Marruecos. Una de ellas podría ser el endurecimiento de, o la negativa a, la aceptación de los flujos de repatriaciones hacia Marruecos a través de las fronteras con Melilla y Ceuta, en función de la nacionalidad de los repatriados o de otros criterios más o menos caprichosos.³⁴ Otra actuación podría consistir en una laxitud en el control fronterizo del paso clandestino de inmigrantes subsaharianos y asiáticos a Melilla y Ceuta. No se trata necesariamente de actuaciones marroquíes probables, pero sí posibles en un eventual marco de escalada de tensiones con España y de adopción de medidas de presión.

5. AUGE DEL ISLAMISMO RADICAL VIOLENTO

A raíz de los atentados terroristas del 11-S 2001 en Nueva York, el terrorismo islámico internacional se convierte en Occidente en el paradigma de la materialización del choque de civilizaciones de Samuel HUNTINGTON (1993) y las consideraciones económicas sobre mercados y producción abandonan el primer plano de las tensiones internacionales. Para España dicha tendencia se refuerza con el atentado del 16-M 2003 en Casablanca y con el del 11-M 2004 en Madrid.

5.1. Presencia en Marruecos

La situación actual en Marruecos del islamismo radical o integrista,³⁵ se manifiesta en los tres niveles siguientes: *a)* El primero, la corriente salafista estructurada en forma de asociación a través de una red de más de cien centros coránicos, repartidos por más de treinta ciudades del país; *b)* Un segundo nivel, integrado por una serie de pequeños grupos de carácter violento que, amparados en la doctrina salafista y en la “Yihad”, cometen actos

³⁴Y ello a pesar de que tanto España como Marruecos están entre los 122 miembros de la ‘Organización Internacional para las Migraciones (IOM), establecida el 5 de diciembre de 1951 y cuya finalidad es facilitar una emigración e inmigración internacionales ordenadas.

³⁵Se caracteriza por preconizar la violencia aprovechando el discurso religioso, desarrollar sus actividades cotidianas dentro de una relativa clandestinidad, contar con una red asociativa diversa, carecer de estructuras sólidas -con la excepción de la corriente salafista-, evitar la predicación en las mezquitas públicas -de las casi 32.000 mezquitas existentes en Marruecos, tan sólo 8.659 dependen de la Administración-, extraer la mayoría de sus seguidores de las capas de población marginal de los populosos suburbios urbanos, y escapar generalmente a la rigurosa vigilancia a que el Majzén somete a la religión en Marruecos.

vandálicos y delictivos; c) Un tercer nivel, formado por dos corrientes violentas, una supuestamente conectada a la organización terrorista Al-Qaeda, y otra compuesta por pequeños grupos, de estructura y contenido muy cambiantes en función del surgimiento de nuevas interpretaciones religiosas de determinados clérigos. Esta última corriente se considera la más peligrosa, hasta el punto de que podría ocuparse de la recluta de terroristas para el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM).³⁶

Debe destacarse en este contexto la cooperación judicial antiterrorista entre los reinos de España y Marruecos, la cual está constituyendo un factor clave en la lucha contra el terrorismo internacional y que se acompaña de la intensa actividad diplomática desplegada por España en dicho país en las áreas comercial, cultural, de cooperación al desarrollo, económica, educativa, financiera, militar, policial, política y social.³⁷

5.2. Riesgos para Melilla

Las amenazas que el citado islamismo comporta para la seguridad de España, se concretan en función del área geográfica, ya sea dentro del país, ya sea fuera, pero en ambos casos con la finalidad de, bien actuar contra intereses españoles directamente, bien generar tensiones que permitan la consecución de ciertos objetivos. Dentro del territorio nacional debe considerarse a su vez la coexistencia de dos escenarios: por una parte, la formación de células terroristas, cuya realidad ya ha sido confirmada por los hechos;³⁸ por otro lado, el control y reclutamiento de potenciales terroristas entre la población inmigrante musulmana, aprovechando la asistencia multitudinaria a mezquitas y centros coránicos. La propia Fiscalía General del Estado ha alertado en sus últimos informes anuales del riesgo de atentados islamistas en España.

En lo que respecta a las amenazas del terrorismo islámico contra intereses españoles en el extranjero, se constata que los dos atentados islamistas más graves se produjeron en Marruecos: en 1994 contra un grupo de turistas españoles en Marrakech, y en 2003 en

³⁶ Creado el año 2002 en Londres y que en una reunión mantenida en 2003 por su fundador - el inmigrante marroquí Mohamed Guerbouz- con algunos miembros de Al-Qaeda en Estambul, habría adoptado la decisión de desencadenar la “Yihad” en Marruecos.

³⁷ LLORENTE, A. (2010).

³⁸ Recuérdense los dos sangrientos atentados producidos en Madrid, el primero en los años ochenta del siglo pasado y el último en 2004; la detención en España de marroquíes implicados en los atentados de Septiembre de 2001 en Nueva York; la desactivación de algunas células de apoyo islamista; y las detenciones de terroristas del GIA argelino.

Casablanca, donde murieron más de cuarenta personas y cuyos objetivos se considera que fueron seleccionados principalmente entre los intereses israelíes y españoles.³⁹ Además, en tanto en cuanto los objetivos de los atentados son los propios ciudadanos españoles, surge la preocupación ante una posible alianza entre islamismo radical violento y nacionalismo extremista.

La posible alianza islamismo-nacionalismo acabada de citar, que por parte nacionalista podría incubarse en el Partido Liberal Reformador (PLR),⁴⁰ resultaría especialmente grave para Melilla. En efecto, hay analistas que consideran que “Nada impide pensar que pudieran crearse otros grupos armados para actuar en España, en concreto en aquellos territorios que, por ser fronterizos, parecen más vulnerables como es el caso de Ceuta y Melilla”.⁴¹ Incluso hay quien se plantea un escenario futuro de posible conexión entre las instituciones políticas marroquíes y el islamismo, habida cuenta que éste “es mayoritario en el país y será necesario e inevitable un pacto entre la monarquía y el mismo a medio plazo”. Por último, cabe recordar las reiteradas amenazas expresas contra Melilla y Ceuta realizadas por dirigentes de Al-Qaeda en la televisión Al-Yazira y en otros medios de comunicación de difusión internacional.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que procede formular sobre la base del trabajo desarrollado son las siguientes:

1ª. Contencioso internacional del Sahara Occidental

- a) Marruecos podría amagar con la reactivación y escalada de sus demandas sobre Melilla, como elemento de presión para obtener el apoyo activo de España en las propuestas para solucionar el contencioso internacional sobre el antiguo Sahara Español.
- b) Una vez solucionado el diferendo del Sahara Occidental, Marruecos podría intentar proseguir la expansión geográfica que caracteriza a la dinastía alauita,

³⁹ Sobre el atentado del 28 de abril de 2011 en Marrakech, localizado en un establecimiento turístico y que produjo 16 víctimas mortales, se carece por el momento de información fidedigna sobre su autoría, objetivos y demás características.

⁴⁰ Creador del Frente para la Liberación de la Argelia Marroquí (FLAM)

⁴¹ PÉREZ GONZÁLEZ, M. R. (2004)

procediendo a la reactivación y escalada sostenida de sus demandas sobre Melilla y los demás territorios españoles situados geográficamente en el continente africano.

2ª. Pesca española en caladeros marroquíes

- a) La prórroga del acuerdo de pesca UE-Marruecos 2007-2011, no soluciona de cara al futuro las tensiones hispano-marroquíes en torno a la pesca en caladeros marroquíes por barcos españoles; simplemente las difieren hasta después del 27.08.2011 (o incluso antes si el Consejo o el Parlamento europeos rechazan la aún pendiente ratificación de la prórroga).
- b) A medida que se acerque la citada fecha, son de pronosticar reticencias para otra prórroga, así como para un nuevo acuerdo, por parte de los países que se opusieron a la prórroga en vigor sobre la base de conectar este asunto con el del Sáhara Occidental, en el sentido de oponerse a la inclusión en el acuerdo de los caladeros saharauis. Si se llega a este punto, Marruecos podría recurrir a las mismas acciones descritas en la conclusión 1ª. a).

3ª. Tráfico ilegal de drogas tóxicas y estupefacientes

- a) La actividad delictiva desarrollada en Marruecos en torno al tráfico de hachís y otras drogas de intercambio no autóctonas, extiende su radio de acción a Melilla, con lo que impulsa una actividad criminal de la misma tipología en esta ciudad. Simultáneamente se produce una presión de contagio sobre el resto de la criminalidad asociada a las drogas tóxicas y estupefacientes.
- b) Las actividades delictivas resultantes originan efectos negativos sobre la actividad económica y social de Melilla, en especial los de movilización de fondos procedentes del narcotráfico. Estos tienden a introducirse en los circuitos financieros de determinadas empresas, “constituyendo la base de una competencia ilícita que puede expulsar del mercado, con carácter irreversible, a aquellas de las empresas competidoras que sí operan dentro de la ley.

4ª. Inmigración clandestina

- a) Se constata el riesgo de que la inmigración de origen y procedencia magrebí que afectaba inicialmente a Melilla (marroquí y argelina fundamentalmente), así como las de origen subsahariano y asiático que se sumaron posteriormente, se reactiven y amplifiquen como consecuencia de la “Revolución de los jazmines en Túnez” y de sus secuelas en los países norteafricanos de nuestro entorno.

- b) Por otra parte, no puede obviarse que Marruecos podría, en el marco de una escalada de tensiones con España por cualquiera de los diferendos abiertos (Sáhara, Melilla y Ceuta, etc.), utilizar medidas de presión en el ámbito de la inmigración. Sería el caso, entre otros, de la negativa a aceptar determinadas repatriaciones de marroquíes (en general o por las fronteras terrestres de Melilla y Ceuta), o el facilitar, o bien no oponer medida alguna en contra, el acceso a Melilla (y Ceuta) de los grandes grupos de migrantes subsaharianos y asiáticos que se desplazan por el norte de África. A estos grupos podrían agregarse los procedentes de Libia y otros países afectados por el cambio social iniciado en Túnez.

5ª. Auge del islamismo radical violento

- a) La amenaza que supone para España la evolución del islamismo radical violento, alcanza su grado máximo en el caso de Melilla y Ceuta en tanto concurren los dos factores siguientes: por una parte, su situación limítrofe con Marruecos, que incluye la única frontera terrestre entre un país europeo y el Magreb (por la que transita diariamente un flujo aproximado de 30.000 personas y 5.000 automóviles); por otro lado, están las amenazas expresas contra ambas ciudades efectuadas en la televisión Al-Yazira por el lugarteniente en Al-Qaeda del desaparecido Bin Laden.
- b) Los riesgos derivados de la amenaza acabada de citar implican tanto la posibilidad de la formación interna de células terroristas, particularmente mediante la recluta de extremistas violentos efectuada en lugares de reunión pública y asociaciones diversas, como la utilización de terroristas captados en el exterior a quienes se facilitaría una cobertura de entrada en España. Este último riesgo de origen internacional, enlaza con el hecho de que el proselitismo terrorista en Marruecos se ve facilitado, teóricamente, por la existencia de un centenar de centros coránicos y unas 32.000 mezquitas, de las cuales no llegan a 9.000 las que cuentan con el control inherente a su dependencia de la Administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M. A. [Periodista] «El abandono del Sáhara». Madrid: *El País*, 2010 [16 de noviembre], p. 11.
- ALMAZÁN, J. L. “2ª Jornada sobre Desarrollo y Seguridad en el Mediterráneo”. *Jornadas*

- sobre *Desarrollo y Seguridad en el Mediterráneo*. Melilla: Autoridad Portuaria, 2009 [23 de abril].
- AMIRAH-FERNÁNDEZ, H. “Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas”. *ARI*, n.º 76. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [27 de abril].
- “Las relaciones de Estados Unidos con el Magreb». *Culturas*, n.º 4, [Monografía «Estados Unidos y Oriente Próximo»]. Sevilla: Fundación Tres Culturas, 2009 [mayo], p. 72-79.
- ARAHUETES, A.; STEINBERG, F. «IV Índice de riesgos y oportunidades del Real Instituto Elcano». Madrid: Real Instituto Elcano, 2010.
- ARIAS, G. “La crisis en el Norte de África y su impacto en la inmigración irregular a la Unión Europea”. *ARI*, n.º 87. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [9 de mayo].
- ARIAS, I. F. [Diplomático, representó a España ante la ONU] «Sorpresas del Sahara Occidental». Madrid: *El Mundo*, 2010 [9 de noviembre], p. 30.
- AVILÉS, J. «El impacto de la inmigración sobre la seguridad ciudadana”. *ARI, Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2008 [1 de diciembre], n.º 155.
- AZIZA, M. *La sociedad rifeña frente al protectorado español en Marruecos*. Barcelona: Bellaterra, 2003.
- “La frontière de Nador-Melilla, une frontière européenne en terre marocaine. Analyse des relations transfrontalières”. [Comunicación presentada en el seminario] *Le Rio Bravo Méditerranéen: les régions frontalières à l’heure de la mondialisation*. [s.l.]: [s.n.], 2006.
- BENYAHIA, A.: “El diálogo euromediterráneo y los conflictos regionales”. *ARI. Área: Mediterráneo y Mundo Árabe*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2003 [22 de abril], n.º 63.
- BENANTAR, A. «La démocratisation des États arabes redéfinira le dialogue de sécurité en Méditerranée». *Notes Internationales CIDOB*, n.º 29 [Université Paris 8]. París: CIDOB, 2011 [abril]. E-ISSN: 2013-4428.
- BUJARI, A. [Representante del Frente Polisario ante la ONU] «El Sahara y la seguridad de España». Madrid: *El País*, 2010 [12 de febrero], p. 27.
- CAJAL, M. [Embajador de España] «El Sahara y la razón de Estado». Madrid: *El País*. 2010 [11 de enero], p. 29.
- CAPELLA SOLER, R. «Los derechos humanos, ¿un obstáculo para la paz en el Sáhara Occidental?». *ARI*, n.º 47. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [8 de marzo].
- CEMBRERO SILVERO, I. «Bronca en la ONU sobre el Sáhara Occidental». Madrid: *El País*, 2011 [15 de abril], p. 2.

