

# PEACE & SECURITY

## PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

10

2022



**EUROMEDITERRANEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW  
AND INTERNATIONAL RELATIONS**



ISSN 2341-0868

DOI: [http://dx.doi.org/10.25267/Peix\\_secu\\_r\\_int.2022.i10](http://dx.doi.org/10.25267/Peix_secu_r_int.2022.i10)

**Citation:** DEL VALLE GÁLVEZ, A: «Ceuta, Melilla Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 10, 2022.

**Received:** 10 July 2022

**Accepted:** 8 August 2022.

## CEUTA, MELILLA, GIBRALTAR Y EL SÁHARA OCCIDENTAL. ESTRATEGIAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS PARA LAS CIUDADES DE FRONTERA EXTERIOR EN ÁFRICA, Y LOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ<sup>1</sup>

I. INTRODUCCIÓN. ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACION EUROPEA PARA CEUTA, MELILLA, Y LAS ISLAS Y PEÑONES – II. ESPAÑA-MARRUECOS, UNA RELACION BILATERAL DESEQUILBRADA – III. *WEAPONIZING MIGRATION*. LECCIONES DE LA CRISIS DE CEUTA DE 2021, Y DEL CAMBIO ESPAÑOL SOBRE EL SÁHARA OCCIDENTAL, 2022. ¿PRECARIEDAD JURIDICO-INTERNACIONAL DE CEUTA Y MELILLA? – IV. ESTRATEGIAS A CORTO Y MEDIO PLAZO, REFORZAMIENTO DE LA UE EN LAS CIUDADES – V. ESTRATEGIAS A LARGO PLAZO Y DE FUTURO PARA CEUTA Y MELILLA. LA VINCULACION A LA UE, A GIBRALTAR Y AL SÁHARA OCCIDENTAL – VI. LOS INNOMINADOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS, LUGARES DE REENCUENTRO Y MEMORIA DE LAS GUERRAS DEL RIF – VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA CEUTA Y MELILLA.

**RESUMEN.** En las relaciones España-Marruecos, existe un desequilibrio en favor de Marruecos en los temas territoriales de la relación bilateral. Se analizan diversas medidas de consolidación y reforzamiento de Ceuta y Melilla en la Unión Europea, con estrategias a corto, medio y largo plazo que tengan en cuenta los intereses de las Ciudades y de España en el Área y Región del Estrecho de Gibraltar.

El objetivo de consolidar a la UE en las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana debe ser permanente en la actuación española, especialmente tras la crisis de crisis de Ceuta de 2021, con la utilización de la inmigración masiva por Marruecos como arma diplomática contra España; y

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Director, Centre of Excellence «Migration and Human Rights in Europe's External Borders». Responsable del Grupo de Investigación SEJ-572 'Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho', Universidad de Cádiz (UCA). Publicación realizada en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, I.P. Dr Miguel Acosta Sánchez.

del posterior cambio español sobre el Sáhara Occidental de 2022. Estos acontecimientos confieren cierta precariedad jurídico-internacional a Ceuta y Melilla, dada la nula reacción española ante los graves incumplimientos marroquíes de las obligaciones internacionales.

En este trabajo se analizan estrategias a corto y medio plazo, como es el establecimiento de una región ultraperiférica europea, y especialmente se propone crear un estatuto específico en la UE adaptado a las necesidades de Ceuta y Melilla, como ‘Ciudades UE de frontera Exterior en África’, dado el carácter absolutamente único de sus circunstancias en el contexto europeo y mediterráneo.

Igualmente se analizan estrategias a largo plazo que pueden servir de reforzamiento a las Ciudades y servir a los intereses de España en la región del Estrecho. Entre ellas la eventual analogía de soluciones de futuro para Gibraltar como ciudad internacionalizada vinculada a la UE. En la misma línea de búsqueda de estrategias, se analiza el posible interés geoestratégico para España de la opción de división del territorio del Sáhara, propuesta por el Secretario General de la ONU en 2002, como una de las opciones de salida al conflicto del Sáhara Occidental.

Finalmente se analiza la situación de limbo jurídico en que se encuentran en Derecho español las Islas y Peñones, particularmente los Peñones de Vélez y de Alhucemas. Se plantea la necesidad de una política de ‘Lawfare’, intensificando las referencias normativas españolas y europeas. También se propone considerar unas nuevas funciones y significados para los Peñones como lugares de Memoria e interpretación histórica de las guerras en el Rif de los Siglos XIX y XX.

**PALABRAS CLAVE:** Ceuta, Melilla, Peñones, Vélez de la Gomera, Alhucemas, Islas Chafarinas, Unión Europea, Sáhara Occidental, Marruecos, Regiones ultraperiféricas, inmigración, frontera exterior, Frontex, crisis migratoria de Ceuta, Inmigración como arma, Gibraltar, Derecho de la UE, ONU, Memoria histórica, guerras del Rif, Memorial.

## **CEUTA, MELILLA, GIBRALTAR AND WESTERN SAHARA. SPANISH AND EUROPEAN STRATEGIES FOR THE EXTERNAL BORDER CITIES IN AFRICA, AND THE ROCKS OF VÉLEZ AND ALHUCEMAS.**

**ABSTRACT.** In Spain-Morocco relations, there is an imbalance in favour of Morocco in the territorial issues of the bilateral relationship. Various measures to consolidate and strengthen Ceuta and Melilla in the European Union are analysed, with short, medium- and long-term strategies that take into account the interests of the cities and Spain in the Strait of Gibraltar Area and Region.

The objective of consolidating the EU in Spain’s Cities, Islands and Rocks on the African coast must be permanent in Spanish action, especially after the Ceuta crisis of 2021, with Morocco’s use of mass immigration as a diplomatic weapon against Spain; and the subsequent Spanish shift to Western Sahara in 2022. These events confer a certain international-legal precariousness on Ceuta and Melilla, given Spain’s lack of reaction to Morocco’s serious breaches of its international obligations.

This paper analyses short- and medium-term strategies, such as the establishment of a European outermost region, and especially proposes the creation of a specific status in the EU adapted to the needs of Ceuta and Melilla, as ‘EU External Border Cities in Africa’, given the absolutely unique nature of their circumstances in the European and Mediterranean context.

Long-term strategies that can serve to strengthen the Cities and serve Spain’s interests in the Strait region are also analysed. These include the possible analogy of future solutions for Gibraltar as an internationalised city linked to the EU. Along the same lines of the search for strategies, the possible geostrategic interest for Spain of the option of dividing up the Saharan territory, proposed by the UN Secretary General in 2002, as one of the options for resolving the Western Sahara conflict, is analysed.

Finally, it analyses the situation of legal limbo in which the islands and rocks, particularly the rocks of Vélez and Al Hoceima, find themselves in Spanish law. The need for a policy of ‘Lawfare’ is raised, intensifying Spanish and European normative references. It is also proposed to consider new functions and meanings for the Peñones as places of memory and historical interpretation of the Rif wars of the 19th and 20th centuries.

**KEYWORDS:** Ceuta, Melilla, Rocks, Vélez de la Gomera, Alhucemas, Chafarinas Islands, European Union, Western Sahara, Morocco, Outermost regions, immigration, external border, Frontex, Ceuta migration crisis, weaponizing migration, Gibraltar, EU law, UN, Historical Memory, Rif wars, Memorials.

**CEUTA, MELILLA, GIBRALTAR ET LE SAHARA OCCIDENTAL. LES STRATÉGIES ESPAGNOLES ET EUROPÉENNES POUR LES VILLES DE FRONTIÈRE EXTÉRIEURE EN AFRIQUE, ET LE ROCHERS DE VÉLEZ ET ALHUCEMAS.**

**RÉSUMÉ.** Dans les relations entre l’Espagne et le Maroc, il existe un déséquilibre en faveur du Maroc sur les questions territoriales dans la relation bilatérale. Différentes mesures visant à consolider et à renforcer Ceuta et Melilla dans l’Union européenne sont analysées, avec des stratégies à court, moyen et long terme qui tiennent compte des intérêts des villes et de l’Espagne dans la zone et la région du détroit de Gibraltar.

L’objectif de consolider l’UE dans les villes, les îles et les rochers de l’Espagne sur la côte africaine doit être permanent dans l’action espagnole, surtout après la crise de Ceuta de 2021, avec l’utilisation par le Maroc de l’immigration massive comme arme diplomatique contre l’Espagne; et le changement de position espagnol ultérieur sur le Sahara occidental en 2022. Ces événements confèrent à Ceuta et Melilla une certaine précarité juridico-internationale, étant donné l’absence de réaction espagnole aux graves violations des obligations internationales par le Maroc.

Ce document analyse les stratégies à court et moyen terme, telles que la création d’une région ultrapériphérique européenne, et propose surtout la création d’un statut européen spécifique adapté aux besoins de Ceuta et Melilla, en tant que «villes de Frontière extérieure de l’UE en Afrique», étant donné la nature absolument unique de leur situation dans le contexte européen et méditerranéen.

Les stratégies à long terme qui peuvent servir à renforcer les villes et à servir les intérêts de l’Espagne dans la région du détroit sont également analysées. Parmi elles, l’analogie possible des solutions futures pour Gibraltar en tant que ville internationalisée liée à l’UE. Dans la même ligne de recherche de stratégies, on analyse l’intérêt géostratégique possible pour l’Espagne de l’option de division du territoire du Sahara proposée par le Secrétaire Général de l’ONU en 2002, comme une des options pour résoudre le conflit du Sahara Occidental.

Enfin, ce travail analyse la situation de limbes juridiques dans laquelle se trouvent les îles et les rochers, notamment les rochers de Vélez et d’Al Hoceima, en droit espagnol. La nécessité d’une politique de «Lawfare» est proposée, en intensifiant les références normatives espagnoles et européennes. Il est également proposé d’envisager de nouvelles fonctions et significations pour les Rochers tant que lieux de mémoire et d’interprétation historique des guerres du Rif des XIXe et XXe siècles.

**MOTS CLÉS:** Ceuta, Melilla, Rochers, Vélez de la Gomera, Alhucemas, îles Chafarinas, Union européenne, Sahara Occidental, Maroc, régions ultrapériphériques, immigration, frontière extérieure, Frontex, crise migratoire de Ceuta, l’immigration comme arme, Gibraltar, droit communautaire, ONU, Mémoire historique, guerres du Rif, Mémorial.

## **I. INTRODUCCIÓN. ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACION EUROPEA PARA CEUTA, MELILLA Y LAS ISLAS Y PEÑONES**

Los territorios de España en la costa del norte de África forman parte del Reino de España como estado, pero tienen ciertamente peculiaridades en la organización territorial del Estado: Ceuta y Melilla son las únicas Ciudades Autónomas españolas, y las islas y peñones en la costa son gestionados directamente por el Gobierno central. Pero todos tienen la particularidad de que son territorios reclamados por Marruecos como parte de su Reino, habiendo llegado a plantear en 1975 ante Naciones Unidas una solicitud formal de descolonización, que no fue atendida por la Organización Internacional. Nos referimos a estos territorios como las *Ciudades, Islas y Peñones* de España en África, o en la costa sur del Mediterráneo.

Al abordar las Política Exterior de España en el Área el Estrecho, debemos precisar a qué nos referimos por el Estrecho o Área del Estrecho, pues nos interesa circunscribirla geográficamente. Aquí se utilizan varias expresiones de distinto alcance que tienen como epicentro al Estrecho de Gibraltar: Zona o Área del Estrecho, Región del estrecho. El perímetro geográfico que abarca el Estrecho puede así variar en su amplitud. En sentido reducido, nos referiremos al *Área del Estrecho* como la zona que comprende el espacio marítimo del Estrecho de Gibraltar cuyo tráfico marítimo en esta zona está regulado por Organización Marítima Internacional - OMI. Aquí por consiguiente tenemos como actores a España, Marruecos, Reino Unido por Gibraltar, y Estados Unidos por la base de Rota. En esta zona de entrada y salida del Estrecho de Gibraltar, se concentra un elevado número de cuestiones de soberanía y fronteras con reclamaciones territoriales y numerosas indeterminaciones de límites marítimos, en una zona vital para España. La *Región del Estrecho* sería más amplia, ya que podríamos entenderla integrada por los Estados vecinos y limítrofes al sur del territorio terrestre y marítimo español, lo que daría una zona más extensa (Marruecos, Argelia, Sáhara Occidental y, eventualmente, Mauritania). Esta Región del Estrecho ya comprendería el tradicional eje estratégico del Estrecho o zona del Estrecho, que engloba el Estrecho en sí y los accesos y salidas, en una línea a modo de ‘Z’ desde Canarias hasta Baleares. Incluso podríamos referir que la Región del Estrecho tiene indirectamente un segundo perímetro en otros Estados vecinos a Marruecos y Argelia, como los Estados del Magreb (Mauritania, Túnez y Libia) y zonas extensas como el

Área del Sahel con conflictos que pueden tener una incidencia indirecta en los territorios españoles en la costa africana.

Las Ciudades, Islas y Peñones forman parte del Reino de España, y por tanto, integran el territorio de la Unión Europea. Precisamente, La UE siempre ha tenido un papel dulcificador en la relación bilateral España-Marruecos, y la larga lista de temas conflictivos se redujo considerablemente con la vinculación de ambos Estados a las CCEE/UE, España con su membresía y Marruecos con su Estatuto Avanzado en la UE.