- *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2006. ISBN 84-672-1669-7
- DE CUETO NOGUERAS, C. “Seguridad y diversidad en las sociedades contemporáneas”. (Coord.). [s.l.]: Biblioteca Nueva, 2005. ISBN 84-9742-388-7.
- DE LA SERNA, A. *Al sur de Tarifa. Marruecos-España: un malentendido histórico*. Madrid: Marcial Pons, 2001.
- DE PINIÉS BIANCHI, J. [Economista] «España, responsable de la descolonización». Madrid: *El Mundo*, 2010 [19 de noviembre], p. 27.
- DELMOTE, G. *Ponts et frontières entre l’Espagne et Maghreb*. París: L’Harmattan [Histoire et Perspectives Méditerranéennes], 2001.
- ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “Las Políticas de Seguridad y de Defensa de los Países del Magreb”. *Documento de Trabajo*, n.º 11. Madrid: Real Instituto Elcano, 2005 [3 de marzo].
- ESPAÑA. MINISTERIO DE DEFENSA. *Política de Defensa en el Mediterráneo. Iniciativas de Seguridad*. [s.l.]: [s.n.], 2005 [2 de noviembre]. ESTADOS UNIDOS. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). *The World Factbook*. Disponible en Web (2011): <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/appendix/appendix-a.html>>
- FERRER-GALLARDO, X. *Theorizing the Spanish-Moroccan Border Reconfiguration: Framing a Process of Geopolitical, Functional and Symbolic Rebordering*. CIBR Working Papers in Border Studies. WPO6-1. 2006.
- FIBLA, C. *España-Marruecos desde la orilla sur. La relación hispano-marroquí: opiniones e ideas*. Barcelona: Icaria Antrazyt, 2005.
- GARCÍA AYALA, J. A. *Melilla y sus primeros 25 años en la Unión Europea (1986-2011). Situación y perspectivas de instrumentación económica y social de las políticas comunitarias*. Melilla: GEEPP, 2011. [422 p.]. ISBN 978-84-92850-42-6. *Las políticas de la Unión Europea en Melilla (1986-2008): Valoración de sus efectos, prospectiva y decisiones estratégicas para su optimización desde una perspectiva de seguridad económica y social*. Tesis doctoral. Granada; Melilla: Universidad de Granada, 2009. Disponible en web: <<http://hera.ugr.es/tesisugr/18604985.pdf>>
- *Planteamiento de la problemática de seguridad y defensa en la región mediterránea: Estado de situación en 2006*. [Cursos de Doctorado en la Universidad de Granada. Período de docencia]. Melilla: (en prensa), 64 p.
- GOLD, P. “Immigration into the European Union via the Spanish Enclaves of Ceuta and Melilla: A Reflection of Regional Economic Disparities”. *Mediterranean Politics*. [s.l.]: [s.n.], 1999, n.º 4 (3), p. 23-36.

- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. «Los cambios políticos y las migraciones desde los países árabes». *ARI*, n.º 60. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [24 de marzo].
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C; PÉREZ GONZÁLEZ, A. «Ceuta y Melilla: nuevos elementos en el escenario». *ARI, Área: Demografía y Población*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2008 [4 de diciembre], n.º 159.
- GRUPO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. «Marruecos aliado preferencial de Estados Unidos». *Revista Grupo de Estudios Estratégicos GEES*. [s.l.]: [s.n.], 2004 [25 de junio], nota n.º 16.
- HAJJAJI, T. *Le phénomène de la contrebande au Maroc. Memoire du Cycle superieur*. Rabat: École nationale de l'administration publique, 1986.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, M. «Las relaciones hispano-marroquíes durante los años noventa». *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid: Universidad Autónoma, 2004.
- HUNTINGTON, S. «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, 1993, vol. 72, n.º 3, p. 22-49.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, M.; PLANET, A. «Maroc-Espagne: la crise de l'îlot du Persil». *Notes et Études Documentaires*. [s.l.]: [s.n.], 2003, n.º 5177, p. 133-140.
- JERCH, M.; ESCRIBANO, G.; LORCA, A. «The Impact of Migration from the Mediterranean on European Security». [VASCONCELOS, A. (coord.)] *A European Strategic Concept for the Mediterranean*, Lumiar Papers. Lisboa: IEEI, 2002, n.º 9.
- JOLY, D. «Les immigrés en France et en Grande-Bretagne: leçons pour l'Espagne». *ARI, Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2008 [5 de diciembre], n.º 160.
- JORDAN GALDUF, J. M. *El Magreb en la política de defensa española*. Ceuta: Archivo Central, 2004.
- KACHANI, M. «Emigración marroquí en España». *Economía Exterior-L'Opinion*. [s.l.]: [s.n.], 2004, n.º 28, p. 129-140.
- KIRHLANI, S. «La salafiya: un nuevo "movimiento" en fase de gestación». *Observatorio Electoral TEIM. Análisis eventual: Marruecos*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos - Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: [s.n.], 2011 [2 de mayo].
- LACLETA MUÑOZ, J. M. «Las fronteras de España en el mar». *Documento de Trabajo*, n.º 34. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004 [14 de junio].
- «Las aguas españolas en la costa africana». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. [s.l.]: [s.n.], 2003.

- LAZRAC, R. «*Le Contentieux territorial entre le Maroc et l'Espagne*». Casablanca: [Dar el Kitab] *Le Matin*, 1974.
- LMRABET, A. [Periodista marroquí] «La peor pesadilla para el rey de Marruecos». Madrid: *El Mundo*, 2010 [9 de noviembre], p. 30.
- LÓPEZ BUENO, J. M. “Melilla: lecciones inadvertidas de integración”. *ARI, Área Mediterráneo y Mundo Árabe*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010 [20 de octubre].
- LÓPEZ GARCÍA, B. «El suicidio de Marruecos». Madrid: *El País*, 2010 [9 de noviembre], p. 4.
- «Los oriundos y el origen del conflicto del Sáhara». Madrid: *El País*, 2010 [29 de octubre], p. 31.
- LÓPEZ GARCÍA, B.; HERNANDO DE LARRAMENDI, M. *España, el mediterráneo y el mundo arabomusulmán. Diplomacia e historia*. [s.l.]: Icaria-IEMed, 2011. ISBN(13): 978-84-9888-314-5
- «*El Sáhara Occidental, obstáculo en la construcción magrebí*”. *Documento de Trabajo*, n° 15. Madrid: Real Instituto Elcano, 2005 [23 de marzo].
- LORCA, A.; ESCRIBANO, G. “El Mediterráneo, frontera sur de la Unión Europea”. [VARA, M.J.; PALAZUELOS, E. (eds.)] *Grandes áreas de la economía mundial*. Madrid: Ariel, 2002.
- *Las economías del Magreb. Opciones para el siglo XXI*. Madrid: Pirámide, 1998.
- “Goeconomía y geopolítica mediterráneas”. *Revista de Economía*, n.º 759. [s.l.]: ICE, 1997.
- MARÍN, J.M. «Una nota sobre el conflicto: conflictos para Europa desde áreas de menor renta». *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*, n° 8. [s.l.]: [s.n.], 1998.
- MARMOLEJO MARTÍN, J. A. “Patrón de entradas en la inmigración ilegal de la Ciudad Autónoma de Melilla”. *El Estrecho de Gibraltar como espacio jurídico común. Materiales de Derecho comparado para la gestión y administración pública de asuntos fronterizos entre España y Marruecos*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009, p. 363-392.
- MORALES LEZCANO, V. *Las fronteras de la península ibérica en los siglos XVIII y XIX. Esbozo histórico de algunos conflictos franco-hispano-magrebíes*. Madrid: UNED, 2000.
- MORÉ, I. «El escalón económico entre vecinos. El caso España Marruecos». *Documento de Trabajo*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2003 [febrero].
- NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A.: “*La seguridad en el Mediterráneo*”. Barcelona: La Vanguardia, 2001 [22 de noviembre]. PAPADEMETRIOU, D. G. et al. *Migration and Immigrants, Two years after the collapse: where do we stand?* [s.l.]: Migration Policy Institute (MPI), 2010.

- PÉREZ GONZÁLEZ, M. R. “El islamismo en Marruecos: Riesgos y amenazas”. *Revista Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Colaboraciones*, n.º 185. [s.l.]: [s.n.], 2004 [5 de noviembre].
- PÉREZ, A. “España-Marruecos ¿nueva crisis en el horizonte?”. *Revista Grupo de Estudios Estratégicos GEES - Colaboraciones*, n.º 705-4. [s.l.]: [s.n.], 2005 [21 de diciembre].
- POPE, H. [Director del proyecto Turquía/ Chipre del *International Crisis Group*] «El modelo turco». Madrid: *El País*, 2011 [28 de marzo], p. 29.
- REINARES, F. «El atentado de Marraquech y el retorno de la violencia terrorista a Marruecos». *Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano*. Madrid: RIE, 2011 [29 de abril].
- “Mediterráneo y Terrorismo Internacional: ¿Un Nuevo Marco para la Cooperación?”. *ARI*, n.º 149. Madrid: Real Instituto Elcano, 2005 [12 de diciembre].
- RIBAS-MATEOS, N. *The Mediterranean in the Age of Globalization. Migration, Welfare and Borders*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2005.
- RIDAO, J. M. [Diplomático, fue embajador de España ante la UNESCO] «Sáhara, el precio del diletantismo». Madrid: *El País*, 2010 [18 de noviembre], p. 31.
- RUIZ MIGUEL, C. «Las fronteras marítimas hispano-marroquíes desde el derecho internacional». *Revista Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Colaboraciones*, n.º 302. [s.l.]: [s.n.], 2004].
- SODDU, P. *Inmigración Extra-Comunitaria en Europa: El Caso de Ceuta y Melilla*. Ceuta: Archivo Central, 2002.
- SZMOLKAVIDA, I. *El conflicto de Perejil: la información y la opinión periodística sobre Marruecos en tiempos de crisis*. Ceuta: Archivo Central, 2005.
- TORREJÓN, J. D. «Las relaciones entre España y Marruecos según sus tratados internacionales». *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 11. [s.l.]: [s.n.], 2006.
- TORTOSA, A. «Ben Laden muerto, Al Qaeda débil». [s.l.]: FP, 2011 [mayo]. UNIÓN EUROPEA. COMISIÓN. ‘Plan de política en materia de migración legal. Comunicación [COM(2005) 669 final]. Bruselas: [s.n.], 2005 [21 de diciembre]. {SEC(2005) 1680}
- UNIÓN EUROPEA. COMISIÓN. ‘Technical Mission to Morocco. Visit to Ceuta and Melilla. On Illegal Immigration. Misión Report. [s.l.]: [s.n.], 2005 [7-11 de octubre]. UNIÓN EUROPEA. EUROPOL. *Europol Public Information EU Organised Crime Threat Assessment OCTA 2011 O2 – Analysis & Knowledge*. [N.º del archivo: 2530-274]. La Haya: Europol, 2011 [28 de abril] UNIÓN EUROPEA. FRONTEX. Annual Risk

- Analysis. Rfcia. n° 4591. Varsovia: FRONTEX [Oficina de publicaciones de la UE], 2011 [abril]. ISBN: 978-92-95033-35-1. DOI: 10.2819/19969. <http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art23.html>
- ZEGHAL, M. *Islam e islamismo en Marruecos*. Barcelona: Bellaterra, 2006.
- ZURLO, Y. *Ceuta et Melilla. Histoire, représentations et devenir de deux enclaves espagnoles*. París: L'Harmattan, 2005.

REVOLUCIÓN DE LOS JAZMINES EN TÚNEZ: POSIBLES REPERCUSIONES EN MELILLA A TRAVÉS DE MARRUECOS

JESÚS A. GARCÍA AYALA

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la
Universidad Complutense de Madrid

Resumen: La “Revolución de los jazmines en Túnez” ha actuado de catalizador en países cuyas sociedades presentan características análogas. En el caso de Marruecos dicho suceso y sus contagios no pueden ignorarse, dadas las similitudes de múltiples factores concurrentes; entre las incógnitas, está la gestión de la crisis por las autoridades y la reacción futura de la sociedad. Respecto a Melilla, no puede ignorarse una eventual repercusión negativa en el caso de una destabilización marroquí; por tanto, deben determinarse las circunstancias propiciatorias y los contenidos perjudiciales. Para ello se analizan determinados factores concurrentes en Túnez, Egipto, Libia y Marruecos. Se sugieren además medidas preventivas susceptibles de activación por las autoridades españolas.

Palabras clave: Cambio social, conflicto social, Egipto, Libia, Marruecos, Mediterráneo, Melilla, revolución de los jazmines, Siria, sociedades árabes, sociedades islámicas, transición generacional, Túnez, Yemen.

Clasificación JEL: A13, A14, F22, F35, H42, H51, H52, H53, H54, H55, I18, I28, I38, J08, J18, J23, J38, J45, N47, O15, O55.

Abstract: The “Revolution of jasmines in Tunisia” has acted of catalyst in countries whose societies present analogous characteristics. In the case of Morocco this event and its contagions cannot be ignored, given the similarities of multiple concurrent factors; between the incognitos, it is the management of the crisis by the authorities and the future reaction of the society. With respect to Melilla, a possible negative repercussion in the case of a Moroccan destabilization cannot be ignored; therefore, the propitiatory circumstances and detrimental contents must be determined. For it certain concurrent factors in Tunisia, Egypt, Libya and Morocco are analyzed. They are suggested in addition preventive measure susceptible to activation by the Spanish authorities.

Key words: Arabian societies, Egypt, generational transition, Islamic societies, Libya, Mediterranean, Melilla, Morocco, revolution of jasmines, Social conflict, social change, Syria, Tunisia, Yemen.

INTRODUCCIÓN

La onda expansiva de movimientos sociales en el norte de África, surgida de la revolución de los jazmines en Túnez, ha afectado de lleno a Egipto, primero, y Libia después. Los efectos no parecen detenerse ahí, dados los graves sucesos que, en el momento de redactar estas líneas, afectan especialmente a Siria y Yemen, así como las repercusiones en Argelia, Bahrein, Jordania, Kuwait, Omán y Qatar. Se constata que los cambios están trascendiendo incluso más allá del norte de África, al irradiar hacia el Oriente Próximo, e incluso a Europa en tanto puede haber inspirado el Movimiento 15M surgido en Madrid. El verdadero alcance, tanto en términos geográficos como instrumentales, estructurales y finales, está aún por conocerse.¹

Las similitudes registradas en los países afectados hasta ahora podrían sintetizarse en el predominio de lo árabe, lo musulmán y lo norteafricano, en conjunción con, en mayor o menor grado, déficit democrático, autoritarismo, corrupción política y postergación de derechos fundamentales entre los que destacan la dignidad, la libertad y la justicia.

En Túnez y Egipto, que han experimentado ya los primeros efectos revolucionarios de la ruptura con el régimen político anterior, las incógnitas hay que buscarlas en torno a la transición democrática a completar. En Libia las incógnitas son, por ahora, mayores, así como en Siria y Yemen.

En lo que respecta a las incógnitas en el caso de Marruecos, a las ya señaladas en el resumen no resulta ocioso añadir que la reacción de la sociedad podría oscilar entre la conformidad con los cambios otorgados por el actual régimen y la apertura de un proceso revolucionario, pasando por posiciones intermedias.

Precisión de los objetivos del presente trabajo:

Más allá del objetivo final ya explicitado en el resumen, los intermedios o instrumentales que se pretenden alcanzar son los tres siguientes. Primero, descubrir y comprender los factores de cambio que se registran en los tres países inicialmente más afectados en el norte de África. Segundo, descubrir y comprender aquellos de los factores sistémicos revolucionarios que se repiten en Marruecos, incidiendo en las peculiaridades que supongan diferencias significativas con el caso general. Y tercero, despejar en lo posible

¹ Al menos en la fecha en la que se termina la redacción del presente trabajo: 19 de mayo de 2011.

las incógnitas sobre la evolución de Marruecos, a partir tanto de los factores antes aludidos como de las medidas preventivas adoptadas y/o anunciadas por las autoridades marroquíes.

Importancia para los intereses españoles:

La posibilidad de que las sucesivas repercusiones de la revolución de los jazmines provoquen la desestabilización de Marruecos, debe ponerse en relación con la tendencia de dicho país a recurrir a la reivindicación de Melilla y Ceuta en los momentos de dificultades de la política doméstica. Si bien hasta ahora las crisis reivindicativas registradas se han ido superando sin demasiados problemas, en el caso de una “revolución” social como las vividas en Túnez, Egipto y Libia no habría que descartar un agravamiento de la situación que viniera a suponer, salvando las distancias, un cambio cualitativo como el experimentado en 1975 con la instrumentación marroquí de la “Marcha Verde” sobre el entonces Sahara Español.

Estructuración del artículo:

Para la aproximación al entramado y significado de los elementos que se encuentran en el origen del cambio iniciado, así como a su evolución y posibles repercusiones, va a procederse con la sistemática que se indica seguidamente.

En primer lugar, van a detallarse los factores de cambio que, fundamentalmente por su concurrencia en los tres países más afectados inicialmente, pueden calificarse de sistémicos.

En segundo término, se profundizará en las similitudes o diferencias que presentan dichos factores en el caso de Marruecos, procediéndose a un análisis factorial comparado entre dicho país, Túnez, Egipto y Libia.

En tercera posición, se abordarán las incógnitas que persisten sobre la evolución marroquí, incluyendo la toma en consideración de las medidas que, adoptadas o cuando menos anunciadas oficialmente, pueden considerarse de carácter preventivo (o contramedidas) contra el riesgo del contagio por los otros tres países citados.

En cuarto y último lugar, se abordarán los efectos que la evolución en Marruecos podría llegar a acarrear sobre la ciudad de Melilla (lo que resulta extrapolable a Ceuta).

Revisión de la literatura científica:

El estudio de Marruecos y del resto de países del Magreb, del norte de África y, en general, de los países árabes y musulmanes, se fue abordando desde múltiples perspectivas en el pasado reciente. Dos casos paradigmáticos, entre otros, son el de Escibano (1998, 1999, 2000) que estudia cuestiones económicas, políticas y de interrelación euro mediterránea, y el de Fargues (2001) que ya estudia el cambio generacional en los países árabes.

Es a raíz de los atentados terroristas del 11-S 2001 en Nueva York cuando, por una parte, se intensifican los estudios científicos y, por otra, estos se dirigen preferentemente a cuestiones relacionadas con el islamismo radical violento y el terrorismo, así como a sus interconexiones globales; en los referentes se introduce tanto Afganistán como Al Qaeda. Entre la profusa literatura elaborada desde entonces cabe citar, por su interés para España-Melilla, a Abbou (2006), Affaya (2006), Akesbi (2004), Amirah-Fernández (2004), Cembrero Silvero (2006), Echeverría Jesús (2006), Escribano (2004), Feliú (2003), Hernando de Larramendi (2009), López Bueno (2008), Lorca (2004), Llorente (2010), Mañe Estrada (2009), Martín (2003), Pérez (2004), Sánchez Andrés (2006), Vermere (2002, 2004, 2007, 2009),² y Youngs (2005).

Con la reciente revolución de los jazmines en Túnez,³ tiene lugar otra reorientación en los estudios científicos sobre el mundo árabe y musulmán y, en particular, sobre el norte de África; el enfoque pasa ahora a situarse preferentemente en la transición a la democracia y todo lo que ello conlleva, como por ejemplo la desaparición de la importancia del factor religioso y la entrada en escena de otros.⁴ Entre los autores que cabe destacar en 2011, en función del interés para España-Melilla, están los siguientes (tanto españoles como extranjeros): Amirah-Fernández, Benantar, Dennison, Desrues, Echagüe, Escribano, Fernández Molina, Ghalioun, Kirhlani, Hernando de Larramendi,⁵ López García,⁶ Macías, Martín, Molina, Oliivié, Popescu, Torreblanca, Torres Soriano y Varona Narvién.⁷

² Con una profusa aportación en francés.

³ Su fecha de referencia más aceptada es la de 17 de diciembre de 2010.

⁴ Que, por cierto, ya fueron experimentados y superados en el pasado por las democracias occidentales.

⁵ Con una abundante contribución.

⁶ *Ibidem*.

⁷ En cuanto a la instrumentación de las aportaciones científicas más allá de la esporádica mediante libros, debe mencionarse la más ágil de las diferentes publicaciones especializadas, tanto por ámbito geográfico como temático. En España destacan tres títulos: *Foreign Policy Edición española, Política Exterior* y *Vanguardia Dossier*. Además, no puede omitirse la importancia de los *laboratorios de ideas* (think tanks) en su función de constituir “el puente entre el conocimiento y el poder” (definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); entre los reputados como independientes destacan: *Casa Árabe* (Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán), *Cidob* (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona), *Euromed* (Fundación para el Diálogo), *EuroMeSCo* (Euro-Mediterranean Study Comisión), *European Council* (Consejo europeo), *ICEI* (Instituto Complutense de Estudios Internacionales), *Iecah* (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria), *IEMed* (Instituto Europeo del Mediterráneo), *Incipe* (Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior), *Foreign Relations* (Relaciones extranjeras), *Fride* (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), el creado en 2001 y considerado hoy como de referencia en España denominado *Real Instituto Elcano*, y *TEIM* (Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos). También resulta de importancia la contribución, a pesar de que ponen más énfasis en la acción que en el estudio, de organizaciones españolas como, entre otras, el *Centro de Toledo para la Paz* y el *Club de Madrid*.

1. FACTORES DE CAMBIO SISTÉMICOS

Son muchos los factores que cabe señalar como soportes de las conocidas movilizaciones de la población norteafricana contra la situación en la que vive, especialmente en Túnez, Egipto y Libia. Falta aún perspectiva temporal para identificarlos con precisión, pero la mayoría de los análisis vienen a coincidir en los siguientes conceptos:

- Falta de relación con los esquemas de protesta anteriores, hasta el punto de que constituyen una ruptura con las experiencias árabes desde hace más de dos décadas. En particular, desconexión del antiimperialismo, el anticolonialismo o el anti secularismo. Tampoco existe relación, hasta ahora, con el conflicto árabe-israelí, sin perjuicio de la identificación (inherente a la población árabe) con la causa palestina y con el hecho de que los movimientos sociales encierran un panarabismo de nuevo cuño, que incluye el rechazo de la versión antidemocrática que prevaleció anteriormente.

- Carencia de cualquier simbolismo religioso y, en particular, ausencia total de anclaje en el islamismo radical. El que en los nuevos movimientos la religión no desempeñe papel alguno, debe reconocerse como el resultado de una ruptura generacional cuya prioridad son las reivindicaciones en el ámbito de los derechos humanos: libertad, dignidad y justicia fundamentalmente. La proyección política del Islam no se percibe ahora como de urgencia vital, sin perjuicio de su posible activación como un elemento más en la futura construcción de las sociedades más democráticas que se demandan. En un escenario de praxis, hay coincidencia en que el problema no es ahora la religión sino la falta de un liderazgo político aceptable.

- Profundo malestar de fondo contra unas condiciones de vida penosas, faltas de satisfacción económica, social y política, y sin perspectivas de mejora; esta cadena de frustraciones ha resultado agravada en los últimos tiempos por la subida de los precios de los alimentos de primera necesidad en el mercado mundial. Contribuye decididamente a este malestar una continua presión demográfica, en una sociedad que cuenta ya con un índice de juventud muy elevado y que sufre tasas de paro extremas, agudizadas entre los jóvenes.

- Efectos de la globalización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a través de la plataforma formada por la conjunción de Internet, redes sociales, televisión, satélites, antenas parabólicas y telefonía móvil. Resultan potenciados por la actuación global de los medios de comunicación social, así como por la creciente alfabetización y “digitalización” de la juventud. Su conjunción permite la percepción, en tiempo real, del modo de vida del Occidente desarrollado y la comparación, decepcionante y frustrante, con el modo de vida propio.

– En contraposición a unas condiciones de vida de la mayoría de la población en el entorno de la subsistencia, convencimiento de estar sufriendo regímenes con un grado de corrupción inaceptable (demostrado en algunos casos por las revelaciones de *WikiLeaks*). Se une a ello que algunos dirigentes corruptos hacen ostentación pública de su privilegiado nivel de vida (en contra además de la discreción caracterizadora de la sociedad islámica). Simultáneamente dichos dirigentes suelen caracterizarse por el ejercicio de un autoritarismo con la población, el cual, si hasta ahora ha debido ser soportado por esta, es ahora cuestionado y rechazado.

2. FACTORES DE CAMBIO EN MARRUECOS

Los efectos diferenciales en el caso de Marruecos son los que cabe deducir de la comparación entre sus características socioeconómicas más relevantes, con respecto a las análogas de los tres primeros países más afectados por la onda expansiva revolucionaria. Las variables a comparar se plasman en el cuadro único adjunto y se agruparán para su estudio en tres conceptos genéricos: población, economía y ejército.

Cuadro único: Comparación de características entre Túnez, Egipto, Libia y Marruecos

COMPARACIONES		TÚNEZ	EGIPTO	LIBIA	MARRUECOS
POBLACIÓN	Habitantes (est. julio 2011)	10.629.186	82.079.636	6.597.960	31.968.361
	Estructura por edades (est. julio 2011)				
	0-14 años	23'2%	32'7%	32'8%	27'8%
	15-64 años	69'3%	62'8%	62'7%	66'1%
	65 años y más	7'5%	4'5%	4'6%	6'1%
	Edad media (est. julio 2011)				
	Total	30'0 años	24'3 años	25'5 años	26'9 años
	Hombres	29'6 años	24'0 años	24'5 años	26'3 años
	Mujeres	30'4 años	24'6 años	24'4 años	27'4 años
	Tasa de nacimientos (est. julio 2011) (a)	17,40‰	24,63‰	24,04‰	19,19‰
	Tasa de mortalidad infantil	25'92 ‰	25'20 ‰	20'09 ‰	27'53 ‰
	Tasa de defunciones (est. julio 2011) (b)	5,83‰	4,82‰	3,40‰	4,75‰
Crecimiento vegetativo (c) = (a) - (b)		11,57‰	19,81‰	20,64‰	14,44‰
Tasa neta de migración (d)		-1,79‰	-0,21‰	0'00‰	-3,77‰
Tasa de crecimiento de la población (est. julio 2011) (e) = (c) + (d)		9,78‰	19,60‰	20,64‰	10,67‰

ECONOMÍA	Esperanza de vida al nacer	75'01 años	72'66 años	77'65 años	75'90 años
	Alfabetizados (*1)	(censo 2004)	(est. 2005)	(est. 2003)	(censo 2004)
	Total	74'3%	71'4%	82'6%	52'3%
	Hombres	83'4%	83'0%	92'4%	65'7%
	Mujeres	65'3%	59'4%	72'00%	39'60%
	Expectativa de escolarización	(2008)	(2004)	(2003)	(2007)
	Total	15 años	11 años	17 años	10 años
	Hombres	14 años	11 años	16 años	11 años
	Mujeres	15 años	11 años	17 años	10 años
	Gastos de educación	7'2% del PIB (2007)	3'8% del PIB (2008)	n/d	5'7% del PIB (2008)
	PIB en PPA (*2) (*3) (est. 2010)	100'3 billones de \$ USA	500'9 billones de \$ USA	89'03 billones de \$ USA	153'8 billones de \$ USA
	Crecimiento real del PIB (est. 2010)	3'4%	5'3%	3'3%	4'2%
	PIB per cápita en PPA (est. 2010)	9.500 \$ USA	6.200 \$ USA	13.800 \$ USA	4.900 \$ USA
	PIB por sectores (est. 2010)				
	Agricultura	10'6%	13'5%	2'6%	17'1%
	Industria	34'6%	37'9%	63'8%	31'6%
	Servicios	54'8%	48'6%	33'6%	51'4%
	Población laboral				
	Total (est. 2010)	3'83 millones	26'1 millones	1'729 millones	11'63 millones
	Agricultura	18'3%	32'0%	17'0%	44'6%
	Industria	31'9%	17'0%	23'0%	19'8%
	Servicios	49'8% (est. 2009)	51'0% (est. 2001)	59'0% (est. 2004)	35'5% (est. 2006)
	Tasa de desempleo	14'0% (est. 2010)	9'7% (est. 2010)	30'0% (est. 2004)	9'8% (est. 2010)
	Población en situación de pobreza	3'8% (est. 2005)	20'0% (est. 2005)	33'3% (est. 2011)	15% (est. 2007)
	Renta doméstica o consumo por grupos				
	10% más pobre	2'3%	3'9%	n/d	2'7%
	10% más rico	31'5%	27'6%	n/d	33'2%
	Índice GINI de distribución de la renta familiar (*4)	40'0 (est. 2005)	34'4 (2001)	n/d	40'9 (est. 2005)
	Inversión (est. 2010)	26'1% del PIB	18'4% del PIB	13'2% del PIB	30'2% del PIB
	Deuda pública (est. 2010)	49'5% del PIB	80'5% del PIB	3'3% del PIB	58'2% del PIB
	Tasa de inflación (precios al consumo) (est. 2010)	4'5%	12'8%	3'0%	2'5%
	Tasa de descuento del Banco Central	n/d	8'5% (31.12.2009)	4'0% (31.12.2009)	3'31% (31.12.2009)
	Tipo de interés preferencial de la banca comercial	n/d	11'98% (31.12.2009 est.)	8'41% (31.12.2008)	6'5% (31.12.2008)
	Balanza de pagos por cuenta corriente (est. 2010) (*3)	-1'389 billones \$ USA	270 millones \$ USA	15'53 billones \$ USA	-7'922 billones \$ USA
	Deuda exterior (est. 31.12.2010)	18'76 billones \$ USA	30'61 billones \$ USA	6'378 billones \$ USA	22'69 billones \$ USA
	Saldo inversión extranjera directa - en el país (est. 31.12.2010)	33'56 billones \$ USA	72'41 billones \$ USA	18'64 billones \$ USA	42'19 billones \$ USA
	Saldo inversión extranjera directa - en el exterior (est. 31.12.2010)	251 millones de \$ USA	4'9 billones \$ USA	15'32 billones \$ USA	1'047 billones \$ USA

EJÉRCITO	Servicio militar: edad y duración	(2007)	(2008)	(2004)	(2010)
	Edad para el servicio voluntario	18 años			18 años
	Edad para el servicio obligatorio	20 años	18-30 (masculino)	17 años	n/d
	Duración del servicio obligatorio	12 meses	12-36 meses	n/d	18 meses
	Otras obligaciones		9 años de reserva		
	Fuerzas disponibles (est. 2010)				
	Hombres entre 16-49 años	2.397.716	18.060.543	1.511.144	7.026.016
	Mujeres entre 16-49 años	2.484.097	17.244.838	1.458.934	7.377.045

(*1) Personas de 15 años y más que saben leer y escribir.