En los temas bilaterales ha quedado principalmente la faceta sociocultural, y, especialmente, la territorial, que tiene un enorme potencial desestabilizador. España siempre actitud reactiva ante las reclamaciones territoriales de Marruecos, por lo que relación bilateral desequilibrada en favor del vecino del sur (Capítulo II). Pero la pugna por el Sáhara. le ha llevado a Marruecos a la utilización explícita del arma migratoria en 2021, lo que ha supuesto subir un escalón en la política agresiva y de injerencia hacia España, provocando en 2022 un gran giro y cambios en la posición española sobre la cuestión del Sáhara Occidental. Esto tiene una serie de consecuencias y lecciones a extraer (Capítulo III)

Una de las principales lecciones es la intensificar la línea de consolidación europea de los territorios españoles en África. Potenciar y completar en las Ciudades Autónomas en su vinculación a la UE, y considerar una mayor europeización normativa de los Peñones e Islas, incluso de nuevas funciones para estos fragmentos de Estado en la costa sur del mediterráneo. Desplegar todo el potencial de la UE como actor y factor en el Estrecho, conviene siempre a España y es necesario para nuestro país, dado que es el único Estado UE con jurisdicción y soberanía en esta zona.

En este orden de ideas, las estrategias de consolidación europea deben ser permanentes; algunas se proponen para el corto y medio plazo, y otras para un pensamiento estratégico de conjunto a largo plazo, para condicionar la política exterior y acción exterior española hacia la Región del Estrecho.

Como estrategias de medio plazo se propone prospectar el posible estatuto de región ultraperiférica europea conforme a los Tratados, o, mejor aún, plantear dotar a las Ciudades Autónomas de inmediato de un estatuto particular y adaptado a la singularidad específica de estas Ciudades (Capítulo IV).

Sin embargo, incardinadas en la *Región del Estrecho*, Ceuta y Melilla se deben analizar también en el contexto de una realidad de conjunto con amplio espectro de actores y factores de las relaciones internacionales en esta Región. Por ello se hace necesario dar coherencia global a los planteamientos de los intereses españoles, con perspectivas geoestratégicas de futuro-. Y aquí las Ciudades deben en nuestra opinión vincularse al futuro de Gibraltar como ciudad internacionalizada bajo la égida de la UE. Pero también hay que incluir en la perspectiva de conjunto a la situación del Sáhara Occidental, pues es cierta su influencia y efectos en las Ciudades, como directamente hizo ver Marruecos en Mayo de 2021 al utilizar la inmigración contra Ceuta. La posición alternativa que constituye la propuesta del Secretario General ONU de dividir al territorio y crear un pequeño Estado saharauí, puede ser también valorada en este contexto (Capítulo V).

Por su parte, los Peñones merecen consideración aparte, dada su situación de limbo jurídico, y a los que deben darse nuevas funciones en los planos simbólicos y reconciliadores, como lugares de Memoria histórica de las guerras del Rif (Capítulo VI).

En fin, las propuestas esbozadas en este trabajo son presentadas en el Capítulo final VII de conclusiones.

## **II. ESPAÑA-MARRUECOS, UNA RELACION BILATERAL DESEQUILIBRADA**

Se ha calificado de diversas formas las relaciones de vecindad España-Marruecos ('extraño vecino'<sup>2</sup>, 'vecinos alejados'<sup>3</sup>, 'vecino inquietante'<sup>4</sup>, 'vecindad cautelosa'<sup>5</sup>...). En general podemos decir que se trata de unas *relaciones de vecindad desconfiadas*. En cualquier caso, cuando se trata de cuestiones relativas a la relación de vecindad entre los Estados español y marroquí<sup>6</sup>, hay

---

<sup>2</sup> OTAZU, J., *Marruecos, el extraño vecino*, Catarata, Madrid, 2ª edición, 2022. También se refiere a Marruecos como «El vecino complicado» en su Capítulo 15.

<sup>3</sup> CEMBRERO, I. *Vecinos alejados: Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.

<sup>4</sup> VALENZUELA, J., MASEGOSA, A., *La última frontera. Marruecos, el vecino inquietante*, Temas de Hoy, Madrid, 1996.

<sup>5</sup> DRIOUCH, N., *La vecindad cautelosa. Las relaciones hispano-marroquíes desde el fallecimiento de Hassan II hasta la abdicación de Juan Carlos I*, Diwan Mayrit, Madrid, 2021.

<sup>6</sup> Puede verse el excelente análisis de conjunto de la relación bilateral en AMIRAH FERNÁNDEZ,



una constante que se repite, la de que las cuestiones territoriales directas (Ciudades, Islas y Peñones) o indirectas (Sáhara) surgen tarde o temprano en las extensas relaciones sociales, económicas, institucionales y políticas entre nuestros países. Esto afecta al conjunto de la relación bilateral, le confiere inestabilidad e inseguridad a la relación de vecindad.

Hay numerosas razones que llevan a la afirmación de que la relación puramente bilateral de vecindad entre España y Marruecos es una relación desequilibrada en favor de Marruecos, desigual siempre que se tocan los temas territoriales<sup>7</sup>.

Esta desigualdad parte desde los mismos territorios de convivencia y contacto. España nunca ha querido encarar explícitamente y sin complejos los problemas directos e indirectos que comporta la reclamación marroquí sobre Ceuta y Melilla. Las Estrategias de Seguridad Nacional de 2011, 2013 y 2017 no mencionan el problema, si bien la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 anuncia un Plan global de Seguridad para Ceuta y Melilla<sup>8</sup>, que no será público<sup>9</sup>. En cambio, Marruecos mantiene explícito su irredenta reclamación por las «ciudades ocupadas e islas expoliadas» al norte del Reino. Este objetivo nacional permanente se persigue con constancia, claridad y estrategias proactivas. España, en cambio, tiene el objetivo estático de mantener el *statu quo* de las Ciudades, Islas y Peñones. Por lo que nos encontramos con que, históricamente, es Marruecos siempre quien toma la iniciativa en los temas territoriales (sea sobre las Ciudades como objeto de reclamación activa a España, sea sobre la marroquinidad del Sáhara), marcando directa o indirectamente las crisis, los tiempos, el campo y reglas de juego.

---

H. (Coord.) *Relaciones España-Marruecos*, Informe Elcano nº 18, Real Instituto Elcano, Madrid 2015.

<sup>7</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, A. «Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos», Análisis del Real Instituto Elcano - ARI 66/2021 – 13.07.2021.

<sup>8</sup> En el marco de la prevención y respuesta de España ante estrategias híbridas, según indicó el Director de Gabinete de Presidencia del Gobierno Sr. D. I. Redondo, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, núm. 70 de 2021, sesión 6 del jueves 27 de mayo de 2022, en pág. 9. Sobre las amenazas y estrategias híbridas de Marruecos sobre Ceuta y Melilla, puede verse el Informe de BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., COLOM, G., *Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris*, Observatorio de Ceuta y Melilla – Instituto de Seguridad y Cultura, Noviembre de 2021.

<sup>9</sup> «El Gobierno no piensa publicar el plan de seguridad para Ceuta y Melilla», *Europapress* 10.04.2022



No debe olvidarse además que como Estado democrático, España tiene limitaciones internas y externas (principios de Estado de Derecho, transparencia y respeto del Derecho Internacional), aparte de características identitarias que limitan su margen de acción (reluctancia de la opinión pública a conflictos territoriales exteriores y con Marruecos; la falta de unidad en los partidos políticos respecto a la acción exterior española, tendencia a evitar acciones asertivas sobre los territorios reclamados para evitar incomodar al vecino).

En esta dinámica, Marruecos, se encuentra objetivamente en posición de ventaja sobre los temas territoriales objeto de reclamación directa o indirecta. Además, esto puede utilizarlo con otros intereses o fines exteriores. Incluso se permite utilizar su posición de ventaja con planteamientos no democráticos y no respetuosos con el Derecho Internacional, campo en el que en ocasiones cuenta con el apoyo directo de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, como son Francia y Estados Unidos.

Si este es el marco de la relación bilateral en su dimensión territorial, en mi opinión España debe buscar elementos para compensar sus limitaciones estructurales de actitud, objetivos y estrategias en el área del Estrecho respecto a Marruecos. Quizás una mayor presencia estructural de la UE en las Ciudades, Islas y Peñones puede compensar el desequilibrio existente, de forma que la UE se convierta en componente esencial de la respuesta española, integrando las instituciones, políticas y acciones de la UE en la posición de España respecto a las reclamaciones marroquíes en la costa africana y otras temáticas vinculadas, como es claramente la cuestión del Sáhara Occidental.

Nuestro argumento no es tanto forzar artificialmente a la UE a incorporarse o involucrarse en estas delicadas cuestiones, sino de extraer todas las consecuencias de que España, como Estado miembro, aplica y es garante del Derecho de la Unión en todos sus territorios. Es el Estado que debe garantizar que los valores democráticos y derechos humanos de la UE se protegen y respetan en el área del Estrecho. En definitiva, se trata de asumir la realidad completa de que España es el único Estado de la UE con soberanía, jurisdicción y control en el área del Estrecho.

### III. **WEAPONIZING MIGRATION. LECCIONES DE LA CRISIS DE CEUTA DE 2021, Y DEL CAMBIO ESPAÑOL SOBRE EL SÁHARA OCCIDENTAL, 2022. ¿PRECARIEDAD JURIDICO-INTERNACIONAL DE CEUTA Y MELILLA?**

Este desequilibrio consustancial a las relaciones España-Marruecos que comentamos, se ha confirmado en 2021 y 2022.

Principalmente hay que destacar que en Mayo de 2021 tuvo lugar la avalancha migratoria sobre Ceuta, de 10.000-12.000 personas, de las cuales aproximadamente 1200-1500 eran menores. Por otra parte, en marzo de 2022, hemos tenido la mayor avalancha en un solo día a Melilla, con 2.500 personas, de las cuales 900 lograron entrar en la Ciudad.

Se trató en ambos casos de la utilización abierta por Marruecos de la inmigración masiva como instrumento o arma de presión para obtener un cambio en la posición de política exterior española<sup>10</sup>. El contexto era el de unas relaciones bilaterales en situación de bloqueo y crisis provocada por Marruecos, desde diciembre de 2020, y agravadas con la atención hospitalaria en España del Presidente de la República Árabe Saharaui Democrática, Brahim Ghali, en 2021.

Finalmente, la forzada presión marroquí culminó en una victoria diplomática sobre España, que efectivamente varió estructuralmente su posición histórica sobre el Sáhara Occidental, para redireccionarla expresamente en favor de Marruecos<sup>11</sup>. Ello tuvo lugar con la declaración española sobre el Sáhara, mediante carta del Presidente español al rey Mohamed VI, conocida el 19 de marzo de 2022<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> «King Muhammad of Morocco weaponises migration-He wants Spain to accept Morocco's occupation of Western Sahara», *The Economist*, 22.05.2022; «Morocco Is Weaponizing Migration to Punish Spain on Western Sahara», *WPR- World Politics Review*, 21.05.2021.

<sup>11</sup> La posición tradicional española hacía referencia al «compromiso firme con la búsqueda de una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de la Carta de las Naciones Unidas», nos recuerda el Informe Elcano *cit. Relaciones España-Marruecos*, al tratar la postura oficial española, en p. 128.

<sup>12</sup> La Carta al Rey de Marruecos puede verse en *El País* de 30.03.2022, «Sánchez defiende el giro sobre el Sáhara como “un paso más” ante “un conflicto enquistado” -El presidente pide que se valore la “complejidad” de la relación con Marruecos. PP, Vox y partidos de izquierda descalifican la ruptura unilateral de una política de Estado», <https://elpais.com/espana/2022-03-30/sanchez-defiende-el-giro-sobre-el-sahara-como-un-paso-mas-ante-un-conflicto-enquistado.html>.

## **1.- Sobre el cambio de posición de España respecto al Sahara Occidental**

Varias ideas son destacables de los hechos de 2021 y especialmente de 2022 — La Decisión del Presidente español sobre el Sáhara es un acto de Estado, y constituye una de las decisiones estratégicas más importantes adoptadas en la política exterior de la democracia.

— Esta actuación no estaba prevista en la Estrategia de Acción Exterior de España 2021-2024, adoptada menos de un año antes, el 17.04.2021<sup>13</sup> por el mismo Gobierno, conforme a las previsiones de la Ley de Acción Exterior<sup>14</sup>.

— No se conoce aún la motivación, pues la importantísima decisión se ha tomado de forma opaca sin respetar procedimientos diplomáticos formales básicos, mediante un acto de Estado no habitual, una carta del Presidente español al rey de Marruecos, sin consultar a la oposición ni las instituciones y organismos del Estado. Ni pasar por Cortes.

— El Gobierno mantuvo en un principio que no existía ningún cambio en la posición española<sup>15</sup>. Sin embargo, todos los actores, dentro y fuera de España (partidos políticos, Congreso, RASD, Marruecos y Argelia), lo han percibido como un cambio radical, y también inesperado. Posteriormente el Gobierno admitió que era un cambio, argumentando su necesidad por la nueva situación<sup>16</sup>. Se han avanzado ciertos razonamientos para una justificación legal —como una presentación parcial e interesada de las Resoluciones del Consejo de Seguridad ONU sobre el Sáhara<sup>17</sup>—, en una

<sup>13</sup> En esta Estrategia se señalaba únicamente que una iniciativa concreta en este periodo 2021-2024 sería el «Impulso a los esfuerzos de la ONU para alcanzar soluciones políticas en el Sáhara Occidental», como eje regional de acción, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/270421-enlace-exteriores.aspx>.

<sup>14</sup> Conforme a lo previsto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado «BOE» núm. 74, de 26/03/2014.

<sup>15</sup> «es una opción política que no representa un «giro copernicano» en la posición del Gobierno de España sobre el conflicto [...]. No es un cambio «histórico», señala el expresidente de Andalucía Manuel Chaves, en la Tribuna «Una opción política para el Sahara», *Diario de Sevilla*, 29.03.2022. «El PSOE niega en su argumentario interno haber cambiado de posición respecto al Sáhara» *Eldiario.es*, 21.03.2022.

<sup>16</sup> «El PSOE sostiene que en el cambio de posición sobre el Sahara no hay «traición», sino «responsabilidad» y «liderazgo», *La Vanguardia*, 08.06.2022.

<sup>17</sup> Un ejemplo puede verse en LORENTE, A., «Autonomía y ‘realpolitik’ para el Sáhara», *Política Exterior*, Mayo/junio 2022, pp. 126-ss, en p. 136.

línea de teorización *ex post facto* de las razones estratégicas de esta decisión. — El cambio de marzo de 2022 en la posición española sobre el Sáhara Occidental es objetivamente contrario al Derecho Internacional, como se ha destacado en el marco de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales<sup>18</sup>. En efecto, el cambio de posición de España en favor de Marruecos incumple con el marco jurídico establecido por Naciones Unidas, que reconoce el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí con un referendo, y para eso se creó una misión de cascos azules que aún está en el Sáhara. Pero Marruecos quebrantó este marco en 2007 al rechazar el referendo acordado y plantear únicamente la integración en el Estado marroquí, con una fórmula regional de la que se desconocen los detalles, absorción que ahora España apoya. Como ha afirmado la jurisprudencia europea e internacional reiteradamente, el Sahara Occidental es un territorio internacionalizado y no forma parte de del Reino de Marruecos.<sup>19</sup>

— No parecen haberse previsto todas las consecuencias regionales de una decisión de este calado, particularmente por lo que hace a Argelia; y que ha llevado este país como reacción a suspender el Acuerdo de amistad y cooperación<sup>20</sup>, entre otras muchas medidas inamistosas y de interrupción de relaciones comerciales e institucionales, con el trasfondo de la dependencia del gas argelino, que ha abierto otro frente de consecuencias inesperadas. El Gobierno español ha incluso llegado a atribuir la crisis con Argelia a su proximidad a la Federación rusa<sup>21</sup>.

— Expresamente se ha motivado que el cambio se ha producido por la

<sup>18</sup> Puede consultarse la web de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-AEPDIRI, en *Peace & Security- Paix et Sécurité internationales* n° 10, 2022, Documentación II, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9558>, y en <https://www.aepdiri.org/index.php/actividades-aepdiri/declaracion-sahara>.

<sup>19</sup> El último pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es la Sentencia de 29 de Septiembre de 2021, T-344/19 y T-356/19, Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Rio de Oro (Frente Polisario) c. Consejo.

<sup>20</sup> «Argelia suspende el tratado de amistad y cooperación con España por su «injustificable» postura sobre el Sáhara- Afea el respaldo del Ejecutivo de Sánchez a una «fórmula ilegal e ilegítima» de autonomía planteada desde Rabat», *RTVE.es*, 08.06.2022.

<sup>21</sup> «Calviño vincula la ruptura de las relaciones con Argelia a su «alineamiento» cada vez mayor con Rusia», en *RTVE.es*, 13.06.2022, <https://www.rtve.es/noticias/20220613/calvino-vincula-ruptura-argelia-alineamiento-rusia/2383725.shtml>.

necesidad de superar una situación de crisis coyuntural, sacrificando una posición estable de 46 años de carácter estructural. En este sentido, el posterior acuerdo contenido en la Declaración Conjunta de 7 de abril de 2022, de 16 puntos<sup>22</sup>, va referido a restablecer el *statu quo ante* de la crisis creada por Marruecos, con lo que se ha obtenido es una normalización coyuntural en las relaciones bilaterales, con fuertes expectativas de cooperación futura<sup>23</sup>. Pero Marruecos y sus ciudadanos también necesitaban tras la crisis creada por el mismo Marruecos (como las negativas consecuencias de la prohibición de conexiones vía marítima desde puertos españoles).

-- En conjunto, el cambio expreso de posición realizado por España sobre la cuestión del Sáhara Occidental tiene características de una decisión poco calculada y sin sentido estratégico profundo, con ribetes de provisionalidad en su preparación, consultas previas, explicación posterior y cálculo de consecuencias y de escenarios positivos y negativos para España a resultados de este giro. Se trata del abandono de la posición española mantenida durante 46 años sobre este conflictivo y neurálgico tema de la política exterior del Estado, para ahora apoyar España la integración del Sáhara Occidental en el Reino de Marruecos, bajo su completa soberanía; una decisión que no se ha incardinado en un plan estratégico diseñado y acordado previamente hacia la región del Magreb.

— Marruecos puede interpretar el cambio como una gran victoria sobre España, pues tras provocar agria crisis, retirar embajadora en Madrid y

---

<sup>22</sup> «Pedro Sánchez y Mohamed VI inician una nueva etapa en las relaciones entre España y Marruecos», <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2022/070422-sanchez-marruecos.aspx>. La Declaración «Nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos»-- Declaración Conjunta de 07 de Abril de 2022, en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/070422-declaracion-conjunta-Espana-Marruecos.pdf>. Estos textos en sus versiones en español y francés están recogidos en *Peace & Security- Paix et Sécurité Internationales* n° 10, 2022, Documentación I, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9556>.

<sup>23</sup> Para NÚÑEZ VILLAVARDE, J., se busca «Una etapa en la que, idealmente, España espera obtener la garantía marroquí de una estrecha colaboración en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo yihadista, así como en el control de los flujos migratorios irregulares, con el añadido, más relevante aún, de que abandone sus reivindicaciones soberanistas sobre Ceuta, Melilla y el resto de los territorios españoles en África.», aunque subraya los interrogantes y falta de garantías que plantea Marruecos para cumplir sus compromisos, en «Sahara Occidental: fin de la ficción, ¿principio de la realidad?», *Blog del Real Instituto Elcano*, 21.03.2022.

utilizar avalanchas migratorias contra Ceuta, ha obtenido el resultado buscado: España al cabo ha reconocido legitimidad a la vía regional no supervisada por ONU dentro de la soberanía marroquí, sin referendo<sup>24</sup>. La especial responsabilidad internacional de España y su cambio ahora con el Sáhara significan mucho para Marruecos, ya que puede hacer valer ante Estados europeos, latinoamericanos o africanos, por ejemplo, que la antigua metrópoli apoya que el territorio saharauí se integre en Marruecos bajo su soberanía.

## 2. Sobre las consecuencias para Ceuta y Melilla de los acontecimientos de 2021 y 2022

Independientemente de la decisión española sobre el Sáhara Occidental, hay para Ceuta y Melilla unas consecuencias objetivas de la crisis y su resolución, entre las que pueden destacarse:

— Marruecos con la utilización del arma migratoria hacia Ceuta y Melilla en las crisis de 2021 y de 2022, admitió la intencionalidad real de presionar a España para que variara su línea de política exterior respecto al Sáhara Occidental, si bien en los primeros momentos el Gobierno marroquí atribuyó a otras causas la avalancha de 12.000 personas en Ceuta<sup>25</sup>.

La utilización del arma de migración masiva contra España fue una novedad por el carácter explícito de su vinculación al tema del Sáhara y a la voluntad de hacer variar la posición de Estado de España mantenida ininterrumpidamente durante decenios. En palabras de Fernández Molina:

España [...] fue el mayor damnificado de la agresiva estrategia de presión con la que Marruecos intentó multiplicar su victoria en Washington. Una victoria que provocó una profunda crisis bilateral y cuya novedad más notoria fue el uso abierto, sin precedentes por su explicitud, del «arma de migración masiva» en la frontera de Ceuta en mayo de 2021.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> «España toma partido por Marruecos en el conflicto del Sáhara- Rabat da por cerrada la crisis después de que Sánchez calificara la propuesta de autonomía marroquí como la “más seria, realista y creíble” para resolver el conflicto», *El País*, 18.03.2022.

<sup>25</sup> «Marruecos afirma que la entrada masiva en Ceuta se debe al cansancio de su policía tras Ramadán», *El Confidencial*, 20.05.2021, [https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-05-20/marruecos-afirma-que-la-entrada-masiva-en-ceuta-se-debe-al-cansancio-de-su-policia-tras-ramadan\\_3091235/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-05-20/marruecos-afirma-que-la-entrada-masiva-en-ceuta-se-debe-al-cansancio-de-su-policia-tras-ramadan_3091235/).

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ MOLINA, I. «Madrid-Rabat: ¿regreso al futuro?», *Política Exterior*, Enero/Febrero 2022, pp. 94-99, en p. 99.

— Se trató de una injerencia y una violación de los Tratados con España, en particular del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 4 de Julio de 1991, que establece el marco general de relación bilateral. La Mayoría de los Principios Generales de la relación establecidos en el Tratado fueron violados por Marruecos (Respeto a la legalidad internacional, Igualdad soberana, No intervención en los asuntos internos, Arreglo pacífico de controversias, Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas, Diálogo y comprensión entre culturas y civilizaciones)<sup>27</sup>.

— El dato quizás más importante de la crisis es que esta injerencia y violación del Tratado básico para la relación bilateral, no tuvo reacción de España como respuesta o contramedida, dejando la violación sin consecuencias ni exigencias de responsabilidades a Marruecos por el incumplimiento de sus obligaciones. España no denunció la violación del Tratado ni de otras normas internacionales de derechos humanos. Tampoco activó como no lo hizo antes Marruecos los mecanismos de consultas y reuniones previstos en el Tratado y en las numerosas instituciones de Diálogo Político entre ambos países<sup>28</sup>.

Tampoco hizo valer España los Tratados de la Unión con Marruecos, ni recabó a las instituciones UE su apoyo ante la intimidación migratoria –como sí lo haría luego España al buscar el apoyo expresa de la UE en el subsiguiente conflicto comercial con Argelia–. España pudo haber utilizado abiertamente la explícita condena del Parlamento Europeo a Marruecos, que dejó a este país una situación internacional muy delicada, especialmente en atención a la utilización de 1.200 niños para migratoriamente presionar al Estado vecino.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat, el 4 de julio de 1991 «BOE» núm. 49, de 26 de febrero de 1993, puede verse en DEL VALLE GÁLVEZ A., TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. (Eds.) *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2013)*, Universidad de Cádiz, 2013, pp. 18-25.

<sup>28</sup> Ver por ejemplo, TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. «El Diálogo Político entre España y Marruecos, 2016-2018. Contexto y resultados», *Paix et Sécurité Internationales*, 2018 n° 6, pp. 163-179, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/4885>.

<sup>29</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (2021/2747(RSP), que puede



— Marruecos puede extraer como conclusión que no ha habido consecuencias jurídicas ni políticas negativas, pese a la violación de sus obligaciones internacionales hacia España. El resultado de la crisis y la presión mantenida con objetivos claros y con los medios, legales o ilegales, puestos al servicio del objetivo, ha conseguido hacer cambiar a la antigua metrópoli en su histórica posición<sup>30</sup>. Esto puede ser un pésimo precedente para Ceuta y Melilla.

— La Declaración común tras la visita del Presidente P. Sánchez a Rabat el 7 de abril de 2022 no es un Tratado, ni comporta obligaciones jurídicas para Marruecos. Con todo, en la Declaración hay algunos puntos que España interpreta que son garantía de la integridad de Ceuta y Melilla y de no repetición de nuevas olas migratorias hacia las Ciudades Autónomas, o de apertura de aduanas en las dos ciudades. Pero, en estos términos, ni son mencionadas Ceuta y Melilla, ni constan expresamente estos acuerdos formalmente por escrito en la Declaración Común; y todo apunta a que se trata de seguridades verbales, muy probablemente de interpretaciones

---

consultarse en *Peace & Security- Paix et Sécurité Internationales* n° 10, 2022, Documentación III, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9559>.