(*2) Paridad de poder adquisitivo

(*3) Billones en el sistema americano, que equivalen a mil millones.

(*4) En el informe fuente oscila entre el 25 (igualdad «escandinava») y el 50 (desigualdad «subsahariana»)

Fuente: Elaboración propia a partir de «The World Factbook», Central Intelligence Agency– CIA. (2011)

2.1. Población

Las dos principales variables a considerar son la demografía y la educación; ambas se abordan a continuación.

– **Demografía.** En número de habitantes Marruecos, con una población de casi 32 millones de personas, ocupa un lugar intermedio entre los 82 millones de Egipto y los 6’6 de Libia. En crecimiento la tasa de Marruecos (1’067%), está por debajo de Libia (2’064%) y de Egipto (1’960%) y ligeramente por encima del de Túnez (0’978%); uno de sus componentes: la tasa neta de migración, es en Marruecos (con una emigración neta del 3’77‰) superior a la de los otros tres países: 1’79‰ Túnez, 0’21‰ Egipto y 0‰ Libia. En proporción de jóvenes, la tasa de Marruecos (27’8%), es similar a la de los otros tres países, si bien ligeramente por encima de Túnez (23’2%) y algo por debajo de Egipto (32’7%) y Libia (32’8%). En cuanto a la edad media en Marruecos (26’9 años) se sitúa asimismo muy próxima a la de los otros tres países, con la particularidad de que está 2’9 años por debajo de la de Túnez. Todos estos indicadores muestran una demografía muy similar en los cuatro países comparados, lo que constituye un importante elemento de riesgo para el contagio de Marruecos por los sucesos de los otros tres países; dicho elemento no consigue ser neutralizado a pesar de la válvula de escape que supone la más elevada emigración marroquí.

– **Educación.** Marruecos destaca como el país, de los cuatro analizados, cuya población tiene un índice más bajo de alfabetización: el 52’3%, frente a una tasa en los

otros tres que oscila entre el 71'4% de Egipto y el 82'6% de Libia. También en cuanto a expectativa de escolarización destaca negativamente Marruecos con sólo 10 años, frente a los 17 de Libia, 15 de Túnez y 11 de Egipto. Todo ello a pesar de que en gastos de educación Marruecos ocupa un lugar intermedio (5'7% del PIB). Las variables citadas, al mostrar que Marruecos cuenta con una población ostensiblemente menos alfabetizada que la de los otros tres países, serían indicativas de un menor riesgo de contagio a corto y medio plazo, ya que dos factores decisivos en los casos de la explosión social en los otros tres países, han sido la propagación juvenil a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y la incorporación a la demanda de trabajo de nuevas cohortes de población muy formadas para las que no se dispone de oferta laboral adecuada y suficiente; además, una menor formación implica un menor rechazo a tradiciones tales como la monarquía y la autoridad religiosa del monarca. Sin embargo, los problemas de fondo continuarían más bien latentes y con riesgo de empeorar a medida que en la sociedad marroquí avanzara la reproducción de las características educativas y laborales registradas en los otros tres países comparados.

2.2. Economía

Las variables más importantes a tomar en consideración son las que giran en torno al PIB, los tipos de interés y la deuda exterior; también las que se refieren a determinados desequilibrios económico-sociales. Todas ellas se detallan seguidamente.

– **PIB.** Marruecos, con un PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo de 4.900 \$ USA, está muy por debajo de los otros tres países: 13.800 Libia, 9.500 Túnez y 6.200 Egipto; ello incrementa obviamente el riesgo de contagio. En cuanto a crecimiento interanual del PIB, Marruecos, con un 4'2%, se sitúa en una buena posición, por encima de Túnez y Libia aunque por debajo de Egipto. Esta tasa, unida a la escasa repercusión de la crisis global en la economía marroquí, así como a una inversión que se sitúa en el 30'2% del PIB, y a una cosecha de cereales excepcionalmente abundante, constituyen factores de optimismo para el futuro. Un factor preocupante es una distribución sectorial en Marruecos ostensiblemente más desequilibrada que en los otros tres países; en efecto, si nos detenemos en un sector clave tal como el agrícola, comprobamos que este absorbe el 44'6% de la población laboral y aporta sólo el 17'1% del PIB, lo que aparte de demostrar una bajísima productividad, contrasta con las situaciones de Túnez y Egipto que absorben el 18'3% y el 32'0%, respectivamente, y aportan el 10'6% y el 13'5%, respectivamente (Libia no es comparable por el fuerte peso de su industria petrolífera).

– **Tipos de interés.** Tanto en términos de tasa de descuento del banco central, como de tipo de interés preferencial de la banca comercial, Marruecos es el país que ofrece unas mejores condiciones para el acceso al crédito; llama la atención que mientras en Egipto el tipo de interés preferencial de la banca comercial está en el 11'98%, en Marruecos se sitúa en el 6'5%, lo que constituye un factor positivo para el crecimiento económico a través de las empresas privadas.

– **Deuda exterior.** Marruecos, con 22'69 miles de millones de \$ USA, ocupa un lugar intermedio entre Túnez (18'76) y Egipto (30'61); Libia constituye un caso aparte por sus exportaciones de crudo. La citada deuda es preocupante en conjunción con una balanza de pagos por cuenta corriente deficitaria en 7'922 miles de millones de \$ USA, así como en el actual contexto del alza mundial de los precios de los alimentos de primera necesidad y la política social del gobierno de Marruecos de venderlos en el interior a precios subvencionados. En caso de turbulencias políticas la situación podría agravarse mediante el retraimiento de las inversiones extranjeras en el país, cuyo stock neto a 31.12.2010 se estimaba en 42'19 miles de millones de \$ USA.

– **Desequilibrios económico-sociales.** La tasa de desempleo de Marruecos se sitúa en el 9'8%, si bien por debajo de la de Túnez (14'0%) y de Libia (30'0%), prácticamente igual a la de Egipto (9'7%); empero, estos datos institucionales deben tomarse con la precaución de que pueden distar mucho de los reales. En cuanto a la población en situación de pobreza, si bien el 15'0% registrado en Marruecos está por debajo del caso de Egipto (20'0%) y del de Libia (33,3%), se sitúa por encima de Túnez (3'8%). Por su parte, la distribución de la renta es en Marruecos (con un índice, basado en el coeficiente de GINI, de 40'9) más desigual que en Egipto (34'4) y Túnez (40'0).

2.3. Ejército

Las variables que se ofrecen a continuación son los gastos militares, la tropa y los mandos. Sin perjuicio de ello se pone de manifiesto que uno de los elementos más importantes, desconocido en profundidad por el momento, es el de la fortaleza de las relaciones entre el monarca y la cúpula de las fuerzas armadas y, a su vez, las de estas con las estructuras de la sociedad civil. Ambos tipos de relaciones resultarían de suma importancia como variable explicativa del comportamiento del ejército en el caso de que, ante dificultades del control policial de movimientos de masas críticos contra el poder establecido, se llegara a la militarización del conflicto.

– **Gastos militares.** Marruecos es el país que presenta un índice más alto: el 5'0% del PIB (cuya explicación estaría en el conflicto del Sahara Occidental), frente a índices que oscilan entre el 1'4% de Túnez y el 3'9% de Libia. Por una parte, estos elevados gastos marroquíes constituyen un lastre para poder financiar más políticas sociales y de desarrollo económico que prevengan riesgos de contagio; pero por otro lado, en tanto estén asociados a la reivindicación marroquí del Sahara Occidental son susceptibles de capitalizarse, llegado el caso, como factor de cohesión nacional en torno a la monarquía.

– **Tropa.** En Marruecos la duración del servicio militar obligatorio es de 18 meses, mientras que en Túnez son 12 y en Egipto oscilan entre 12 y 36. Los reclutas que permanecen movilizados cada año constituyen en Marruecos el 2'81% ⁸ de la población, muy superior al caso de Túnez (1'67%) pero en el límite inferior del caso de Egipto (entre el 2'80% y el 4'67%). No parece un factor significativo en el contexto del proceso de cambio iniciado en Túnez.

– **Mandos.** Sí pueden ser significativos, como antes se ha avanzado, la estructura, composición y mentalidad de los mandos del ejército, dado que pueden resultar cruciales en una dinámica de represión militar de movilizaciones que podría llegar a oscilar entre los extremos de ser secundada ciegamente o desobedecida, con sus respectivas consecuencias políticas y sociales. Se trata de una incógnita pese al control que se le supone al actual monarca, quien ejerce poderes exorbitantes (desde la perspectiva de las democracias parlamentarias occidentales) enmarcados en la autoridad que le confiere tanto su legitimidad dinástica, como su condición constitucional de comendador de los creyentes y de persona sagrada.

3. INCÓGNITAS Y PREVENCIONES EN MARRUECOS

Llegado a este punto parece conveniente sintetizar, por una parte, las incógnitas no despejadas suficientemente sobre la evolución de Marruecos, y por otra, las medidas de carácter preventivo que se detecta han adoptado o anuncian las autoridades marroquíes, encabezadas por el propio monarca.

⁸ Resultado del reclutamiento anual, considerando ambos sexos, multiplicado por el número de años de movilización.

3.1. Incógnitas

Más allá de las similitudes y diferencias a las que acaba de hacerse referencia, y que afectan especialmente a la estructura demográfica, educativa, laboral y de poder de compra (actual y futuro) de la población en general y de los jóvenes en particular, así como a su libertad y dignidad democráticas, existen otros elementos a tener en cuenta en cualquier pronóstico que se formule sobre el devenir de los movimientos sociales que propugnan un cambio en la línea de los registrados en Túnez y Egipto. Destacan los que se indican a continuación:

– **Clases sociales.** Marruecos presenta unas diferencias sociales muy acentuadas, como consecuencia del peso de la historia que aún subsiste y que incluye una población muy heterogénea desde una perspectiva étnica, lingüística y geográfica. Los acentuados escalones entre las clases sociales constituyen un obstáculo para la legitimidad del sistema político y económico, y están en la raíz de que el actual aparato del Estado se caracterice por un acentuado clientelismo. Este, si bien por una parte contribuye en la práctica a un mayor grado de mediación social entre el pueblo y los poderes públicos, en el fondo resulta repudiable moralmente y, con ello, encierra un peligro para la fortaleza y perdurabilidad del propio Estado en su configuración actual. La desacreditación del citado tipo de mediación se comprueba con la baja participación de los marroquíes en las elecciones.

– **Monarquía.** En general los movimientos sociales que se están produciendo en Marruecos no cuestionan la figura del monarca, sin perjuicio de determinadas críticas contra su enriquecimiento; estas son minoritarias en público, aunque se detecta una situación latente de descontento que, por su renuencia a ser expresada más allá de los círculos de máxima confianza, resulta de difícil cuantificación. Se detecta asimismo que los actores del cambio más formados perciben la amplitud del poder que ostenta el rey como incompatible, con independencia de las cualidades personales de este, con la nueva dimensión social reivindicada en materia de libertad, dignidad y derechos fundamentales en general.

– **Corrupción.** Existe un indudable malestar al respecto, si bien en general no se le achaca al rey sino a los funcionarios corruptos, lo que incluso lleva a pedir la intervención del propio monarca como amparador. Sin embargo, en las capas de población con un nivel educativo superior parece vislumbrarse otra visión: la de la corrupción del monarca y la consiguiente incompatibilidad con la nueva dimensión reivindicada de libertad y dignidad, entre otros derechos democráticos. En este contexto reclaman el fin del sistema

de prerrogativas monopolísticas de un jefe de Estado empresario que se estaría enriqueciendo a ojos vista.⁹

3.2. Medidas adoptadas

En contraposición a los riesgos que han sido citados, las medidas preventivas del contagio tunecino, egipcio y libio en las que trabajan las autoridades marroquíes son, a grandes rasgos, las que se señalan seguidamente:

– **Constitución.** El monarca ha anunciado una reforma de la Constitución de 1996 (modificada hasta en ocho ocasiones) que le confiere hasta ahora un poder casi absoluto. Si bien dicha reforma será sometida a referéndum, por el momento no parece haber consenso sobre su proceso de configuración, dado que al menos los jóvenes del “Movimiento 20 de Febrero” rechazan una reforma otorgada sin participación del pueblo al basarse en las enmiendas de una comisión real de 18 miembros, la cual, si bien está escuchando las opiniones de partidos, sindicatos, asociaciones de la sociedad civil y jóvenes, no puede sustituir, según los citados jóvenes, a una asamblea constituyente.

– **Monarquía.** Aparte de las dificultades en general de conseguir un acuerdo en materia de renuncia a determinadas prerrogativas de poder político, en el marco de la reforma constitucional, existen dos posiciones críticas significativas. Por una parte, el principal (e ilegal) movimiento islamista: Justicia y Espiritualidad, rehúsa reconocer al rey su condición de Comendador de los Creyentes y que su persona sea sagrada, en contra del actual texto constitucional. Por otro lado, el Partido Socialista Unificado y otras formaciones de izquierda radical defienden una auténtica monarquía parlamentaria en la que el monarca se limite a reinar y no se inmiscuya en el gobierno.