El Punto 1 de la Resolución del PE es muy explícito: «1.- Expresa su rechazo a la utilización por parte de Marruecos de los controles fronterizos y de la migración y, en particular, de menores no acompañados, como medio para ejercer presión política contra un Estado miembro de la Unión; lamenta, en particular, que niños, menores no acompañados y familias hayan participado en el cruce masivo de la frontera entre Marruecos y la ciudad española de Ceuta, poniendo en peligro evidente sus vidas y su seguridad; lamenta la escalada en la crisis política y diplomática, que no debería poner en peligro ni las relaciones estratégicas, pluridimensionales y privilegiadas de vecindad entre el Reino de Marruecos y la Unión y sus Estados miembros ni la cooperación sostenida, basada en la confianza, en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo, la trata de seres humanos y el tráfico de estupefacientes, la migración y las políticas comerciales; considera que los desacuerdos bilaterales entre socios cercanos deben abordarse mediante el diálogo por canales diplomáticos; pide que se apacigüen las tensiones recientes y que se restablezca una asociación constructiva y fiable entre la Unión y Marruecos; reitera su apoyo a seguir avanzando en esta relación basada en la confianza y el respeto mutuos; insta a Marruecos, a este respecto, a que respete su compromiso arraigado en favor de una cooperación reforzada en materia de gestión de fronteras y movilidad migratoria, en un espíritu de cooperación y diálogo; hace hincapié en la importancia que reviste reforzar la asociación entre la Unión y Marruecos, que debe tener en cuenta las necesidades de ambas partes de manera equilibrada y equitativa»

<sup>30</sup> «Marruecos saborea el «giro histórico» de España en el Sáhara Occidental», *Niusdiario.es*, 08.04.2022.

que hace España de los ambiguos o indeterminados términos del Acuerdo. — La aplicación efectiva de los acuerdos de la Declaración Común no parece que se muy efectiva, a los 5 meses de su adopción. Ni se ha reabierto la aduana comercial de Melilla, cerrada en 2018<sup>31</sup>, ni se ha abierto una nueva en Ceuta, inscritas según España en la plena normalización de la circulación de personas y mercancías<sup>32</sup>. Los Comités que se refieren en la Declaración han comenzado a reunirse en esta «nueva etapa» en las relaciones entre España y Marruecos<sup>33</sup>, si bien la mayoría ya se constituyeron y funcionaban efectivamente hace 20 años, antes de la crisis provocada por Marruecos a partir de 2020. Los dramáticos incidentes de junio de 2022, donde la policía marroquí impidió brutalmente el paso de inmigrantes a Melilla, con un balance de más de 30 muertos, confirman que Marruecos mantiene ahora una voluntad de cooperar con España en los temas migratorios, aunque el coste es inadmisibles para un Estado democrático de la UE como España<sup>34</sup>.

---

En conjunto, las lecciones a deducir de 2021 y 2022 pueden ir en el sentido de que el desequilibrio bilateral existe, y que aún se incrementa en favor de Marruecos en la relación bilateral. El precedente de la utilización del arma de migración masiva contra España puede en el futuro repetirse o

<sup>31</sup> «Marruecos, el “socio fiable” de España que no cede ni un palmo en sus intereses. La diplomacia marroquí ha obtenido en el último año concesiones históricas del Gobierno español, sin ofrecer contrapartidas relevantes», *El País*, 15.07.2022. «Melilla: Cuatro años con la aduana comercial cerrada», *El Faro de Melilla*, 01.08.2022. «Sin noticias de la reapertura en la aduana comercial de Melilla», *El Confidencial*, 05.08.2022.

<sup>32</sup> «La plena normalización de la circulación de personas y de mercancías se restablecerá de manera ordenada, incluyendo los dispositivos apropiados de control aduanero y de personas a nivel terrestre y marítimo», punto 3 de la Declaración común.

<sup>33</sup> «El Gobierno arranca las negociaciones para delimitar la frontera marina con Marruecos». *ElDiario.es*, 13.06.2022.

<sup>34</sup> «Marruecos/España: horribles muertes de migrantes en la frontera de Melilla-Es necesario investigar a fondo, preservar las pruebas y garantizar un trato digno a las víctimas», *Human Rights Watch*, 30.06.2022. «La ONU pide a España y Marruecos investigar la muerte de los migrantes que intentaron cruzar la valla de Melilla», *Publico.es*, 28.06.2022. «La historia trágica de una frontera sin derechos. En el análisis de lo que sucedió en la valla de Melilla se impone una reflexión como país sobre el modelo de políticas migratorias y de control de fronteras que queremos ejercer», Estrella Galán, *El País*, 06.08.2022.

verse acompañado de otro tipo de presiones (cooperación judicial, policial, antiterrorista, por ejemplo).

Por lo anterior, mantenemos la posición de que este desequilibrio podría corregirse con el apoyo e incorporación decidida de la UE en la relación bilateral. Con ello se pasaría de un terreno bilateral, muy cómodo para Marruecos, a otro multilateral que nos conviene por reforzamiento y solidez de nuestra posición.

Hay indicios de que este objetivo es de interés para España, pues durante la crisis de migratoria de Ceuta de Mayo de 2021, la UE tuvo una actitud muy firme de apoyo a España, considerando que se trataba de una violación de las fronteras europeas y un chantaje al conjunto de la UE y a uno de sus Estados, exigiendo el respeto de la legalidad internacional y la inmediata restitución de los controles fronterizos<sup>35</sup>. Marruecos intentó ostensiblemente que la UE no se constituyera en parte, reafirmando el carácter bilateral de la crisis con España. La reacción marroquí parece confirmar la necesidad, por tanto, de una estrategia en la que España incardine a la UE más directamente en las cuestiones territoriales bilaterales.

En suma, la cesión de España en un tema territorial absolutamente vital para Marruecos, y el sacrificio de principios y valores esenciales de la democracia española para remontar una crisis coyuntural, es un precedente legal de riesgo para las Ciudades. Hay precariedad para Ceuta y Melilla ante eventuales futuras presiones e incumplimientos de Marruecos, en la medida en que España en 2021 y 2022 no ha activado las garantías jurídico internacionales y mecanismos institucionales que proporcionan los tratados bilaterales hispano-marroquíes, y otros tratados internacionales o europeos.

Por todo lo anterior, nuestras propuestas van en el sentido reforzar la posición institucional y jurídica de las ciudades autónomas, con medidas a corto, medio y largo plazo.

#### **IV. ESTRATEGIAS A CORTO Y MEDIO PLAZO, REFORZAMIENTO DE LA UE EN LAS CIUDADES**

Como estrategias inmediatas, a corto, medio plazo y largo plazo, se

<sup>35</sup> «Rabat intenta evitar un pulso con la Unión Europea, su mayor socio comercial - La entrada en Ceuta de más de 8.000 migrantes indocumentados ha despertado una solidaridad sin precedentes de Bruselas con Madrid frente a Marruecos», *El País*, 10.06.2021.

propone reforzar el estatuto de las Ciudades en el marco de la UE. Esto puede conseguirse por varias vías que se analizan. Se trata de hacer propuestas para las ciudades como región ultraperiférica de la UE, y como ciudades de frontera exterior europea.

### **1. Ceuta y Melilla, ¿Región Ultraperiférica de la UE?**

La categoría de regiones ultraperiféricas de la UE va referida a una serie de territorios, alejados del continente europeo, que tienen reconocido un estatuto jurídico especial. Pese a formar parte de la UE y aplicarse el Derecho europeo, existe cierta adaptación a estos territorios de las políticas y acciones comunitarias, debido a los condicionantes y perjuicios que causa la gran lejanía geográfica de estas regiones.

La regulación está prevista en Derecho originario de la UE, y los territorios se mencionan *eo nomine* en el articulado del Tratado: Guadalupe, la Guayana Francesa, la Reunión, Martinica, Mayotte y San Martín (Francia), las Azores y Madeira (Portugal) y las islas Canarias (España).

Las bases jurídicas de esta especial condición de los territorios, los tenemos en los Artículos 349<sup>36</sup> y 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Artículo 349- «Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo primero teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes.»

<sup>37</sup> Artículo 355 – «Además de las disposiciones del artículo 52 del Tratado de la Unión Europea

Es de interés *a futuro* la idea de que cada Ciudad Autónoma, o el conjunto de las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana se cataloguen jurídicamente como Región ultraperiférica de la UE. Permitiría su consideración especial y particular en el ámbito del Derecho de la UE y de sus políticas aplicables a las Ciudades.

Lo aconsejable quizás sería que todos los territorios de España en África, Ciudades, Islas y Peñones, se etiquetaran como una única región ultraperiférica. Esto daría un estatuto común europeo a los diferentes territorios, pese a que internamente puedan ser completamente diferenciados en su régimen jurídico.

Existen sin embargo problemas de envergadura para que esta posibilidad sea viable en el corto plazo. Hay dudas para la consideración de Ceuta y Melilla como regiones ultraperiféricas, y los analistas subrayan por ejemplo la ausencia de verdadera lejanía del continente (ninguna región se encuentra a menos de 1000 kms), y su exiguo territorio. Además, la UE en su estrategia hacia estas regiones subraya la necesidad de interactuar y relacionarse comercial y económicamente con el entorno, lo que en el caso de Ceuta y Melilla no es evidente por las frecuentes crisis hispano marroquíes en un contexto de permanente reclamación territorial.<sup>38</sup>

Pero el principal problema para la inclusión de Ceuta y Melilla en esta categoría es su regulación por Derecho Originario, ya que sería necesaria una modificación de los Tratados, y por lo tanto una Conferencia intergubernamental previa de los Estados Miembros que aceptara esta incorporación *eo nomine* de Ceuta, Melilla, peñones e islas, al ahora artículo 349 TFUE. En efecto, cualquier alteración del estatuto de las regiones ultraperiféricas ya constituidas se limita a las danesas francesas o neerlandesas (Art. 355.6 TFUE).

---

relativas al ámbito de aplicación territorial de los Tratados, se aplicarán las disposiciones siguientes:

1. Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, de conformidad con el artículo 349. [...].
6. El Consejo Europeo, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 1 y 2. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión.»

<sup>38</sup> La actual estrategia de la comisión fue hecha pública el 03.05.2022, «La nueva estrategia de la Comisión para las regiones ultraperiféricas de la UE da prioridad a las personas y libera su potencial», [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_2727](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2727).

Este inconveniente ha sido aceptado política e institucionalmente, por lo que se ha venido solicitando es el reconocimiento de una situación «*equiparable*» a la de las regiones ultraperiféricas europeas.

En nuestra opinión, la opción de búsqueda de un régimen «*equiparable*» a las regiones ultraperiféricas es un poco difusa, probablemente indicando el deseo de que sean de aplicación a las Ciudades ciertas medidas especiales en algunas políticas de la UE. Pero, por ejemplo, la inmigración no parece constituir uno de los problemas esenciales tradicionales de las regiones ultraperiféricas europeas. Quizás merece la pena intentar expresamente en positivo obtener un estatuto de nueva planta, amoldado a las Ciudades, como veremos seguidamente.

No obstante, el incorporar las Ciudades, Islas y Peñones al listado de regiones ultraperiféricas europeas puede tenerse en cuenta como política y estrategia de cara a la próxima apertura de un proceso de reforma de los Tratados, quizás en el contexto del debate actual sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa, y la eventual convocatoria de una CIG-Conferencia Intergubernamental para tratar sobre la reforma de los Tratados, como ha solicitado el Parlamento Europeo<sup>39</sup>.

## **2. Ceuta y Melilla, Ciudades Europeas de Frontera Exterior en África**

Como adelantamos, nuestra opción principal sería la de que Ceuta y Melilla obtengan un estatuto específico y *ad hoc*. La razón es el carácter absolutamente único de sus circunstancias en el contexto español, europeo y mediterráneo. Principalmente, hay cuatro argumentos objetivos para fundamentar esta propuesta:

- El hecho fronterizo único: se trata de las únicas ciudades de la UE con frontera exterior terrestre en África.
- Migración, datos objetivos. Se trata de Ciudades de presión migratoria constante desde la década de 1990, necesitadas de medidas estructurales permanentes.
- La inmigración como arma política de un Estado no UE. El Estado vecino ha utilizado la inmigración masiva hacia las Ciudades para conseguir objetivos en su relación con nuestro país, como modificar la política

---

<sup>39</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)), «El Parlamento pone en marcha el proceso para cambiar los tratados de la UE» Parlamento Europeo, Nota de Prensa, 09.06.2022.

exterior de España, y con consecuencias migratorias de envergadura en el conjunto de la UE.

– Valores europeos. Se trata de las únicas ciudades en África donde, de la mano de España, son de plena aplicación los Tratados UE, el Convenio Europeo de Derechos humanos y la plena garantía del respeto y protección de los valores de democracia, derechos fundamentales y Estado de Derecho. España tiene una especial responsabilidad en el área del Estrecho como único Estado UE con jurisdicción, soberanía y competencias para preservar y garantizar en estos territorios de la costa africana el espacio europeo de ‘seguridad democrática’ vigente.

Esta situación y circunstancias únicas avalan el reforzamiento de las ciudades con un estatuto jurídico único en el marco UE.

Un estatuto jurídico único en Derecho UE vendría determinado por una denominación específica, que puede ser la de **Ciudades UE de Frontera Exterior en África**. Este nuevo estatuto exclusivo de Ceuta y Melilla como Ciudades UE de frontera exterior en África podría ser establecido *ex novo* como solución a medida para las Ciudades, cuyo carácter único como espacios democráticos de igualdad y convivencia multicultural en el norte de África deben ser preservados lo mejor posible en el marco de las políticas, el Derecho y los valores de la Unión.

El contenido de este estatuto tendría relación directa con las circunstancias de las ciudades, alta densidad de población, subempleo, aislamiento etc. Sin embargo, también habría que dotar de los aspectos positivos de las ciudades en cuanto centros pluriseculares de convivencia multicultural y respeto de minorías religiosas, y de interrelación europea con el entorno magrebí.

Especial atención merecería su adaptación a ciertas políticas y medidas europeas, como la comercial o fiscal, de ayudas de Estado, y de acceso como ciudades beneficiarias de los variados programas y fondos estructurales, así como los relacionados con fronteras exteriores e inmigración. Se trata no sólo de garantizar las mejores condiciones, superiores a las actuales<sup>40</sup>, sino de que exista en la normativa europea una previsión de programas específicos y de adaptación de los Fondos a situación de las Ciudades de Frontera Exterior en

<sup>40</sup> La Comisión Europea aprueba el mapa de ayudas regionales 2022-2027 para España, 17.03.2022, <https://ceg.es/blog-eures-ceg/es/la-comision-europea-aprueba-el-mapa-de-ayudas-regionales-2022-2027-para-espana>.



África, incluyendo la cooperación transfronteriza<sup>41</sup>.

Si España asumiera esta solicitud ante los socios europeos, tendría que precisar las circunstancias únicas y el motivo y razones de activación jurídica de este estatuto. A este respecto, podríamos pensar en motivaciones y bases jurídicas relativas a cohesión económica y social y fondos estructurales (art. 177 TFUE)<sup>42</sup>, también a la gestión integrada de fronteras (Art 77.1.c y 77.2.d)<sup>43</sup>, incluso a la cláusula de activación de competencias implícitas del art 352.1 del Tratado<sup>44</sup>. O con una combinación de varias bases.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I: «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 45, 2013, pp. 535-574.

<sup>42</sup> «Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 178, el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. Mediante el mismo procedimiento, se determinarán asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

Un Fondo de Cohesión, creado con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.»

<sup>43</sup> Art. 77. 1 La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:

a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:

a) [...]

d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores

<sup>44</sup> «Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.»

<sup>45</sup> Ver por ejemplo la utilización conjunta del art 177 y del 349 TFUE, en el Reglamento

En cualquier caso, lo importante es que el Gobierno de España, en coordinación con las Ciudades, determine con claridad primero lo que se pretende y desea para las ciudades; localizando luego el fundamento de las bases jurídicas que permitirían crear *ex novo* un estatuto singular, a medida y único para las ciudades en el marco del Derecho UE.

## **V. ESTRATEGIAS A LARGO PLAZO Y DE FUTURO PARA CEUTA Y MELILLA. LA VINCULACION A LA UE, A GIBRALTAR Y AL SÁHARA OCCIDENTAL**

A nuestro conocimiento, no existe una estrategia a largo plazo para las problemáticas de soberanía y cooperación en el Estrecho, y en concreto para las Ciudades Autónomas. Es decir, que sepamos el Estado no dispone de un pensamiento estratégico a medio y largo plazo para la mejor seguridad y logro de sus propios intereses con Ceuta y Melilla, y no ha habido una reflexión ni acuerdo en las Cortes o en los principales partidos políticos españoles sobre este importantísimo eje de política exterior española.

En realidad, esto no debe de extrañar, dada la escasa voluntad manifestada por los gobiernos españoles en llegar a consensos y acuerdos sobre política exterior. La tentación a iniciativas exteriores unilaterales y sin respaldo en Cortes se ha producido frecuentemente. Por dar sólo los últimos ejemplos en temas de Estado muy relevantes, podríamos citar, por una parte, la propuesta que se hizo llegar a Reino Unido hecha por el Presidente M Rajoy y el Ministro de Asuntos Exteriores J. M. García Margallo, sobre una co-soberanía para Gibraltar, con la creación de una nueva Comunidad Autónoma, propuesta que ni fue consensuada ni pasó por Cortes (siendo censurada por el Congreso mediante Proposición No de Ley-PNL el 02.11.2016). Por otra parte, el cambio de posición de España sobre la cuestión del Sáhara Occidental, realizado por el Presidente P. Sánchez y el Ministro de Asuntos Exteriores J. M. Albares, sin informar ni consensuarlo previamente en Cortes (lo que ha sido desautorizado por el Congreso el 07.04.2022 mediante votación de PNL).

---

(UE) 2021/1060 del parlamento europeo y del consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, DO L 231 30.06.2021.

En el Estrecho, aparte de la histórica controversia sobre Gibraltar, tenemos una reclamación territorial por Marruecos, de carácter permanente, lo que constituye un objetivo nacional vinculado a su aspiración a «fronteras auténticas». Se trata de una reivindicación ínsita en el ADN del Reino de Marruecos y el irredentismo territorial que acompaña su independencia, marcado por la idea del Gran Marruecos, y por rechazar las fronteras heredadas de la descolonización -a diferencia de sus otros vecinos magrebíes como Mauritania, Túnez o Argelia-. Además, Marruecos probablemente cometió el error originario de no negociar su independencia con España, sino sólo con Francia, por lo que la cuestión de los territorios españoles en la costa sur del mediterráneo quedó desde el nacimiento del Estado soberano marroquí como un potencial conflicto larvado.

Con estos condicionantes de partida y de largo plazo, los intereses de España y Marruecos son también contradictorios en el corto y medio plazo.

España apuesta por la estabilidad de Marruecos, y tradicionalmente ha entendido que para ello debía apoyar sus decisiones de política interna -aunque este objetivo también debería poder conseguirse con avances democráticos en las formas y procesos de gobierno-; igualmente España busca la cooperación en materia migratoria y de policial antiterrorista, las buenas relaciones comerciales y la no afectación de las Ciudades, Islas y Peñones por la reclamación marroquí.

Para Marruecos, principalmente, sus intereses primordiales se focalizan en garantizar la ocupación y soberanía sobre el Sáhara Occidental, con mantenimiento de la estructura de dominación económica y política en el Sáhara Occidental y en Marruecos en torno al eje del Majzén.

En esta relación bilateral y contraposición de intereses los dos Estados utilizan escalas de valores muy diferentes y de comportamiento democrático y legal. Hemos señalado las limitaciones internas propias de España, como la falta de unidad respecto a la acción exterior española, la sujeción a los principios de Estado de Derecho, transparencia y respeto del Derecho Internacional.

Pese a lo anterior, conviene explorar posibilidades y hacer propuestas de consensos estratégicos a largo plazo en política exterior española. En este caso, respecto a las Ciudades, Islas y Peñones de España en África. España parece haber ido tomando conciencia de las peculiaridades y necesidades de las ciudades, pues, por ejemplo, en la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el gobierno mediante Real Decreto el 28.12.2021, se propone «Elaborar

un Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla.»

A mi juicio, la política exterior española debe tener una coherencia e interrelación constante y única en el área del Estrecho, con la mira puesta en los objetivos e intereses de España, que hay que identificar previamente. En vez de responder a piezas separadas, el complejo mundo del Estrecho requiere de actuación concertada con una inteligencia de conjunto. En realidad, mientras no se tenga visión, política y ejecución coherente de una estrategia sobre el conjunto del área del Estrecho, no se podrá responder adecuadamente a los intereses de España en la zona (Marruecos, las Ciudades Autónomas, Gibraltar, el Sáhara).

En este sentido, la relación con Marruecos y la actuación respecto a Ceuta y Melilla requieren de estrategias a largo plazo, que interconecten los intereses en presencia y las diferentes variables de los elementos que componen la Región del Estrecho.

Y uno de los intereses y complejas temáticas es afrontar explícitamente la cuestión de la soberanía de las Ciudades. Este tema no se puede eludir porque, a diferencia de otros diferendos como los que tenemos o teníamos con Portugal por la cuestión de Olivenza, o las Islas Salvajes y sus espacios marítimos, hay un Estado vecino cuyo objetivo nacional permanente es la reclamación fronteriza, nunca aceptada en sus formas de 1956. Esta reclamación, por su carácter de objetivo permanente del irredentismo nacional marroquí no va a cesar nunca, como demuestra la serie histórica de crisis bilaterales. Además, la ya larga experiencia de convivencia bilateral nos confirma que Marruecos utiliza estos temas territoriales como arma de presión al hilo de otros asuntos, para obtener posición de ventaja en sus relaciones con España y Europa. Por lo tanto, conviene al menos tener un pensamiento estratégico coherente hacia las Ciudades, y que contemple varias posibilidades y escenarios.

Esto es, se propone salir de la acostumbrada política reactiva española ante Marruecos, y contar con bazas que no dejen el 100% de la iniciativa reivindicadora a nuestro vecino del sur.

### **1. ¿Ciudades Internacionalizadas? La vinculación a Gibraltar y a la UE**

Como hemos señalado, no tenemos conocimiento de que se haya adoptado una estrategia a medio o largo plazo para las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana. No con carácter público, ni hay referencia a que eventuales planes estratégicos para las ciudades existan, sean o no conocidos

públicamente. No me refiero a los planes o protocolos de defensa, militares o de Seguridad en las ciudades, que naturalmente existen. Nos referimos a los planes y objetivos políticos que como Estado pudiera tener España con las Ciudades como estrategias a largo plazo y para la mejor pervivencia de las mismas y de los intereses del Estado.

La posición de España constante es que posee títulos jurídicos de soberanía, y que las Ciudades constituyen España desde antes de la incorporación a la Corona de otras partes del Estado.

Aquí hay argumentos jurídicos que habría que depurar, como la continua afirmación de que forman parte de España antes de que Marruecos existiera. Esto es contradictorio con hacer valer ante Marruecos los Tratados firmados por la entidad pre soberana marroquí, el sultanato, a la que reconocemos autoridad política y jurídica desde el siglo XVIII, incluso para firmar Tratados que consideramos hoy en vigor. Se reforzaría nuestra posición admitiendo que tenemos presencia y títulos con Marruecos, que sólo comenzaron formalmente a contestarse tras la independencia y a partir de 1960. Probablemente el argumento más sólido es el de la pertenencia de las Ciudades al Reino desde la constitución original del España como Estado, con fronteras delimitadas y aceptadas por el Sultanato a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX. A diferencia del Sáhara Occidental, de Ifni, o de las Zonas Sur y Norte del Protectorado, las Ciudades nunca han estado vinculadas al periodo y hecho colonial.

Independientemente de esto, a España le conviene manejar alternativas como hipótesis de trabajo. Esto se inscribe en la línea de abandonar la actuación reactiva con Marruecos, y tener recambios de iniciativa o de respuesta que puedan interesar o convenir al Estado en algún momento del futuro. De todas formas, ambos Estados son conscientes de que los títulos jurídicos tradicionales de Derecho Internacional no suministran medios adecuados para una solución duradera y estable de futuro para las Ciudades<sup>46</sup>.

La asociación de Ceuta y Melilla con Gibraltar es jurídicamente improcedente pero inevitable en los planos de opinión pública internacional y foros internacionales y de Organizaciones y foros internacionales. Por supuesto son supuestos completamente diferentes<sup>47</sup>. Sin embargo, hay un

<sup>46</sup> KHAN, D.-E. «Ceuta and Melilla» *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013, punto 26.

<sup>47</sup> Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, «Gibraltar-Ceuta y Melilla, ejercicio comparativo desde el derecho internacional», en *España y la Unión Europea en el orden internacional*, XXVI Jornadas

dato que interesa a España, y es que desde hace al menos 30 años Marruecos no realiza la comparación entre ambos supuestos a uno y otro lado del Estrecho, paralelismo que era otrora frecuente en su estrategia reivindicadora. Probablemente se debe al proceso de autodeterminación interna y la necesidad de consultar a la población en el caso de Gibraltar, cuestión democrática esencial que a Marruecos probablemente no le interesa volcar tal cual en las ciudades norteafricanas.

Entonces, si el comparativo Gibraltar-Ceuta-Melilla no interesa hacerlo valer a Marruecos, es posible que ahora se hayan cambiado las tornas y que esta comparación sea de valor para los intereses de España en el futuro. La vinculación a la UE, común y fortísima en las 3 ciudades, es una razón de peso, entre otras.

Actualmente, Gibraltar, tras el Brexit, se encuentra en un momento decisivo en sus relaciones con España, pues está negociándose un Tratado específico RU-UE sobre Gibraltar que regulará establemente el futuro las relaciones de Gibraltar con España y la UE.<sup>48</sup> Los temas de cosoberanía parecen aparcados en esta tesitura de negociadora hoy en curso, pero en algún momento deberá hacerse una propuesta para una solución negociada que busque «una soberanía versión siglo XXI», como señaló la anterior Ministra de Asuntos Exteriores González Laya.

En este sentido, en mi opinión, a España le puede interesar ofrecer en el futuro un modelo de solución soberana para Gibraltar, pero con los ojos puestos también en Ceuta y Melilla, pensando en eventualmente obtener un formato en Gibraltar que pueda, llegado el caso, servir de cierta referencia para las Ciudades españolas en la costa sur del Estrecho y del Mediterráneo.