– **Corrupción y justicia.** El Gobierno ha aprobado recientemente un proyecto de ley anticorrupción. Además, el propio monarca ha prometido convertir a la justicia marroquí en un verdadero poder independiente y moralizar la vida pública, de modo que el ejercicio de la autoridad sea objeto de control y, en su caso, de exigencia de responsabilidad.

– **Derechos humanos.** Una medida que se presenta como ya adoptada es la creación de un Organismo Central de Prevención contra la Corrupción. Por otra parte,

⁹ Considerado el séptimo monarca más rico del mundo, su patrimonio personal podría alcanzar los 2.000 millones \$ y controlaría un conglomerado empresarial que alcanzaría un valor estimado de 6.000 millones \$ (DENNISON, POPESCU y TORREBLANCA, 2011)

se ha anunciado la inclusión en la reforma constitucional de las recomendaciones de la Instancia Equidad y Reconciliación, creada por el propio rey en 2004 con un enfoque crítico sobre los llamados “años de plomo” de su antecesor.

– **Indulto de presos políticos.** El 14 de abril el monarca indultó a 190 presos políticos.¹⁰ Se estima que aún permanecen en prisión unos 500 integristas radicales, entre ellos los condenados a raíz de los atentados de Casablanca en mayo de 2003; pues bien, si en principio existían indicios (provenientes de las autoridades penitenciarias) de que algunos de los que no han cometido delitos de sangre podrían ser indultados el 30 de julio, día de la fiesta del trono, el atentado de Marrakech del 28 de abril puede dar al traste con la supuesta voluntad real, o al menos conllevar su replanteamiento.

– **Regionalización.** Dentro del plan de regionalización que se pretende comenzar por el Sahara Occidental, se anuncian Consejos Regionales elegidos por sufragio universal directo, lo que supondrá cambiar a los actuales gobernadores reales por presidentes autonómicos y darles a estos, además, acogida en la segunda cámara del reino.¹¹

– **Alimentos de primera necesidad.** El importe del denominado Fondo de Compensación, con el que Marruecos subvenciona los productos considerados de primera necesidad: azúcar, aceite, trigo e hidrocarburos, se incrementó en 2010 en un 126% sobre lo presupuestado inicialmente. En dicha línea ascendente, se estiman insuficientes los 1.545 millones de euros presupuestados para 2011, que parten de representar el 2% del PIB; un indicio lo constituye el que, a primeros de enero, la Oficina Nacional Interprofesional de Cereales y Leguminosas (ONICL) licitó ofertas para la compra en los mercados internacionales de 255.000 toneladas de cereales.¹² Este aprovisionamiento permitirá disponer de un *stock* que garantice el que los molinos vendan cereales subvencionados, en beneficio de una amplia mayoría de la población extremadamente sensible a las alzas de los precios de dichos productos.

– **Aumento de sueldos en el sector público.** El Gobierno marroquí ha decidido dedicar en torno a 3.500 millones de euros durante el próximo trienio, para financiar esencialmente aumentos de sueldos de los 610.000 empleados públicos. La

¹⁰ Entre ellos los dirigentes de dos partidos políticos islamistas ilegalizados: La Nación (Al Uma) y Alternativa de Civilización (Al Badil Al Hadari), quienes paradójicamente se sumaron a las manifestaciones que tuvieron lugar diez días después.

¹¹ Puede consultarse al respecto la web oficial marroquí de la Comisión Consultiva de la Regionalización: < <http://www.regionalisationavancee.ma/DefaultFR.aspx> >

¹² Desde la citada fecha se ha constatado también una aceleración de las adquisiciones de cereales por Argelia y Turquía.

repercusión individual oscila entre una subida mensual de 55 euros (600 dirhams) para los más favorecidos, y 182 euros (2.000 dirhams) para quienes perciben los salarios más bajos, esencialmente el grupo formado por los analfabetos (estimado para 2007 en el 22'7% del total de empleados públicos).

– **Otras medidas ya adoptadas.** Las más importantes son la creación del Consejo Nacional de Derechos Humanos, del Consejo Económico y Social, de la Institución del Mediador (equivalente al Defensor del Pueblo) y del Consejo de Competencia.

– **Otras medidas anunciadas.** Se anuncian también disposiciones legislativas que faciliten el acceso de las mujeres a los cargos electos, un mayor reconocimiento de la lengua Amazig (hablada en el Rif y en otros territorios con población de origen bereber), consolidación del rol de los partidos políticos, dotación a la oposición parlamentaria de un estatuto que fortalezca su función, diálogo social con las centrales sindicales del sector público, y un nuevo código de prensa con contenidos democráticos.

– **Voluntad política.** El Secretario General del Ministerio de Exteriores y Cooperación de Marruecos, ha asegurado en España la voluntad de Marruecos en seguir avanzando “hacia la consolidación definitiva del Estado de derecho según una aproximación participativa e inclusiva”; afirma además que dicho país cuenta con “la capacidad y las potencialidades para concretizar la regeneración ciudadana, la aspiración democrática, la apertura económica y el desarrollo humano”.¹³

4. ESCENARIO DE REPERCUSIONES PARA MELILLA

La escalada de cambio político en el Norte de África y Oriente Próximo puede comportar profundos cambios en la estructura económica global, y de hecho ya supone un cambio importante del escenario magrebí de interacción entre economía y política, con serias implicaciones, por orden de menor a mayor importancia, para la Unión Europea, para los Estados miembros ribereños con el Mediterráneo en particular, y para España en especial.

A largo plazo las opiniones de los analistas oscilan entre una relación equilibrada de riesgos y beneficios para Europa, y un escenario muy positivo posibilitado por las mayores expectativas de crecimiento económico y estabilidad política y social inherentes a un entorno democrático. Todo ello con mayor énfasis en los beneficios económicos y

¹³ AMRANI, Y. (2011)

sociales, en tanto mayores sean las interrelaciones económicas y la proximidad de cada país europeo con el norte de África. Para España en particular (que es la segunda fuente cuantitativamente más importante de las importaciones que realiza Marruecos)¹⁴ se auguran grandes ventajas si la transición actual culmina con éxito.

Sin embargo, a corto y medio plazo los pronósticos vienen a coincidir hacia una situación de inestabilidad, dada la cantidad, calidad y fragilidad de los condicionantes, fundamentalmente de viabilidad económica, que se precisarían para la consolidación de un nuevo orden democrático en la región. En tanto dure dicha transición no son de descartar turbulencias políticas internas que afectasen a Marruecos.

Llegado a este punto, debe recordarse el historial de tensión de las relaciones hispano-marroquíes causado por las reclamaciones sobre Melilla, acerca del cual la evidencia empírica permite constatar que son reproducidas por Marruecos siempre que atraviesa problemas serios de política doméstica.¹⁵ En este caso, el recrudecimiento de la reclamación sobre Melilla, acompañado en su caso de medidas de presión sobre el terreno, podría utilizarse por las instancias oficiales marroquíes como un catalizador del desvío del descontento popular activado por la onda expansiva de la revolución de los jazmines en Túnez.

Las repercusiones podrían incluir asimismo un agravamiento de los demás factores transversales de inseguridad en Melilla provenientes del entorno geográfico magrebí. Estos factores añadidos son los cinco siguientes: a) El contencioso internacional del Sahara Occidental; b) La pesca española en caladeros marroquíes; c) El tráfico ilegal de drogas tóxicas y estupefacientes; d) La inmigración clandestina con origen y/o procedencia Marruecos; e) El auge del islamismo radical violento y, en su caso, terrorista.¹⁶ Tampoco puede descartarse la instrumentación de otras diferencias, de las que constituye un ejemplo la ausencia de acuerdo formal hispano-marroquí sobre la delimitación de las aguas jurisdiccionales españolas en torno a Melilla.¹⁷

¹⁴ La primera si se tuvieran en cuenta las importaciones procedentes de Ceuta y Melilla en régimen de viajeros y por tanto sin computar en los registros oficiales.

¹⁵ Puede consultarse al respecto la tesis doctoral del autor: "Las políticas de la Unión Europea en Melilla (1986-2008): Valoración de sus efectos, prospectiva y decisiones estratégicas para su optimización desde una perspectiva de seguridad económica y social" (2009); disponible en web: <<http://hera.ugr.es/tesisugr/18604985.pdf>>. Págs. 129-131 y 796-801.

¹⁶ *Ibidem* (págs. 137-138).

¹⁷ *Ibidem* (págs. 138-147).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones –de carácter objetivo– y las recomendaciones –de naturaleza subjetiva– que procede formular sobre la base del trabajo desarrollado son las siguientes:

1ª. Adopción de medidas preventivas:

Dado que se concluye la posibilidad (aunque no la probabilidad) de la confluencia efectiva de las eventualidades negativas analizadas, con sus riesgos asociados pronosticados, resulta aconsejable la adopción por España de medidas preventivas que, coherentes asimismo con el resto de los intereses con Marruecos, facilitaran la transición de este país hacia un régimen más democrático y que dé respuesta a los problemas de fondo que explican, hasta donde se sabe, el descontento popular.

2ª. Apoyo expreso pro democracia y ayuda instrumental:

Más en concreto, habida cuenta de la necesidad que se concluye de medidas preventivas, entre estas debería estar una toma de postura expresa por España que favoreciera los cambios democráticos de una manera ordenada, y que fuera acompañada de instrumentos económicos que ayudaran a financiar los costes inherentes a las transiciones políticas. Sin perjuicio de que dicho posicionamiento y la instrumentación asociada pueden ser adoptados en solitario por nuestro país, debería buscarse el acompañamiento colegiado de los demás Estados miembros de la UE.¹⁸

3ª. Cooperación pro democratización cívica y secular:

Como quiera que se concluye asimismo la conveniencia de coadyuvar a la profundización y consolidación de la democracia en Marruecos, debe ayudarse a este país a conjurar los dos riesgos más importantes del proceso para una democratización de corte occidental, es decir cívica y secular; a saber: uno, la deriva hacia el radicalismo y la violencia, en este caso en el marco del fundamentalismo islámico violento, y dos, la instalación en la ingobernabilidad. Para ello, la continuidad y profundización en la actual cooperación integral es una de las respuestas válidas comunitarias y españolas.

¹⁸ Marruecos recibió en 2009 doscientos cinco millones de euros de la Comisión Europea en concepto de ayuda al desarrollo (DENNISON, POPESCU y TORREBLANCA, 2011)

4ª. Respaldo al crecimiento económico e integración social:

Otra conclusión adicional es la identificación de dos objetivos estratégicos que, entre otros, son propios de las transiciones democráticas y, en consecuencia, precisan de la colaboración internacional con Marruecos: el conseguir y consolidar un crecimiento económico que posibilite la creación de empleo adecuado y suficiente, y el lograr la integración social de los que ahora viven en el entorno de la marginalidad.

En materia de crecimiento económico se precisaría como pieza básica, entre otras actuaciones macroeconómicas sobre las que España cuenta con la experiencia de su propia transición democrática,¹⁹ la implementación de un programa económico riguroso y sostenible. Dada la necesaria confianza global del sector privado nacional e internacional que debería conseguir, tendría que incluir entre sus prioridades la recuperación de la confianza en el país de las instituciones financieras internacionales, así como también la de los turistas; en este último caso por la importancia para la entrada de divisas y la generación de empleo de un subsector que en 2008 logró la entrada de 8 millones de turistas.²⁰ Habría, por otra parte, que adoptar medidas para evitar eventuales salidas de capitales al extranjero (por la búsqueda de refugio inherente a la aversión al riesgo). Entre las actuaciones adicionales no pueden olvidarse las de creación de las infraestructuras y equipamientos (especialmente en materia de transportes) que permitan impulsar la competitividad del sector productivo, las de apoyo económico a las PYME, y las de profundización en la cooperación económica en general y el comercial en particular con los países occidentales del entorno.

En materia de inclusión social, la prioridad máxima debería radicar en la implementación de acciones contra el desempleo en general y el juvenil en particular (materia en la que, si bien lamentablemente no podemos pretender hoy que se acepte la eventual asesoría de España, sí podría ofrecerse la del Fondo Social Europeo). Habrían de acompañarse de iniciativas para la extensión progresiva de diferentes redes de atención social; en concreto se debería mejorar la calidad y extensión de la educación, perfeccionar la formación profesional, ampliar la política de becas, extender el sistema de pensiones contributivas e implementar un sistema digno de carácter no contributivo.

¹⁹ MANZANO, C. y MOLTÓ, A (2011)

²⁰ DENNISON, POPESCU y TORREBLANCA (2011)

5ª. Asesoramiento sobre la transición de instituciones clave:

Por último, otro ámbito en el que España puede ofrecer a Marruecos colaboración derivada de la experiencia adquirida en nuestra propia transición democrática,²¹ es la del robustecimiento de las instituciones en general y de dos de ellas en particular: las fuerzas armadas y las de seguridad. En efecto, una tarea propia de las transiciones democráticas experimentadas desde regímenes autoritarios es abordar una reforma ad hoc para lograr la progresiva contención de la primera de las instituciones citadas, de modo que su presencia en el Gobierno no se extienda más allá de sus funciones profesionales con relación a la defensa nacional. Con respecto a la segunda institución señalada, la tarea pasa a ser la de reorientar las funciones de los cuerpos policiales (gendarmería, seguridad, aduaneros, etc.), mutando desde el hostigamiento y represión del ciudadano a su protección. Recuérdese la paradigmática intervención de la policía en Túnez que, al seguirse de la inmolación del joven universitario y vendedor ambulante humillado, despojado y golpeado, activó el conflicto que hoy nos sigue ocupando y preocupando.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOU, A. et al: *Oriental Marocain*. Fontenay-sur-Bois: Anako, 2003.
- AFFAYA, N.; GUERRAOUI, D. *La imagen de España en Marruecos*. Barcelona: Fundació Cidob, 2006.
- AKESBI, N. «L'expérience Euro-Marocaine: Enseignements et Propositions». [Ponencia presentada en el Seminario] *La Agricultura y la Asociación Euromediterránea: una Reflexión Necesaria*. Barcelona: Institut Europeu de la Mediterrania], 2004, 28/V.
- AMIRAH-FERNÁNDEZ, H. “La revolución de los estereotipos en Túnez y Egipto». *Nota para el Observatorio: Crisis en el mundo árabe*, nº 4. UAM. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [17 de febrero].
- «Acontecimientos en los países árabes». *Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano*. Madrid: RIE, 2011 [3 de febrero].
- «La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe». *ARI*, nº 83. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [febrero], p. 4-7.