Pensemos por ejemplo en Gibraltar como ciudad internacionalizada bajo bandera UE, que mantenga su funcionamiento y estructura actual, pero con soberanía simbólica española, o española y británica. Formalmente podría incluso compararse o hacerse análoga, funcionalmente, con el estatuto

---

ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Universidad de Sevilla, J. Alcaide-Fernández (ed. lit.), E. W. Petit de Gabriel (ed. lit.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 179-192.

<sup>48</sup> Puede verse nuestro trabajo «Gibraltar tras el Brexit: en busca de un nuevo Estatuto Internacional con la UE y con España. Negociando el Tratado RU-UE sobre Gibraltar» *Unión Europea Aranzadi*, N° 10, 2021.

internacional de un microestado<sup>49</sup>.

De diseñarse un modelo gibraltareño que busque una solución a la medida de la especificidad de esta controversia, el modelo gibraltareño podría servir de alternativa o referencia teórica, modelo que en algún momento pueda interesar a España plantearlo como analogía hipotética de negociación en las próximas generaciones. La idea de Ciudades internacionalizadas bajo la égida de una Organización internacional –como la UE– y de soberanía española puede abrir perspectivas de estabilidad y futuro para nuestras Ciudades.

## **2. La división del Sáhara Occidental como alternativa geoestratégica subsidiaria de España**

Como decimos, un trasunto presente en las relaciones hispano marroquíes con incidencia en Ceuta y Melilla es la cuestión del Sáhara Occidental. La situación es muy compleja, es un conflicto colonial enquistado en pleno 2022 en la sociedad internacional. No tiene fácil solución, y tanto el Polisario como Marruecos no han llegado a ningún acuerdo en este largo tiempo transcurrido<sup>50</sup>.

Se plantea tradicionalmente que las salidas son, bien el referendo de autodeterminación (y la independencia), o bien la absorción en Marruecos de todo el territorio. En realidad, no es verdad que sean soluciones equiparables, pues mientras la celebración del referendo ha sido lo convenido por las partes y apoyado expresamente por el Consejo de Seguridad ONU, la regionalización es una propuesta aislada de Marruecos sin apoyo de las partes ni de la ONU<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Algunas de nuestras ideas, en «Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty, and the Dispute. A Principality in the Straits ?», *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports* N.º. 2, 2017, págs. 67-96; «España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta» en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, págs. 157-176; «Sovereignty without Territory? A Symbolic Sovereignty Proposal for Gibraltar?», *Ordine internazionale e diritti umani*, N.º 5/2019, December 2019, pp. 839-871.

<sup>50</sup> Puede verse el libro de BARREÑADA, I. *Breve historia del Sáhara Occidental. Resistencia frente a 'realpolitik'*, Catarata, Madrid, 2022.

<sup>51</sup> Las opciones de salida acordada por las partes para la descolonización del Sáhara están bloqueadas desde hace tiempo. Es cierto que Marruecos y el Polisario alcanzaron un «Plan de Arreglo» en 1988, luego respaldado formalmente en el Consejo de Seguridad de la ONU, mediante el cual aceptaban celebrar un referéndum en 1992. Se retomó así un proceso de Descolonización tutelado a partir de ese momento por Naciones Unidas para la celebración del referéndum, de aplicación problemática y supervisada por la «Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental» (MINURSO). Ante los problemas encontradas, se avanzó un Acuerdo marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental» (Plan Baker I en 2001, y un



Es verdad que Marruecos tiene una innegable posición favorable en el tema del Sáhara Occidental. En diciembre de 2020 obtiene un importantísimo apoyo tras reconocer el Presidente Trump la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, sólo semanas antes de la llegada del Presidente demócrata Biden. Esa decisión del Presidente Trump, a punto de dejar la Casa Blanca, ha intensificado los apoyos a Marruecos en su plan propio para el Sáhara Occidental. Recordemos que a cambio Marruecos ha reconocido formalmente a Israel, que ahora colabora intensamente con Marruecos, de forma pública. Con este apoyo de Estados Unidos, Marruecos ha exigido a otros Estados que sigan esta senda, en particular provocando una crisis con Alemania, y luego con España; y finalmente ambos Estados han venido a apoyar la fórmula de que la integración del Sáhara Occidental en Marruecos como región, es base seria y realista para la resolución del conflicto.

Hay que tener en cuenta que el Sáhara Occidental es un territorio internacionalizado y que no forma parte de del Reino de Marruecos, como ha afirmado la jurisprudencia europea insistentemente<sup>52</sup>. Pero Marruecos sabe que el tiempo corre a su favor, y que, aunque la República Saharaui haya reactivado allí una guerra de bajo perfil, estos apoyos expresos de Estados Unidos, Alemania, el habitual de Francia, y ahora España, pueden ser decisivos para hacer olvidar el referendo y la autodeterminación. Y con la integración del Sáhara puede acabar convirtiéndose en una auténtica potencia regional en la zona, tras llevar a cabo una «recolonización de la descolonización»<sup>53</sup>.

---

Plan de Paz Plan Baker II aprobado por el Consejo de Seguridad en 2003). Pero, tras rechazar Marruecos el Plan de Paz y un referéndum que contemple la independencia como opción, apuesta por la regionalización de un Sáhara integrado en Marruecos, iniciativa presentada en 2007 y que ahora ha obtenido el apoyo de España.

<sup>52</sup> Cfr. STJUE de 29.09.2021, Frente Polisario c. Consejo *cit.*

<sup>53</sup> En expresión de Luz Gómez, que lo explica así «Pero el principal condicionante que informa transversalmente las variables del conflicto Sáhara/Marruecos proviene del hecho de que la potencia ocupante, Marruecos, nunca ha aceptado que su intervención sea un acto de ocupación, y que, por tanto, está sometida a los Convenios de Ginebra, sino que ha supeditado su actuación y sus razones a los parámetros de lo que considera su propia descolonización incompleta. Y puesto que no ha podido hacer valer estas razones acudiendo al derecho internacional, las ha impuesto a fuerza de hechos consumados, que no por burdos han sido menos funcionales para los intereses de las potencias occidentales, para la realpolitik a la que se refiere el subtítulo del libro. De este modo, lo que fue en principio un proceso fallido de descolonización —el del Sáhara Occidental, responsabilidad de España con la mediación de

La acción exterior de Marruecos sobre el Sáhara Occidental en su rechazo a un referendo de los saharauis y a soluciones que no sean la absorción como región en su territorio, constituye una política constante y que desempeña con determinación, con medios lícitos o ilícitos, y dispuesto a acciones de quebranto de la legalidad con utilización de la inmigración y el sacrificio de su propia población, como ocurrió con la crisis de Ceuta de 2021. Sin duda, esta posición en el contexto no democrático marroquí le da una potencia innegable en la actuación, frente a Estados como España.

Pero, al mismo tiempo, la mayor ventaja puede eventualmente ser su mayor desventaja o punto débil, pues es tan central el objetivo en su acción exterior, y son tan inmensos los recursos políticos, internacionales, económicos y militares puestos interna y externamente al servicio de este objetivo durante decenios, que la menor quiebra o menoscabo en la consecución del mismo puede producir una gran desventaja para Marruecos y el circuito decisional palaciego y real.

Esto es, sugerimos que habría otra manera de reequilibrar la posición de desequilibrio de la que parte España, independiente o complementariamente a la propuesta que hacemos de involucrar y consolidar más a la Unión Europea.

Si repasamos las opciones que se han debatido en sede ONU para el Sáhara Occidental, tenemos la propuesta efectuada en 2002 por Argelia, para que se constituya una administración directa por la ONU del territorio, bajo el exclusivo control de esta Organización Internacional. Y también consideramos que es de especial interés, la propuesta que hace el mismo Secretario General Kofi Annan en 2002, de proceder a la partición o división del territorio.

En concreto, el informe avanza las posibilidades en las que podrían materializarse esta tercera vía que el propio Secretario General ONU pone sobre la mesa: sea la de que las partes negocien la división, sea la de que el Consejo de Seguridad determine la división sin ulterior negociación de las partes<sup>54</sup>. Para ello se fundamentaría en el Acuerdo de 1976 de establecimiento

---

Naciones Unidas— se ha convertido en una «recolonización de la descolonización», en «Breve historia del Sáhara Occidental», la recolonización de la descolonización», *El País*, 15.07.2022.

<sup>54</sup> *Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental*, doc. S/2002/178, de 19 de febrero de 2002, parágrafo 50: «El Consejo de Seguridad podría pedir a mi enviado personal que tratara por última vez de determinar con las partes si estarían o no dispuestas a considerar, bajo sus auspicios y mediante conversaciones directas o indirectas, una posible división del Territorio, en la inteligencia de que no se decidiría nada hasta que quedara decidido

de fronteras internacionales entre Mauritania y Marruecos que fue comunicado a la ONU en su momento<sup>55</sup>.

Se trataría en definitiva de separar el territorio en dos, una parte para integrarse en el Reino de Marruecos, y la otra para autodeterminarse y en su caso constituirse un Estado Saharaui independiente en la costa, entre Marruecos y Mauritania. A mi juicio, por pensar teóricamente en vías hipotéticas alternativas, habría que poner sobre la mesa también esta carta entre las otras que normalmente se exhiben. Por supuesto, es la solución que probablemente más incomoda a todos, pero en la que todos, al mismo tiempo, pierden mucho y ganan mucho. La creación de un pequeña República Saharaui al sur de Marruecos podría ayudar a pacificar la geopolítica en la zona.<sup>56</sup>

Claro que, sólo mencionar esta posibilidad de un pequeño Estado costero Saharaui al sur de Canarias, ya es una gran *herejía* jurídica y política. Pero lo cierto es que cualquier solución puede ser legal, siempre que lo acuerden las partes bajo el techo de Naciones Unidas y reciba el respaldo de los saharauis.

---

todo. Si el Consejo de Seguridad se inclinase por esta opción y en el caso de que las partes no estuviesen dispuestas a llegar a un acuerdo respecto de una división del territorio para el 1o. de noviembre de 2002, o no pudieran hacerlo, se pediría también a mi enviado personal que les presentase posteriormente una propuesta de división del territorio que sería sometida también al Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad sometería esta propuesta a las partes en el entendimiento de que no estaría sujeta a negociación. Esta forma de llegar a una solución política daría a cada una de las partes algo de lo que quiere, pero no todo, y seguiría el precedente, aunque no necesariamente los mismos arreglos territoriales, de la división convenida en 1976 entre Marruecos y Mauritania»

<sup>55</sup> Convenio relativo al trazado de la frontera de Estado establecida entre la República islámica de Mauritania y el Reino de Marruecos (con mapa), firmada en Rabat el 14 de abril de 1976, *United Nations Treaty Series*, volumen 1035, 1975, n° I-15406, páginas 118-119.

<sup>56</sup> Para C. RUIZ MIGUEL «La tesis de la partición podría haber resultado interesante en la medida en que todas las partes en conflicto quedarían satisfechas: Marruecos porque se quedaría con la zona en la que más gastos ha hecho; Francia porque su aliado podría al menos conservar parte de lo ocupado; la RASD porque vería consagrada su existencia por toda la comunidad internacional; Argelia porque conseguiría aliviar la presión geoestratégica en su frontera suroccidental; Mauritania porque, al perder su frontera con Marruecos, vería su existencia garantizada frente al imperialismo marroquí mediante la existencia de un “Estado colchón”; Estados Unidos de América conseguiría la paz en el Magreb y se eliminarían los obstáculos para la creación del gran mercado único del Magreb; y, finalmente, España porque conseguiría que concluyera con un relativo éxito la descolonización y se abriese un espacio socio-económico de cooperación con la RASD», en «El largo camino jurídico y político hacia el plan Baker II, ¿gestación de término?», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. V, 2005.

Hay esencialmente dos razones esenciales para plantear la división como una posibilidad más a considerar por España.

En primer lugar, por respeto a nuestra historia, identidad y valores como país democrático europeo, que tiene una deuda jurídica y moral con los saharauis. España debe buscar activamente una solución para el Sáhara Occidental; tenemos una especial responsabilidad ya que formal y legalmente somos la potencia administradora del territorio. Salimos en 1976 para evitar una guerra con Marruecos y tener una transición pacífica en nuestro país, pero el precio a pagar fue que dejamos a los entonces compatriotas españoles/saharauis a merced de la ocupación militar de Marruecos y Mauritania, sin celebrar el referendo que prometimos, a ellos y Naciones Unidas. Nos desentendimos provocando mucho sufrimiento y situaciones irreversibles en cientos de miles de vidas. Desde entonces hemos mantenido una posición más o menos neutral, de apoyo a la ONU en la búsqueda de un acuerdo entre la República Saharaui y Marruecos. Hasta este cambio radical de marzo de 2022 en la posición española, contrario al Derecho Internacional.

En segundo lugar, la opción de un pequeño Estado costero saharauí en mi opinión podría servir también a los intereses estratégicos de España. Se trataría por hipótesis del único estado musulmán hispanoparlante, muy vinculado identitaria y socialmente a España, y que podría servir de contrapeso al vecino marroquí, entre otras muchas cuestiones (espacios marítimos, recursos, migraciones, etc.).

Hay otras variables de esta hipótesis, que son la relación con Argelia y con Mauritania, en la que no podemos entrar ahora al analizar esta hipótesis de trabajo.