²¹ *Ibidem*.

- «La vuelta de Libia a la escena internacional». *Anuario del Mediterráneo* 2003. Barcelona: IEMed-CIDOB, 2004.
- AMRANI, Y. [Secretario General del Ministerio de Exteriores y de Cooperación de Marruecos] «Marruecos, un socio de confianza». Madrid: *El País*, 2011 [28 de abril], p. 19.
- BELLO, O. «Lecciones desde Túnez». [s.l.]: *FP*, 2011 [enero].
- BENANTAR, A. «¿Singularidad tunecina? Los límites de un contagio regional». *ARI*, n° 15 [traducido del francés]. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [1 de febrero].
- BITAR, S. [Fue ministro en varios gobiernos de Chile] «¿Paralelismos entre Mubarak y Pinochet?». Madrid: *El País*, 2011 [5 de mayo], p. 31.
- CANO, F. [Periodista] «Marruecos, un oasis». Madrid: *El País*, 2010 [25 de abril], p. 32 [Negocios].
- CEMBRERO SILVERO, I. «Marruecos busca a los terroristas». Madrid: *El País*, 2011 [1 de mayo], p. 2.
- «La violencia irrumpe en el cambio marroquí». Madrid: *El País*, 2011 [29 de abril], p. 3.
- *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2006. ISBN 84-672-1669-7
- COSTA, O. «Un estudio de las actuaciones exteriores de la Comunidad en el Mediterráneo. Evolución de una prioridad intermitente». Institut Universitari d'estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona, Observatori de Política Exterior Europea (OBS). *Working Paper* n.º 5. Barcelona: OBS, 2001 [junio].
- CHISLETT, W. *Marruecos: Socio económico y aliado estratégico de Europa*. [s.l.]: Analistas Financieros Internacionales - Caja de Ahorros del Mediterráneo - Banque Marocaine du Commerce Extérieur, 2008. ISBN 978-84-89378-56-8.
- DENNISON, S.; POPESCU, N.; TORREBLANCA, J. I. *A chance to reform: how the EU can support democratic evolution in Morocco*. Londres: European Council on Foreign Relations (ECFR) [Policy Brief], 2011 [mayo].
- DESRUES, T. «Del cambio social a la transformación del régimen: individualización y acción colectiva de una nueva generación de jóvenes en Marruecos». *ARI*, n° 85. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [6 de mayo].
- ECHAGÜE, A. «Es hora de que España lidere la política mediterránea de la UE». [s.l.]: *FRIDE* - *Policy Brief*, n° 54, 2011 [abril]. ISSN: 1989-2667. <<http://www.fride.org/>>
- «Spain's short-sightedness towards the Arab world». [s.l.]: *New Europe*, 2011 [6-12 de marzo].
- ECHEVERRÍA JESÚS, C. «Libertad, democracia y desarrollo en el Magreb siglo XXI: los desafíos de seguridad». *Colaboraciones*, n° 846. Madrid: FAES, 2006 [15 de marzo].

- ESCRIBANO, G. «Cambio político y economía en el mundo árabe: algunas implicaciones para España». *ARI*, n.º 49. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [9 de marzo].
- “Euro-Mediterranean Versus Arab Integration: Are They Compatible?”, *Journal of Development and Economic Policies*, vol. 3, n.º 1. [s.l.]: [s.n.], 2000 [diciembre].
- «Euro-Mediterranean and Arab Integration: Political Implications and Trade Policy Response». *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, vol. LIV, n.º 4. [s.l.]: [s.n.], 2000 [octubre-diciembre].
- [coord.] *The Economics and Politics of the Euro-Mediterranean Free Trade Area*. Madrid: Centro Español de Relaciones Internacionales, 1999.
- *Las Economías del Magreb. Opciones para el siglo XXI*. Madrid: Pirámide, 1998, p. 113-140.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL EN TÚNEZ. *Informe económico y comercial sobre Túnez*. [s.l.]: [s.n.], 2011 [abril].
- ESPAÑA. MINISTERIO DE DEFENSA. INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. “El Mediterráneo en el Nuevo Entorno Estratégico”. *Cuadernos de Estrategia* 125, Grupo de Trabajo número 3. Madrid: Ministerio de Defensa, 2003.
- ESTADOS UNIDOS. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). *The World Factbook*. Disponible en Web (2011): <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/appendix/appendix-a.html>>
- FARGUES, P. «La génération du changement dans les pays arabes». *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, n.º 171-172. [s.l.]: [s.n.], 2001.
- FELIÚ, L. “A Two-level Game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco». *Mediterranean Politics*, vol. 8, n.º 2-3. [s.l.]: [s.n.], 2003.
- FERNÁNDEZ MOLINA, I. «La gestión del régimen y las perspectivas de continuidad de las protestas». *Observatorio Electoral TEIM. Análisis eventual: Marruecos*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos - Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: [s.n.], 2011 [4 de marzo].
- FERNÁNDEZ MOLINA, I.; KIRHLANI, S. «La víspera del 20 de febrero». *Observatorio Electoral TEIM. Análisis eventual: Marruecos*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos - Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: [s.n.], 2011 [19 de febrero].
- GARCIAAYALA, J. A. *Melilla y sus primeros 25 años en la Unión Europea. Situación y perspectivas de instrumentación económica y social de las políticas comunitarias*. Melilla: GEEPP, 2011. [422 p.]. ISBN 978-84-92850-42-6.

- *Las políticas de la Unión Europea en Melilla (1986-2008): Valoración de sus efectos, prospectiva y decisiones estratégicas para su optimización desde una perspectiva de seguridad económica y social*. Tesis doctoral. Granada; Melilla: Universidad de Granada, 2009. Disponible en web: <<http://hera.ugr.es/tesisugr/18604985.pdf>>
- *Planteamiento de la problemática de seguridad y defensa en la región mediterránea: Estado de situación en 2006*. [Cursos de Doctorado en la Universidad de Granada. Período de docencia]. Melilla: (en prensa), 64 p.
- GHALIOUN, B. «Revueltas populares o la llegada árabe a la modernidad política». *Notes Internacionals CIDOB*, n° 27 [La Sorbona]. París: CIDOB, 2011 [marzo]. -ISSN: 2013-4428.
- GHILÈS, F.; ALAOUI, O. «A l'horizon 2013. un scénario incertain pour le Magheb». *Notes Internacionals CIDOB* 5. [s.l.]: [s.n.], 2009 [julio].
- GÓMEZ GARCÍA, L. [Profesora de Estudios Árabes e Islámicos de la UAM] «Siete claves para el despertar árabe». Madrid: *El País*, 2011 [15 de abril], p. 29.
- GONZÁLEZ, E. «La primavera árabe se tiñe de sangre». Madrid: *El País*, 2011 [14 de mayo].
- HADAD, B. «Abandonado a su propia suerte: cómo el régimen sirio se ha encajonado a sí mismo». *ARI*, n.º 43 [Traducción del inglés]. Madrid: Real Instituto Elcano, 2005 [27 de octubre]
- HERNANDO DE LARRAMENDI, M. «Apuntes sobre las protestas anti-autoritarias en el mundo árabe». *Nota para el Observatorio: Crisis en el mundo árabe*, n° 2. GRESAM, UC-LM. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [16 de febrero].
- HERNANDO DE LARRAMENDI, M.; MAÑE ESTRADA, A. *La política exterior española hacia el Magreb: actores e intereses*. Barcelona: Ariel, 2009. ISBN: 9788434418370.
- KIRHLANI, S. «Mohamed VI responde al clamor popular con una ilusionante reforma constitucional». *Observatorio Electoral TEIM. Análisis eventual: Marruecos*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos - Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: [s.n.], 2011 [5 de marzo].
- «El impacto de la revolución de los jazmines tunecina». *Observatorio Electoral TEIM. Análisis eventual: Marruecos*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos - Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: [s.n.], 2011 [3 de febrero].
- LÓPEZ BUENO, J. M. *Melilla, una oportunidad para las relaciones hispano-marroquíes. Un modelo al amparo de la Política Europea de Vecindad*. Madrid: Ediciones Académicas, 2008, 343 p.
- LÓPEZ GARCIA, B. «Los partidos marroquíes se pronuncian sobre la reforma

- constitucional». *Nota para el Observatorio: Crisis en el mundo árabe*, n° 22. UAM. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [1 de abril].
- «El alcance del discurso de Mohamed VI». *Nota para el Observatorio: Crisis en el mundo árabe*, n° 14. UAM. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [14 de marzo].
- «Marruecos: impaciencias y larga duración». Madrid: *El País*, 2010 [5 de marzo], p. 29.
- «Marruecos ante el proceso de cambios en el mundo árabe». *ARI*, n° 46. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [4 de marzo].
- «La UE ante los procesos de cambio en el Mediterráneo: una oportunidad para articular una política coherente con sus intereses y principios». *ARI*, n° 41. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [22 de febrero].
- «La “mutación cívica” que vive el mundo árabe tras los acontecimientos de Túnez y Egipto». *Nota para el Observatorio: Crisis en el mundo árabe*, n° 5. UAM. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [17 de febrero].
- LORCA, A. V.; ESCRIBANO, G. *La situación económica del MAGREB. Documento de Trabajo*, n° 57. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004 [12 de noviembre].
- LLORENTE, A. [Fue magistrado de enlace con Marruecos] «La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos». *ARI*, n° 82. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010 [enero], p. 4-8. MANZANO, C. y MOLTÓ, A. [Directora de ‘Foreign Policy’ y subdirectora de la revista *Política Exterior*, resp.] «Manual de transiciones». Madrid: *El País*, 2011 [17 de mayo], p. 31.
- MARRUECOS. OFFICE DES CHANGES. *Balance Commercial*. Rabat: O. C., 2007.
- *Balance des Règlements*. Rabat: O. C., 2007.
- MARTÍN, I. «Marruecos: ¿modernidad contra democracia?». *Nota para el Observatorio: Crisis en el mundo árabe*, n° 32. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [25 de abril].
- «Empleo y políticas de empleo en el Norte de África: de causas de las revueltas a claves de la transición». *ARI*, n° 64. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [5 de abril].
- «La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?». *ARI*, n.º 137. Madrid: Real Instituto Elcano, 2003 [20 de noviembre].
- MOLINA, I. «Europa ante las revueltas democráticas en el mundo árabe». *Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano*. Madrid: RIE, 2011 [25 de febrero].
- OLIVIÉ, I.; MACÍAS, C. «La cooperación española con el Norte de África». *Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano*. Madrid: RIE, 2011 [3 de mayo].
- PÉREZ, A.: «La promoción de la democracia en el mundo islámico». *Revista Grupo de Estudios Estratégicos GEES. Colaboraciones*, n.º 144. [s.l.]: [s.n.], 2004 [21 de septiembre]

- SACHS, J. D. [Director del *Earth Institute* en la Universidad de Columbia] «Los jóvenes inquietos del mundo árabe». Madrid: *El País*, 2011 [11 de abril], p. 24 [Negocios].
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: “*las relaciones económico-políticas de Rusia con Siria y su impacto sobre Oriente Medio*”. *ARI*, n.º 45. Madrid: Real Instituto Elcano, 2006 [17 de abril].
- TORREBLANCA, J. I. [Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la UNED] «Marruecos debería preocuparnos». Madrid: *El País*, 2011 [11 de febrero], p. 10.
- TORRES SORIANO, M. R. «¿Qué nos dice la propaganda yihadista sobre las revueltas del Norte de África?». *ARI*, n.º 63. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [5 de abril].
- UNIÓN EUROPEA. COMISIÓN. ‘*Programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años*. [Décimo Aniversario de la Asociación Euromediterránea] COM(2005) 139 final, {SEC(2005) 482 SEC(2005) 483 }. Bruselas: CE, 2005 [12 de abril].
- *Diálogo entre los Pueblos y las Culturas en el Espacio Euromediterráneo* [Grupo de «sabios» creado por iniciativa del presidente de la Comisión europea]. Bruselas: CE, 2003 [octubre].
- UNIÓN EUROPEA. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. *Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos* [LÓPEZ ALMENDÁRIZ, M. (ponente) - Dictamen - REX 295]. Bruselas: CdR, 2010 [17 de febrero].
- *La estrategia UE-África* [Dictamen exploratorio - REX/247] Bruselas: CdR, 2008 [18 de septiembre].
- VARONA NARVIÓN, C. «¿Democracia árabe? Una presencia que se abre paso más allá del espejismo». *ARI*, n.º 31. Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 [10 de febrero].
- VERMERE, P. *Le Maroc de Mohamed VI. La transition inachevée*. París: La Découverte [Cahiers libres], 2009.
- *Le Maroc*. París: Le Cavalier bleu, 2007.
- *Maghreb, la démocratie impossible?* París: Fayard, 2004.
- *La Formation des élites marocaines et tunisiennes: des nationalistes aux islamistes, 1920-2000*. París: La Découverte [Recherches], 2002.
- *Le Maroc en transition*. París: La Découverte [Rèrepes], 2002.
- YOUNGS, R.: “El Proceso de Barcelona, diez años después ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?”. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*. [s.l.]: FRIDE, 2005 [enero].

LAS MENORES EXTRANJERAS NO ACOMPAÑADAS EN MELILLA: ¿MENORES O EXTRANJERAS?

MARISA ESCÁMEZ PASTRANA

Diplomada en Educación Social

Diplomada en Trabajo Social

Máster Universitario Oficial en “Problemas Sociales” por la UNED

Este artículo es una versión breve del TRABAJO FIN DE MÁSTER OFICIAL EN PROBLEMAS SOCIALES, leído en Madrid el 28 de Septiembre de 2011 y valorado con Matrícula de Honor por el Tribunal calificador. Se trata de un trabajo previo al DOCTORADO EN ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES.

Como este trabajo habla de “ellas”, las Menores Extranjeras No Acompañadas, nos referiremos a este asunto siempre en femenino, aunque en algunos casos pueda extenderse por supuesto, también a ellos.

A la hora de abordar un estudio en profundidad acerca de *las menores extranjeras inmigrantes no acompañadas en Melilla*, se hace necesario incidir en las diferencias que manifiesta este colectivo en nuestra ciudad con respecto a otras provincias españolas, además de los contrastes con respecto a los proyectos migratorios iniciados por los chicos procedentes de las mismas bolsas de inmigrantes que se encuentran en Marruecos¹.

¹En: [http://www.uca.es/grupos-inv/migraciones/inmigrante_marroqui/volumen-ydistribucion/poblacion-extranjera-de-origen-marroqui-en-andalucia/?searchterm= bolsas de inmigrantes](http://www.uca.es/grupos-inv/migraciones/inmigrante_marroqui/volumen-ydistribucion/poblacion-extranjera-de-origen-marroqui-en-andalucia/?searchterm=bolsas%20de%20inmigrantes).

En las últimas décadas del siglo XX los flujos de marroquíes hacia la península han tendido a intensificarse. En los años setenta los inmigrantes marroquíes presentan dos perfiles claramente diferenciados: una proporción importante de ellos eran judíos de clase media cuya motivación para asentarse en España respondía a factores políticos y religiosos; el resto lo constituían inmigrantes musulmanes obreros o trabajadores agrícolas. Los años ochenta marcaron el cambio decisivo hacia una migración de tipo económico (obreros, trabajadores agrícolas, trabajadoras del servicio doméstico), que crece rápidamente y que debe enfrentarse a los primeros esfuerzos de control de flujos migratorios por parte de los gobiernos españoles, dando origen al círculo vicioso de acumulación de bolsas de inmigrantes sin papeles marroquíes y regularizaciones extraordinarias. A partir del año 2000, se inicia el proyecto migratorio de cientos de jóvenes que acén perdura. En Bernabé López García “La inmigración de magrebíes y africanos. Asumir la vecindad”. Alicia Altet y Almudena Asenjo (Coord.). *De la España que emigra a la España que acoge*. Caja Duero-Fundación Largo Caballero, Madrid, 2006, pp. 480-491.

El o la MEINA (menor extranjera inmigrante no acompañada) en el Derecho comunitario se define como “el menor de dieciocho años que llega al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable del mismo, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, y mientras no esté efectivamente bajo el cuidado de tal adulto responsable de él”² (Directivas 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003 y la Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001). En este concepto se incluye también “a los menores que dejan de estar acompañados después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros”.

De la misma manera que en el resto de los países de la Unión Europea, España está obligada por distintos tratados a la atención y acogida de menores extranjeras inmigrantes no acompañadas (MEINAS). La entrada irregular de estas menores se encuentra reglamentada en España a través de una combinación de las normativas de extranjería y de protección de menores en situación de riesgo o desamparo. Por este motivo, la normativa de extranjería establece que una vez que se comprueba su minoría de edad, la extranjera y menor no acompañada, debe ser puesta a disposición de los servicios de protección de menores de las Comunidades Autónomas puesto que estas son las Administraciones competentes para declarar su desamparo, asumir su tutela y ejercer las medidas de protección necesarias.

Una de las garantías con las que cuentan las menores extranjeras no acompañadas es la intervención del Ministerio Fiscal, que posee el mandato legal de velar por el cumplimiento adecuado de los procedimientos llevados a cabo con menores y por el ejercicio de sus derechos, por lo que debe conocer todas las decisiones que se tomen con MEINAS. En concreto, las Fiscales Delegadas de Extranjería tienen asignadas las funciones de intervenir coordinando, supervisando y trasladando las pautas a seguir en los expedientes sobre determinación de edad y repatriación de menores extranjeras no acompañadas³.

La mayoría de las menores llegan a España realizando peligrosas travesías, motivadas mayoritariamente por cuestiones económicas, ya que algunos y algunas en nuestro caso,

² (Directivas 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003 y la Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001). En este concepto se incluye también “a los menores que dejan de estar acompañados después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros”.

Ambas definiciones tienen su origen en la Resolución del Consejo de Europa 97/C 221/03, de 26 de junio 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros, aunque esta no incluía los menores que se quedan solos después de entrar en territorio de la Unión.

³ Secretaría de Estado de Inmigración y emigración. <http://extranjeros.mtin.es/es/RedEuropeaMigraciones>

manifiestan que vienen con el objetivo de conseguir “papeles”⁴ y trabajo, para poder vivir en España y en menor medida, enviar dinero a sus familias:

-“*Aquí estoy muy valorada, en Marruecos, nada. Yo quiero tener poder y por eso también quiero ser policía*” Entrevista a Menor.III⁵ Las entrevistas realizadas a las informantes clave, menores o funcionarios/as, han sido recogidas y numeradas, y serán referenciadas a lo largo del trabajo según pertinencia.

Las entrevistas a MENAS (E.M.I a X); entrevista a Ex-MENAS (E.E.M I); entrevista a DIRECTORA GENERAL del Menor y la Familia (E.D.G.M); entrevista a FUNCIONARIOS...;

-“*Quiero estudiar, si Dios quiere, terminar mi PCPI de comercio y formar una familia propia, porque no sé nada de la mía, aunque mi madre sabe que estoy aquí y que me tratan bien*” E.M.IV;

-“*Quiero trabajar y ganar dinero para vivir en España pero para mí no para nadie de Marruecos. No quiero volver, me gustaría aprender peluquería porque yo quiero quedarme aquí. Me gusta bailar y puedo ir a “Fama” (Programa de Televisión)*” E.M.V;

-“*Tengo muchas ganas de cumplir mayoría de edad para vivir y trabajar aquí*”. E.M.VIII;

-“*Quiero seguir estudiando y ser peluquera porque trabajan y ganan mucho*”. E.M.X.

La decisión de emigrar puede ser personal o familiar, constatándose la influencia que tiene el “mito europeo” a la hora de la disponibilidad para iniciar el proyecto migratorio, sin olvidar que en el trasfondo de estas migraciones se encuentra la precaria situación económica y social de estas menores en sus países.

-“*La tomó mi madre. Me dejó aquí porque se lo dijeron en el hospital*” E.M.I.; “*La tomó mi madre con mi primo*” E.M.VII; “*La tomó mi madre. Me trajo ella. Ella es la que sabía cómo era esto*”. E.M.IX; “*Yo no decidí nada, lo decidió mi hermano*” E.M.X; “*Mi tía me trajo porque yo estaba muy mal*”. E.M.XI; “*Mi madre me dijo que me tenía que venir a Melilla, que aquí estaría bien y no se ha equivocado*”. E.E.M.

-“*La tomé yo. Me escapé*”. E.M.II y E.M.VI; “*Yo, después que me lo dijera mi hermano y mi madre*” E.M.III.

-“*La decisión la toma por mí una mujer que se ofrece para ayudarme*” E.M.IV; “*Yo he venido porque me ha invitado una mujer que trabaja en Melilla*” E.M.V; “*Lo pensó mi hermana y una mujer que trae a niñas*” E.M.VIII.

⁴ Es la forma habitual entre ellas de referirse a la documentación. “Tener papeles” es estar documentada.

⁵ Las entrevistas realizadas a las informantes clave, menores o funcionarios/as, han sido recogidas y numeradas, y serán referenciadas a lo largo del trabajo según pertinencia.

Las entrevistas a MENAS (E.M.I a X); entrevista a Ex-MENAS (E.E.M I); entrevista a DIRECTORA GENERAL del Menor y la Familia (E.D.G.M); entrevista a FUNCIONARIOS

Un dato relevante según Jiménez ⁶ es que el 70% de los jóvenes marroquíes quieren emigrar.

La intervención que se realiza en España con estas menores está recogida en el Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados, aprobado el 14 de noviembre de 2005 por el grupo de trabajo del Observatorio de la Infancia, que asigna las funciones de las Administraciones Públicas y Organismos que intervienen en esta materia y está redactado conforme al artículo 92 del Reglamento de Extranjería, artículo que desarrolla los procedimientos que deben llevarse a cabo con las menores extranjeras no acompañadas localizadas en España. En nuestro país, todas las MEINAS tienen garantizado el derecho a la educación y todas las que se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de una Entidad de Protección de Menores, incluso cuando no estén autorizados a residir, tienen derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos⁷.

Hace más de veinte años que se localizaron en España las primeras MEINAS y su número ha ido en aumento año tras año, hasta el punto de saturar los centros de primera acogida de los servicios de protección de menores de las Ciudades y Comunidades Autónomas, sobre todo los centros situados en los territorios de la frontera sur como es el caso de Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla y los centros situados en las grandes ciudades, como el caso de Madrid y Barcelona. Por este motivo, se creó un Programa Especial ⁸ de traslado y atención de MEINAS o desplazadas, recibiendo el apoyo económico de la Administración General del Estado ⁹ las Ciudades Autónomas de Ceuta, Melilla y la Comunidad Autónoma de Canarias.

Con este apoyo y debido a la necesidad de transformar instalaciones e infraestructura y dotar a edificios ya construidos o en desuso como nuevos Centros de acogida gestionados por la Ciudad Autónoma por el gran número de menores que han accedido a la ciudad como MEINAS y su situación; la Ciudad Autónoma ha acometido la rehabilitación y ampliación del Centro Educativo Residencial de Menores “Fuerte de la Purísima

⁶ Manuel Jiménez Álvarez. *Los niños de la calle y el fenómeno de la emigración de menores: análisis de los contextos migratorios en el área urbana de Tánger*. Agencia Española de Cooperación, Madrid, 2001.

⁷ Reglamento aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que desarrolla Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 4/2003, de 20 de noviembre.

⁸ Resolución de 24 de marzo de 2009 (BOE de 2-4-2009). Fondos de Apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos.

⁹ Informe producido por la Red Europea de Migraciones, elaborado por el Punto de Contacto Nacional de España “*La política de acogida, repatriación y acuerdos para la integración de los Menores extranjeros no acompañados*”. Madrid. Junio 2009.

Concepción” (CEMP), “Casa Hogar Nuevo Futuro”, Pabellón de niños, niñas y Centro Hermano “Eladio Alonso” del Centro Asistencial, Casa de las Esclavas de la Inmaculada Niña (Divina Infantita)...¹⁰.

Así, se considera que las MEINAS, llamados MENAS en Melilla, atendidos por los servicios de protección a la infancia pueden llegar a suponer hasta el cincuenta por ciento de las menores en acogimiento algunas regiones¹¹. En Melilla, según los datos de la Dirección General del Menor y la Familia de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma, los y las MENAS superan el ochenta y cinco por ciento las Menores atendidos por los Servicios de protección a la infancia. La alta afluencia de estos menores en situación de desamparo, tanto de sexo masculino como femenino crea situaciones de alarma social en todo el país¹².

En cuanto a las poblaciones de los centros, el número de menores de sexo masculino acogidos es vacilante y oscila con mucha frecuencia. Fundamentalmente se trata de menores de origen marroquí¹³. Estos MENAS masculinos suelen alternar estancias en los diferentes centros de la ciudad que les son asignados, con estancias de tiempo más o menos cortas en su país de origen, para volver a ingresar nuevamente en los centros. Esto sucede porque cada vez que un menor es interceptado en algún punto de la ciudad por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se inicia de nuevo el procedimiento establecido.

En el caso que nos ocupa, las niñas menores extranjeras no acompañadas, su invisibilidad, ocultación y a veces nuestra indiferencia, impide en ocasiones que sean percibidas como sujetos con derechos, en este caso especiales por su condición de menores de edad¹⁴. Por otra parte se está haciendo evidente un hecho relevante: la feminización de los flujos migratorios y políticas europeas de inmigración¹⁵.

¹⁰ Fuente: Dirección General del Menor y la Familia de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla.

¹¹ <http://www.dianova.es/content/que-hacemos-menas-residencial.html>

¹² “La difusión desproporcionada de conflictos puntuales está generando el rechazo en el entorno vecinal de los centros de acogida, terror en las escuelas que los acogen y da lugar a enfrentamientos absurdos”. SOS Racismo. <http://medios.mugak.eu/noticias/noticia/96151>

¹³ Véase “el perfil de la mayor parte de estos menores es el de joven marroquí entre 15 y 18 años que viene a España a buscarse la vida, en Isabel Lázaro González. *Prolegómenos: Derechos y Valores*. “Menores extranjeros no acompañados. La situación en España”. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia. Enero/junio 2007, pp.149-162.

¹⁴ <http://www.ujen.es/investiga/ideo/jornadas/recursos/actasConISBN.pdf>

<http://menoresollos.blogspot.com/2009/06/las-ninas-y-adolescentes-que-emigran.html>

¹⁵ Una de las características de los movimientos migratorios a finales del siglo XX y principios del siglo XXI es que la iniciativa de emigrar e instalarse en otro país la han tomado progresivamente las mujeres por la

Además se está haciendo notar una nueva realidad: la “*feminización de la pobreza*” que no es de las mujeres o niñas en general, sino de las mujeres o niñas en específicas situaciones de vulnerabilidad adicional, es decir, situaciones que añaden vulnerabilidad a la que ya supone la discriminación como mujer o niña, haciéndola más patente en unos casos (“las de abajo”) que en otros (“las de arriba”) y en unos países (periféricos) que en otros (centrales)¹⁶.

En España y concretamente en Melilla, en los primeros años de este siglo venimos siendo testigos de la llegada de chicas menores que proceden mayormente de Marruecos, aunque se acreditan casos de posibles menores de origen subsahariano que tras ser valoradas por el forense se determina que ya han cumplido la mayoría de edad.

De Enero a Julio de este año 2011, esta tendencia se mantiene, quedando a cero reducida la incidencia de las menores extranjeras no acompañadas de origen subsahariano¹⁷.

Justamente por las diferencias entre unos (MENAS masculinos) y otras (MENAS femeninas) se hace necesario redactar y fundamentar un trabajo de investigación, cimentado al mismo tiempo en la ausencia de estudios contrastados acerca de esta evidencia ya que son escasas las publicaciones, memorias o tesis realizadas sobre niñas y adolescentes menores no acompañadas frente a la proliferación de tratados sobre los menores en su misma situación. Esta circunstancia ha dado lugar a una errónea creencia acerca de la inexistencia de este nuevo fenómeno social.

Al mismo tiempo, este trabajo se ha de basar en la novedad de lo mostrado y se espera dar a conocer una realidad concreta y diaria: el trabajo con menores extranjeras no acompañadas en Melilla. Esta realidad, en ocasiones pasa desapercibida por la necesidad de inmediatez en las actuaciones tras ser interceptadas (ingreso en centro, tutela...). La urgencia mencionada, ocasiona que no se reflexione acerca de lo que está sucediendo en los entornos sociales y en las familias de estas menores. Se pretende por tanto, ofrecer

creciente demanda para cubrir tareas que se corresponden a la esfera de la reproducción en las sociedades receptoras. Los flujos migratorios hacia los países desarrollados, se han feminizado, es decir, progresivamente son más las mujeres que se desplazan de forma autónoma e independiente, no ya para reagruparse con su pareja o familia, sino para iniciar un proyecto de vida, insertándose en el mundo laboral de la sociedad de acogida, intentando cumplir con las expectativas de futuro que ellas mismas diseñan, en Carlota Solé y Lorenzo Cachón, “Globalización e inmigración: Los debates actuales”. *Revista Reis* n° 116. Madrid, 2006, pp.13-52.