Por supuesto la descolonización y solución la creación de un pequeño Estado costero es una hipótesis teórica o académica –cuyo origen viene del planteamiento del Secretario General ONU en 2002–, pero que España puede considerar barajar, no claro como primera opción, sino como una de las posibles. Naturalmente que sólo explicitarla provocará un malestar profundo en gobierno de Marruecos y en el Majzén, pero hay que dar por descontado que cualquier mínima cuestión relativa a temas territoriales y en especial al Sáhara Occidental provoca una reacción negativa en nuestro vecino. También es verdad que, en nuestras relaciones bilaterales de dientes de sierra, nunca parece adecuado el momento de plantear cuestiones territoriales con

Marruecos, ya que como señala Haizam Amirah: cuando las relaciones se hallan en óptima fase de cooperación y entendimiento, no se quieren tratar los temas territoriales para no romper el buen clima; y cuando están en horas bajas, menos aún, para no empeorar la situación. En algún momento hay que salir de este bucle y cortocircuito que impide encarar los problemas reales de fondo entre los dos países.

## **VI. LOS INNOMINADOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS, LUGARES DE REENCUENTRO Y MEMORIA DE LAS GUERRAS DEL RIF**

Entre los territorios de España en la costa africana están los peñones e islas. Se trata de territorios de muy distinta condición, pues junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, tenemos un peñón integrado en la costa marroquí (Vélez), otro peñón (que en realidad son tres islas en una bahía, Alhucemas) y un conjunto de islas o archipiélago cerca de la costa mediterránea marroquí y argelina (Chafarinas)<sup>57</sup>.

Pero a diferencia de Ceuta y Melilla, Peñones e Islas plantean problemas legales y políticos de envergadura. La posición española a la hora de encarar cualquier iniciativa política o crisis en torno a estos micro territorios tiene especialmente un flanco muy débil en el de por sí discutible o polémico estatuto internacional de los Peñones de soberanía. En particular, estos *fragmentos de Estado* que eventualmente serían las Islas y Peñones plantean ya de por sí una difícil explicación y justificación política, habida cuenta de su proximidad la costa marroquí (Islas Chafarinas a dos millas de la costa, y Peñón de Alhucemas con sus dos islotes deshabitados a menos de 1000 metros de tierra firme); o incluso su integración en el mismo territorio terrestre, pues el Peñón de Vélez es en realidad una península, prominencia o saliente de la costa desde que en 1934 se uniera al continente por un istmo arenoso de 80 metros, pasando entonces de isla a tómbolo. También hay que sopesar la inexistencia de actividad económica ni población civil, y única presencia militar, ocasionalmente científica.

Peñones e islas tiene desde luego buena defensa desde el Derecho Internacional, pues están aquilatados para cada uno los correspondientes títulos jurídicos españoles de origen histórico, cesión, conquista y ocupación de estos

<sup>57</sup> Vid. VERDÚ BAEZA, J. «España en el norte de África. El caso de las islas Chafarinas» *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, N.º. 27, 2014.

territorios. Claro que en los debates al respecto que pudieran producirse en los medios de comunicación y en foros intergubernamentales, quizás los títulos jurídicos no tendrían un peso decisivo ante la opinión pública internacional, que puede conducirse por lógicas y dinámicas diferentes de la lógica jurídica que pueda esgrimir España.

Tan preocupante, o más, que lo anterior, es el indefinido estatuto jurídico interno de Derecho español de las islas y peñones, que progresivamente han sido *innominados* en el ordenamiento jurídico. No es relevante que la Constitución no los mencione, pero sí que estén absolutamente fuera de la organización territorial del Estado –autonómica, provincial, municipal y de las Ciudades Autónomas – con expresa exclusión en 1995 de las Leyes Orgánicas que aprobaron los Estatutos de Ceuta y de Melilla<sup>58</sup>. Como ha sido puesto de relieve, los Peñones e islas no figuran explícitamente como españoles –o si se quiere el matiz, como territorios «de España» – en ningún texto relevante. Pues se trata de áreas del territorio que integran el Reino, administradas directamente por el Gobierno/Administración central. Sin duda, la regulación más detallada es o era la militar, aparte de la especificidad de las Islas Chafarinas de constituir un Refugio Nacional de Caza hoy gestionado por el Organismo Autónomo Parques Nacionales. Pero en la práctica es el Ministerio de Defensa la única Administración efectiva sobre todos estos territorios. Donde además plantean serios problemas el reconocimiento y delimitación de espacios marinos y de aguas jurisdiccionales, la jurisdicción interna española aplicable –aparte de la militar –, la no previsión legal de actuación administrativa, o de protección del medio ambiente en los Peñones de Alhucemas y Vélez.

En resumen, los Peñones plantean riesgos muy serios, debido principalmente a:

- La inexistencia de población civil, y única población permanente de naturaleza militar, por rotación. Y con unidades originarias del periodo del Protectorado, como es el Grupo de Fuerzas Regulares.
- La existencia de dos islotes en la bahía de Alhucemas (Isla de Tierra e Isla de Mar) muy próximos a la orilla y sin presencia permanente española.

---

<sup>58</sup> Se suprimieron las referencias a Perejil y al Peñón de Vélez del Art. 2 del Estatuto de Ceuta, tras la Nota Verbal marroquí del 05.01.1987, que ya no aparecen en la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo (BOE n° 62 del 14.03.1995); también se suprimieron las referencias a las Islas Chafarinas y a Alhucemas en el Estatuto de Melilla (Ley Orgánica 2/1995 de 13 de marzo, BOE n° 62 del 14.03.1995).

- La extrema cercanía o integración en la costa marroquí en el caso de Vélez, siendo además el único caso (con Gibraltar) de frontera terrestre española no delimitada, la situada en el pequeño istmo que une este Peñón con la costa marroquí, de menos de 100 metros de ancho.
- La extrema vulnerabilidad en caso de recibir inmigración con destino a España que se introduzca en las islas, islotes y peñones, como ya ha ocurrido<sup>59</sup>
- La posibilidad de que Marruecos decida en algún momento realizar una reivindicación selectiva en su irredentismo territorial, no focalizándolo en las Ciudades sino los peñones, o en determinados peñones e islas.
- El indefinido estatuto legal en derecho español, no estando comprendidos peñones e islas en los estatutos de autonomía, ni en la organización territorial del Estado.

Nuestras propuestas irían encaminadas a dar reconocimiento jurídico normalizado en Derecho español y en Derecho europeo a los Peñones en la costa africana, y ofrecer un sentido y significado distinto de sus actuales funciones y en general del papel de España en estos fragmentos de Estado en la costa sur de del Mediterráneo.

*A.- Lawfare*--En primer lugar, hay claramente una necesidad de mayor densidad reguladora con relación a los Peñones. Se trata de ámbitos de jurisdicción española terrestre, marítima y área, que se desempeñan por el Estado español en cuanto Estado europeo. Las menguantes referencias en derecho español se han producido principalmente en el ámbito del Ministerio de Defensa. Es cierto que alguna referencia reciente la encontramos por la necesidad de regulación medioambiental vinculada a la normativa europea<sup>60</sup>, o en respuesta a Declaraciones oficiales de Marruecos<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, I, «La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas. Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI), N.º. 27, 2014, 28 págs.

<sup>60</sup> Caso de la Demarcación marina ‘Estrecho – Alborán’, en el marco de las estrategias marinas españolas, ver M. ACOSTA SANCHEZ, «Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla», *Revista de Estudios Regionales* n.º 101 (2014), pp. 17-42.

<sup>61</sup> La Declaración marroquí al ratificar la Convención de NNUU sobre Derecho del mar, recordando la marroquinidad de estos territorios, y el no reconocimiento de la ocupación española de los mismos, en Dahir 1-04-134 (23 mai 2008) portant publication de la Convention



Pero en general se necesita una mayor determinación de su estatuto jurídico y de su involucración y aplicación con normas de diferentes fuentes de Derecho español. Son por tanto dos ideas las que planteamos:

- Por una parte, tomar como una ventaja el no haber sido incluidos en los Estatutos de autonomía de las Ciudades, ni haber sido confirmados como pertenecientes a sus términos municipales. Esto permite separar el estatuto de estos Peñones e Islas del de las Ciudades Autónomas, y proteger y diferenciar a las Ciudades en cuanto entidades integradas en la organización territorial democrática española. Y a su vez dar un estatuto de Derecho español claramente distinto a los Peñones e Islas.
- Por otra parte, intensificar las referencias a los peñones e islas en la normativa española, y también en la europea, además de asegurar y garantizar el cumplimiento del Derecho español y de las políticas y acciones que integran el Derecho europeo en su aplicación por el Reino de España en estos territorios.

*B.- Los Peñones como lugares de Memoria y Reconciliación*—En segundo lugar, España puede plantear un nuevo sentido a las funciones que actualmente desempeñan los Peñones de Vélez y Alhucemas. Se trata de ofrecer la eventualidad de un uso y significado diferenciado. Para ello apuntamos a la posibilidad de que estos Peñones se conviertan en lugares de Memoria de las guerras en el Rif de los Siglos XIX y XX. Ambos peñones han sido escenarios directos de batallas, e incluso la bahía de Alhucemas contempló el primer gran desembarco de guerra moderno en 1925.

Una función de Museo e interpretación de las cruentas guerras del Rif podría ser una alternativa a proponer y desarrollar internamente en Derecho español. Sería interesante que esta propuesta también se hiciera para su diseño, creación y desarrollo con la colaboración de Marruecos, pero igualmente de Francia, directamente implicada en las campañas de Marruecos de los primeros decenios del pasado siglo.

Independientemente de que Marruecos o Francia colaboraran en estas nuevas funciones de Memoria, recuerdo e interpretación de guerras pasadas,

---

des Nations unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et de l'Accord relatif à l'application de la partie XI de ladite convention, fait le 28 juillet 1994, BORM, n° 5714, de 05.03.2009, y respuesta española en la Comunicación de 10.09.2008, BOE, n° 274, de 13.11.2009, p. 95491.

España puede unilateralmente cambiar o complementar las funciones actuales con las que proponemos para los Peñones.

Existen numerosos ejemplos, europeos e internacionales, de conversión de lugares de batalla, prisiones, cementerios, en Memoriales, lugares simbólicos de interpretación, memoria y reconciliación. Muchos de ellos efectuados por un Estado en lugares de su territorio incorporando memoria y encuentro con otrora pueblos enemigos, en desoladores conflictos o escenarios de muerte y destrucción<sup>62</sup>.

Dotar de un nuevo sentido a los Peñones como lugares de Memoria histórica de las guerras del Rif es de por sí un objetivo del mayor interés para España. Y permite tomar la iniciativa en el ámbito internacional, con el añadido de ofertar a Marruecos colaborar en la reconversión de los peñones de Vélez y Alhucemas como lugares de Historia, memoria y reencuentro entre los pueblos marroquí y español. La participación de Francia y de la Unión Europea o de organismos internacionales daría una mayor dimensión internacional y europea a estas nuevas funciones para los Peñones. Sólo tener en cartera esta posibilidad ya es tomar la iniciativa con Marruecos en estos conflictivos territorios.

## VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA CEUTA Y MELILLA

En las relaciones España-Marruecos tendremos siempre como espada de Damocles la conflictividad cíclica vinculada a las reclamaciones marroquíes y las cuestiones territoriales no resueltas del vecino del sur, que hacen saltar cualquier ‘colchón de intereses’ compartido, y cualquier marco jurídico internacional existente entre los vecinos.<sup>63</sup> En particular, esto se hizo evidente en la crisis de 2021, cuando Marruecos como un país no democrático utilizó a sus propios ciudadanos y menores como arma diplomática contra las Ciudades Autónomas.

<sup>62</sup> Puede verse por ejemplo el ‘Anillo de la Memoria’, que en la frontera franco-belga recoge los nombres de los 580.000 soldados de todas nacionalidades caídos en la primera guerra mundial en estos parajes <https://memorial1418.com/anneau-de-la-memoire/>. Existe un Observatorio Europeo de Lugares de Memoria, EUROM, <https://europeanmemories.net/>.

<sup>63</sup> «consabido colchón de intereses creado por la elevada interdependencia económica, social y de seguridad entre los dos países vecinos, convertido en estructural pero infectivo como varita mágica contra la conflictividad cíclica asociada a las cuestiones territoriales irresueltas...», señala FERNÁNDEZ MOLINA, I. «Madrid-Rabat: ¿regreso al futuro?» *cit.*, en p. 99.

En este contexto, existe un desequilibrio en favor de Marruecos en los temas territoriales de la relación bilateral. Diversas medidas de consolidación y reforzamiento de Ceuta y Melilla en la Unión Europea pueden adoptarse, valorarse o estudiarse, en estrategias a corto, medio y largo plazo que tengan en cuenta los intereses de las Ciudades y de España en el Área y Región del Estrecho.

**En primer lugar**, debe ser objetivo permanente de España la línea política de consolidar a la UE en las Ciudades, Islas y Peñones de España en la costa africana. Este objetivo debe integrarse en instrumentos como la Estrategia de Seguridad Nacional, o los Planes Integrales de Seguridad para Ceuta y Melilla.