¹⁶ José María Tortosa, “Feminización de la pobreza y perspectiva de género”, en *Revista Internacional de Organizaciones*, RIO n° 3. Madrid 2009.; http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio/article/view/33

¹⁷ Fuente: Dirección General del Menor y la Familia de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad. Ciudad Autónoma de Melilla.

una visión actualizada de este hecho social (ya que ha sido redactada durante todo el año 2011) y localizada en la ciudad de Melilla desde el año 2006 a nuestros días.

El trabajo está estructurado en diez capítulos con cuatro anexos, en los que se analizan las siguientes cuestiones:

Capítulo I: INTRODUCCIÓN. Se inicia el trabajo presentando una introducción y detallando el Estado de la Cuestión de las MENAS en Melilla, caracterizando al grupo de manera genérica e incluyendo la definición del Derecho Comunitario. Se incluye asimismo la estructura.

Capítulo II: OBJETIVOS. En este capítulo se desarrollan los objetivos tanto generales como específicos. Los objetivos principales han sido determinar el país o países de los que provienen las menores extranjeras no acompañadas en Melilla durante los años 2006-2011 y evidenciar que el fenómeno que nos ocupa se fundamenta en una nueva forma de inmigración infantil.

Los objetivos específicos han sido analizar los procesos de entrada, protección, integración y/o repatriación, o declaración de mayoría de edad de las menores extranjeras no acompañadas en Melilla y por ende en España ofreciendo una visión lo más ajustada posible a la realidad de este colectivo de menores, chicas, en riesgo de exclusión social así como conocer con mayor detalle la situación actual de las menores extranjeras no acompañadas.

Con los objetivos planteados, nos hemos propuesto realizar un estudio en profundidad sobre una realidad apenas estudiada de manera científica para dotar tanto a la Ciudad Autónoma de Melilla como a los ciudadanos de elementos de juicio suficientes acerca de la situación actual de estas menores en la ciudad, así como la pertinencia o no de mayores recursos que atiendan las necesidades observadas o manifestadas por las menores.

Capítulo III: MARCOTEÓRICO. Desplegamos aquí el Marco Teórico con el que hemos operado, destacando los estudios sobre pobreza evidenciada por las menores en su origen, los tratados acerca de la desigualdad social en que se encuentran una vez asentadas en Melilla, los trabajos sobre sociología de la pobreza y las publicaciones sobre los actuales procesos de exclusión social vinculándolos a los presentes procesos migratorios internacionales.

Uno de los problemas de fondo de nuestras sociedades actuales —no sólo las occidentales— es que las desigualdades y brechas sociales se están ensanchando y que buena parte de la juventud está padeciendo procesos de exclusión social. Una exclusión social que presenta diferentes facetas (laboral, económica, residencial, política, cultural...). En algunos países a todo esto se añaden dimensiones abiertamente políticas (falta de democracia, de derechos y libertades) y situaciones de corrupción y de “monarquización familista” y apropiadora del poder y los privilegios¹⁸.

Capítulo IV: HIPÓTESIS DE INTERVENCIÓN. Con el presente estudio se han observado múltiples diferencias entre las y los menores extranjeros no acompañados. Las primeras discrepancias se manifiestan como se ha dicho en cuanto al sexo, pero aumentan en cuanto a las relaciones de poder entre géneros ya que éstas jóvenes en sus sociedades de origen, no disfrutan de condiciones de igualdad y por tanto de oportunidad de organizar su vida de manera independiente en ellas se basan nuestras hipótesis de trabajo.

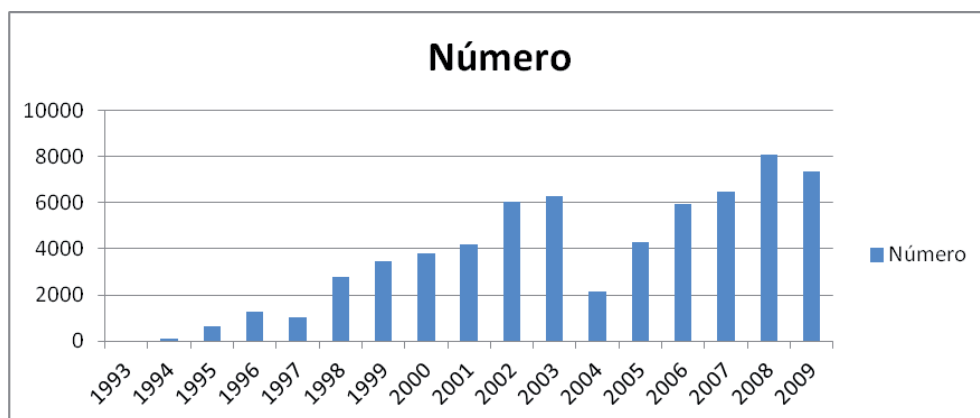
Capítulo V: ESTADO DE LA CUESTIÓN. ACTUALIZACIÓN DE DATOS. Se concreta con la actualización de datos oficiales facilitados por la Ciudad Autónoma y de las entrevistas realizadas a la Directora General del Menor y la Familia de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla; Jefe de Policía Local Grupo de Menores; Jefe de Policía Nacional Grupo de Extranjería y Teniente Coronel de la Guardia Civil acerca de la situación actual de las menores extranjeras no acompañadas en Melilla.

Entre los años 1993 y 2009 se observa un aumento del número de acogidas sobre todo a partir del año 1994 (tal vez porque no se dispongan de datos) advirtiéndose un leve descenso en el año 1997. Se mantiene la tónica ascendente hasta el año 2004, siendo 1998 el año del inicio del ascenso que se conoce hoy. A partir de este año el aumento se mantiene con cifras máximas en 2002 y 2003, volviendo a caer en el año 2004 cifra que

¹⁸José Félix Tezanos, Juan José Villalón y Verónica Díaz, *Tendencias de cambio de las identidades y valores de los jóvenes en España. 1995-2007*, INJUVE, Madrid, 2008; José Félix Tezanos, Juan José Villalón y Verónica Díaz Moreno, *La juventud hoy: entre la exclusión y la acción. Tendencias de identidades, valores y exclusión social de las personas jóvenes*, INJUVE, Madrid, 2009; José Félix Tezanos (ed.), *“Juventud y exclusión social”*, Editorial Sistema, Madrid, 2009; José Félix Tezanos, Juan José Villalón, Verónica Díaz y Vania Bravo, *El horizonte social y político de la juventud española*, INJUVE-Fundación Sistema, Madrid, 2010.

con mucha probabilidad no se corresponde con la real ¹⁹. En el año 2005 el número de menores vuelve a aumentar y se pueden comprobar los niveles similares junto con los años 2006 y 2007. El año 2008 es el que ofrece un mayor crecimiento de la entrada de MENAS en España, aunque el fenómeno reduce en 2009 ²⁰.

GRÁFICO I. EVOLUCIÓN DE LOS MENORES EXTRANJEROS INMIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ACOGIDOS POR ESPAÑA (AÑOS 1993-2009)



Fuente: del año 1993 al 1999: Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia, Informes sobre "La situación de los menores extranjeros no acompañados" remitidos por las CCAA al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por el Grupo de Trabajo reunido el 29 de febrero del 2000, Junta de Castilla y León, *Generalitat Valenciana* y Gobierno de Aragón. Del 2000 al 2009: Ciudad Autónoma de Melilla, Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, *Generalitat de Catalunya*, *Generalitat Valenciana*, Gobierno de Aragón, Junta de Castilla y León, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Junta de Andalucía, Ministerio de Interior, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Región de Murcia, *Xunta de Galicia* y Vaciado de expedientes de los Centros de Primera Acogida de la *Comunitat Valenciana* del equipo investigador del proyecto en esta CCAA, 2000 y 2007/08/10.

¹⁹ En el año 2004 la competencia de la recopilación de datos sobre los y las MMNA pasó del Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con lo cual CCAA y 2 ciudades autonómicas no facilitaron los datos de ese año (Canarias, Madrid, Ceuta, Melilla, Castilla-la Mancha, Cantabria, Extremadura, Baleares, Asturias, La Rioja y Navarra) y tampoco del año 2005. De estas, hay 2 CCAA y las 2 ciudades autonómicas que son de vital importancia en el recuento final de menores detectados en años anteriores.

²⁰ Estos datos, en general, deben tomarse como aproximativos, ya que desde el Ministerio se afirma que hay muchas dificultades para recogerlos bajo los mismos criterios en cada caso.

Capítulo VI: METODOLOGÍA. Detallamos la Metodología empleada. Exponemos cómo se ha realizado el estudio, los pasos cursados y las técnicas de investigación aplicadas.

El estudio se ha centrado en el análisis de tipo diacrónico de los expedientes de protección incoados a menores en situación de protección catalogadas como MENAS desde los Servicios Sociales en cinco años, desde Julio de 2006 a Julio de 2011. La investigación se ha llevado a cabo con la información facilitada por las Administraciones y las menores. Ellas han relatado de primera mano qué opinan de su propio proceso migratorio y de las consecuencias de su decisión, así como de las perspectivas de inicio y las actuales.

Se han realizado un total de 32 entrevistas en profundidad. Además de las efectuadas a las menores, se han mantenido otras con diversos profesionales que trabajan con este colectivo. Se han plasmado:

- 11 entrevistas con las MENAS tuteladas autorizadas por la Consejería de Bienestar Social y Sanidad vitales y 1 con una exMena (mayor de edad). En ellas se han abordado las opiniones de las menores sobre su propia realidad y sus experiencias, profundizando en la situación personal y familiar que tenían en sus países de origen, en las motivaciones que tuvieron para emigrar y sobre quién tomó la decisión de iniciar esta aventura. También se ha ahondado en el grado de cumplimiento de sus expectativas, preguntándoles en última instancia si volverían a repetir esta aventura migratoria. Señalar que todas tienen nacionalidad marroquí ya que no se ha podido acreditar el ingreso de ninguna menor subsahariana durante el presente estudio (las supuestas menores de origen subsahariano que llegan a los centros resultan no serlo una vez comprobada su edad por el Equipo de Forenses).

Capítulo VII: PERFILES. Se exponen los Perfiles de las Menores, señalando y estableciendo diferencias entre ellas necesarias para estudiar su situación familiar en origen, proyectos migratorios, expectativas además de la valoración de su situación actual y de futuro.

Capítulo VIII: TENDENCIAS Y RETOS DE FUTURO. Como corolario se exponen las tendencias de futuro evidenciadas y la realidad actual que viven las menores en nuestra ciudad ya que la investigación se ha desarrollado con la intención de ser descriptiva, explicativa y predictiva. El trabajo de campo se ha realizado durante los meses de Enero a Julio de este año 2011.

Se describen las tendencias y los retos de futuro previstos tras los análisis efectuados sobre esta realidad desde un doble plano: el fenómeno en su conjunto desde el punto de vista de los profesionales y las expectativas de las menores de manera particular.

Capítulo IX: CONCLUSIONES. Esta investigación finaliza con las principales conclusiones obtenidas.

Capítulo X: BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS. Pormenorizamos tanto las fuentes bibliográficas y normativas (Directivas, Informes, Reglamentos y Resoluciones), así como las páginas web y de prensa de las que se puede obtener información. Por último se señala la relación de entrevistas y su texto original.

COROLARIO:

Como ya se ha dicho, el presente artículo pretende ser un resumen del Trabajo Fin de Máster, previo al Doctorado en “Análisis de los Problemas Sociales”. Pero: ¿Porqué elegir como tema de investigación las “MENAS” en Melilla?

- 1.- Por ser un fenómeno nuevo, datado en España a partir de finales de los años 80.
- 2.- Por revelar profundas diferencias con el fenómeno protagonizado por los chicos.
- 3.- Por no existir apenas estudios contrastados sobre este fenómeno.
- 4.- Por ser un hecho social invisibilizado.

BIBLIOGRAFÍA:

- (Directivas 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003 y la Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001).
- Bernabé López García, “La inmigración de magrebíes y africanos. Asumir la vecindad”. Alicia Alted y Almudena Asenjo (Coord.). *De la España que emigra a la España que acoge*. Caja Duero-Fundación Largo Caballero, Madrid, 2006, pp. 480-491.
- Carlota Solé y Lorenzo Cachón, “Globalización e inmigración: Los debates actuales”. *Revista Reis* n° 116. Madrid, 2006, pp.13-52.
- <http://medios.mugak.eu/noticias/noticia/96151>
- <http://www.dianova.es/content/que-hacemos-menas-residencial.html>
http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio/article/view/33

- <http://www.ujen.es/investiga/ideo/jornadas/recursos/actasConISBN.pdf> <http://menoresollos.blogspot.com/2009/06/las-ninas-y-adolescentes-que-emigran.html>
- Informe producido por la Red Europea de Migraciones, elaborado por el Punto de Contacto Nacional de España “*La política de acogida, repatriación y acuerdos para la integración de los Menores extranjeros no acompañados*”. Madrid. Junio 2009.
- José María Tortosa, “Feminización de la pobreza y perspectiva de género”, en *Revista Internacional de Organizaciones*, RIO nº 3. Madrid 2009.
- Manuel Jiménez Álvarez. *Los niños de la calle y el fenómeno de la emigración de menores: análisis de los contextos migratorios en el área urbana de Tánger*. Agencia Española de Cooperación, Madrid, 2001.
- *Prolegómenos: Derechos y Valores*. “Menores extranjeros no acompañados. La situación en España”. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá. Colombia. Enero/junio 2007, pp.149-162.
- Reglamento aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que desarrolla Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 4/2003, de 20 de noviembre.
- Resolución de 24 de marzo de 2009 (BOE de 2-4-2009). Fondos de Apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos.
- Secretaría de Estado de Inmigración y emigración. <http://extranjeros.mtin.es/es/RedEuropeaMigraciones>.
- Violeta Quiroga y Montserrat Sòria, “Los y las menores migrantes no acompañados/as: entre la indiferencia y la invisibilidad”, en *Revista de Educación Social*, nº 45. Madrid, 2010, p13 p35.



UNED

MELILLA