**En segundo lugar**, se hace necesario dotar de un estatuto especial en Derecho de la UE a las Ciudades de la costa sur mediterránea. En este sentido, cabe considerar en la próxima reforma de los Tratados el establecimiento de una región ultraperiférica europea para el conjunto de los territorios de España en la costa africana, incorporándose así a este estatuto europeo bien establecido en Derecho originario para determinadas regiones europeas.

Pero, en concreto, la apuesta que proponemos es la de plantear a la UE crear un estatuto específico de Derecho de la Unión amoldado a las necesidades de Ceuta y Melilla, como **Ciudades UE de frontera Exterior en África**, dado el carácter absolutamente único de sus circunstancias (hecho fronterizo único, datos migratorios objetivos, utilización de la Migración como arma política, protección de Valores europeos) en el contexto español, europeo y mediterráneo.

Este nuevo estatuto para Ceuta y Melilla como Ciudades UE de Frontera Exterior en África, que podría ser establecido *ex novo* como solución a medida para las Ciudades, cuyo carácter único como espacios democráticos de igualdad y convivencia multicultural en el norte de África deben ser preservados lo mejor posible en el marco de las políticas, el Derecho y los valores de la Unión. Y es que España tiene una especial responsabilidad en el área del Estrecho como único Estado UE con jurisdicción, soberanía y competencias para preservar y garantizar en estos territorios de la costa africana el *espacio europeo de seguridad democrática* vigente, así como los valores específicos de la UE relativos a Democracia, Estado de Derecho y protección de derechos humanos.

**En tercer lugar**, el estatuto europeo de Gibraltar tras el Brexit es actualmente objeto de negociación para un Tratado RE-UE sobre Gibraltar,

y cabrá en el futuro plantear cuestiones de soberanía en nuevos contextos y soluciones imaginativas. En este orden de ideas, puede ser de interés para las Ciudades Autónomas hacer el seguimiento de determinadas propuestas de futuro para Gibraltar como ciudad internacionalizada vinculada a la UE, y de soberanía española, como eventual hipótesis teórica para las estrategias a largo plazo para Ceuta y Melilla. En este momento histórico, es posible incluso que a España, a diferencia de periodos anteriores, sí le interese la comparación Gibraltar-Ceuta y Melilla, aunque parezca paradójico y pese a las diferencias jurídico internacionales y europeas entre Ceuta/Melilla y Gibraltar.

**En cuarto lugar**, planteamos valorar como de eventual interés geoestratégico para España la opción de división del territorio del Sáhara. La propuesta efectuada en 2002 por el Secretario General de la ONU, K. Annan, planteando la hipótesis de la creación de un pequeño Estado costero entre Marruecos y Mauritania, es una más de las posibilidades de salida al conflicto del Sáhara Occidental, y que no se conoce suficientemente por la opinión pública. Esta tercera vía podría ser de interés subsidiario para España, de manera a integrarla en algún grado y momento en su estrategia de conjunto hacia la Región del Estrecho.

**En quinto lugar** y finalmente, consideramos necesario dar mayor solidez legal e institucional a las islas y peñones de España en la costa sur mediterránea. En particular, es importante intensificar las referencias normativas españolas y europeas relativas a las Islas y peñones. Respecto a los Peñones de Vélez y Alhucemas, podría valorarse dar un uso y significado diferenciado a estos Peñones como lugares de Memoria e interpretación histórica de las guerras en el Rif, dotándoles de nuevas funciones en los planos simbólicos y reconciliadores.

\*\*\*\*\*

Para finalizar, dos reflexiones sobre las estrategias de la Unión Europea y de España en esta Región del Estrecho.

Por lo que hace a la UE, es importante que en este nuevo periodo histórico de post-post-guerra fría, la Unión integre en sus ejes geopolíticos al Área y Región del Estrecho de Gibraltar. En efecto, su presencia y actividad en la ribera sur mediterránea tiene un potencial geopolítico extraordinario. Las Ciudades Autónomas constituyen en este contexto piezas esenciales de

la presencia de la UE en el área y región del Estrecho, capital para Europa en su nueva dimensión de desarrollo de su vertiente y rol geoestratégico en las relaciones internacionales. Ceuta y Melilla son así representativas como únicos territorios europeos de convivencia democrática en la costa sur del Mediterráneo, y confirma la realidad de la UE como actor en estos escenarios. Para la geoestrategia de la UE hacia el Mediterráneo y África, Ceuta y Melilla tienen un valor y rol específico de presencia y potenciación del espacio europeo de seguridad democrática, y de la vigencia de los valores UE relativos a Democracia, Estado de Derecho y protección de derechos humanos en la Región. De aquí la necesidad de integrar explícitamente a las Ciudades en la geopolítica de la UE en el Área y Región del estrecho de Gibraltar.

Ceuta y Melilla se encuentran inmersas en el importante expediente de la Política Exterior de España en la Región del Estrecho, en el que numerosas cuestiones de soberanía, cooperación, reclamaciones y conflictos territoriales de varios países están implicadas en una zona geopolítica de primer orden mundial. En este sentido, cualquier consideración sobre el futuro de las Ciudades española en el sur del Mediterráneo debe componerse con otros elementos (Marruecos, la UE, Gibraltar y el Sáhara, principalmente). En vez de responder a piezas separadas, el complejo mundo del Estrecho requiere de actuación concertada con una inteligencia de conjunto. Por ello, la política exterior española debe tener una coherencia estratégica en la zona del Estrecho, con la mira puesta en los objetivos e intereses de España, y también de la UE. En realidad, mientras no se tenga visión, política y ejecución coherente de una estrategia global para el Área y Región del Estrecho, no se podrá responder adecuadamente a los intereses de España en la zona, y en particular, a los relativos a Ceuta, Melilla y sus futuros.

### **BIBLIOGRAFIA CITADA**

- AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (Coord.) *Relaciones España-Marruecos*, Informe Elcano nº 18, Real Instituto Elcano, Madrid 2015.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M. «Hacia una cooperación Hispano-Marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla», *Revista de Estudios Regionales* nº 101 (2014), pp. 17-42.
- BAQUÉS, J., TORRES, M. R., JORDÁN, J., COLOM, G., *Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris*, Observatorio de Ceuta y Melilla

- Instituto de Seguridad y Cultura, Noviembre de 2021.
- BARREÑADA, I. *Breve historia del Sáhara Occidental. Resistencia frente a 'realpolitik'*, Ed. Ed. Catarata, Madrid, 2022.
- CEMBRERO, I. *Vecinos alejados: Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.); CALVO MARISCAL, L., EL HOUDAÏGUI, R. (Coordinadores), *Inmigración y derechos humanos en las fronteras exteriores del sur de Europa*, Dykinson, Madrid, 2021, ISBN: 978-84-1377-885-3, 324 pp.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos», *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI 66/2021* – 13.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar», *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI 67/2021* – 15.07.2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «Gibraltar tras el Brexit: en busca de un nuevo Estatuto Internacional con la UE y con España. Negociando el Tratado RU-UE sobre Gibraltar» *Unión Europea Aranzadi*, N° 10, 2021.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «Sovereignty without Territory? A Symbolic Sovereignty Proposal for Gibraltar?», *Ordine internazionale e diritti umani*, N° 5/2019, December 2019, pp. 839-87
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty, and the Dispute. A Principality in the Straits ?, *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports* N°. 2, 2017, págs. 67-96;
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta» en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, págs. 157-176;
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «Gibraltar-Ceuta y Melilla, ejercicio comparativo desde el derecho internacional», en *España y la Unión Europea en el orden internacional, XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Universidad de Sevilla*, J. Alcaide-Fernández (Ed. Lit.), E. W. Petit De Gabriel (ed. lit.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 179-192.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «España y Gibraltar ante el Brexit: modus vivendi y principado, una propuesta» en *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, 2017, págs. 157-176.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «Los territorios de España en África. por una cooperación con Marruecos en el marco de la Unión Europea», en *Inmigración, seguridad y fronteras: Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho* / coord. por Miguel Acosta Sánchez, Michel Remi Njiki; Alejandro del

- Valle Gálvez (Director), 2012, págs. 263-282.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «El contencioso territorial con España», en Remiro Brotóns, A. (Dir.); Martínez Capdevila, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, pp. 369-408.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, de 20.12.2011
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. «España-Marruecos: Una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – Panorama con propuestas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007, pp. 1-27
- DEL VALLE GÁLVEZ A.; TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2013)*, Universidad de Cádiz, 2013.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (Dir.) – TORREJÓN RODRÍGUEZ J. D. (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson/Aula Universitaria del Estrecho, Madrid, 2007, pp. 153-190
- DRIOUCH, N. *La vecindad cautelosa. Las relaciones hispano-marroquíes desde el fallecimiento de Hassan II hasta la abdicación de Juan Carlos I*, Ed. Diwan Mayrit, Madrid, 2021.
- FERNANDEZ MOLINA, I. «Madrid-Rabat: ¿regreso al futuro?», *Política Exterior*, Enero/Febrero 2022, pp. 94-99.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 535-574.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. «La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas. Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos» *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, Nº. 27, 2014, 28 págs.
- KHAN, D.-E. «Ceuta and Melilla» *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013.
- LLORENTE, A., »Autonomía y ‘realpolitik’ para el Sáhara», *Política Exterior*, Mayo/junio 2022, pp. 126-ss.
- NUÑEZ VILLAVERDE, J., «Sahara Occidental: fin de la ficción, ¿principio de la realidad?», *Blog del Real Instituto Elcano*, 21.03.2022.
- OTAZU, J., *Marruecos, el extraño vecino*, Ed. Catarata, Madrid, 2ª edición, 2022.
- TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. «El Diálogo Político entre España y Marruecos, 2016-2018. Contexto y resultados», *Paix et Sécurité Internationales*, 2018 nº 6, pp.



163-179, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/4885>.

VALENZUELA, J., MASEGOSA, A., «La última frontera. Marruecos, el vecino inquietante», Temas de Hoy, Madrid, 1996.

VERDÚ BAEZA, J. «España en el norte de África. El caso de las islas Chafarinas» *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI), Nº. 27, 2014.



### TABLE OF CONTENTS / January-December 2022 / No 10

#### EDITORIAL

Jesús VERDÚ BAEZA

La lucha contra el cambio climático después de la cumbre de Glasgow en un nuevo escenario, la guerra de Ucrania

#### STUDIES

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

The Renunciation of One's Nationality of Origin and European Union Citizenship: is it Compatible with Spain's Dual Nationality System?

Diego Ernesto IVÁN SÁNCHEZ

The International Responsibility of the World Health Organization in Case of Pandemics and the Role of Individual

Olena NIHREIEVA

2022 Russian Invasion of Ukraine through the Prism of International Law: a Critical Overview

Eulalia W. PETIT DE GABRIEL

Gender Parity in International Legal Bodies: Are We there yet?

#### NOTES

Ismaelina EBA NGUEMA

From the Challenge to American Hegemony to the Reconfiguration of the Post-1945 International Order

Sanja STANIĆ, Gorana BANDALOVIĆ, Zorana ŠULJUG VUČICA

The Maritime Delimitation between Turkey and the Libya's Government of National Accord: another Concern for the European Union

#### AGORA

Luis ROMERO BARTUMEUS

España y las capacidades submarinas de los países del entorno mediterráneo

#### DOSSIER CEUTA, MELILLA AND THE EU («CEUTA, MELILLA Y LA UE»)

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen: situación actual y opciones de futuro

Jesús VERDÚ BAEZA

Un espacio protegido por el Derecho ambiental europeo en el Norte de África: las Islas Chafarinas

Miguel Ángel CEPILLO GALVÍN

La necesaria integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera Europea y la normalización de sus relaciones comerciales con Marruecos

Juan Domingo TORREJÓN RODRÍGUEZ

La proyección europea de Ceuta y Melilla en las instituciones, asociaciones y redes de regiones y ciudades europeas

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

Ceuta y Melilla en las Estrategias de Seguridad española y europea

Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ

Ceuta, Melilla Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA

Ceuta y Melilla en la nueva relación de Vecindad y de Cooperación transfronteriza con Marruecos iniciada en 2022

#### DOCUMENTATION

Documentación I. Declaración conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022 (versiones en español y francés)

Documentación II. Statement on Western Sahara and International Law - Declaración sobre el Sáhara Occidental y el Derecho Internacional (versiones en inglés y español)

Documentación III. Breach Of the UN Convention on the Rights of the Child and the Use of Minors by the Moroccan Authorities in the Migratory Crisis in Ceuta, European Parliament Resolution of 10 June 2021 - Resolución del Parlamento Europeo sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (versiones en inglés y español)

#### ANNOTATED BIBLIOGRAPHY

DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.) - CALVO MARISCAL, L. y EL HOUDAÏGUI, R. (Coords.), Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores del Sur de Europa, Madrid, Dykinson, 2021, 319 pp. Por Cristina CASTILLA CID

CALAMIA, A., GESTRI, M., DI FILIPPO, M., MARINAI, S., CASOLARI, F., Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni, Ed. Wolters Kluwer, Milano, 2021, 425 pp. Por Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

FAJARDO DEL CASTILLO, T., La Diplomacia del Clima de la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial, Ed. Reus, Madrid, 2021, 188 pp. Por Enrique DEL ÁLAMO MARCHENA