

Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos

Alejandro del Valle Gálvez | Catedrático de Derecho Internacional Público y director del Centre of Excellence Jean Monnet “Migration and Human Rights in Europe’s External Borders”, Universidad de Cádiz | @Adelvalle_Cadiz 

Tema

En esta serie de dos análisis se estudia la presencia de la UE como actor en las cuestiones territoriales y controversias en el área del Estrecho, así como las opciones estratégicas de España. Este primer análisis se centra en Ceuta, Melilla y Marruecos, mientras que el segundo pone el foco en Gibraltar.

Resumen

La crisis migratoria de Ceuta de mayo de 2021 y las reclamaciones de Marruecos sobre el *Sáhara Occidental* y las ciudades de Ceuta y Melilla ponen de relieve la compleja situación del área del Estrecho para la política exterior española. A ello se une la problemática de Gibraltar que, tras el *Brexit*, busca su acomodo en la UE para un nuevo estatuto y relación con España. En este análisis (y en el segundo de la serie) se plantea la posibilidad de que España utilice como estrategia de medio y largo recorrido la implicación de la UE en las cuestiones territoriales en el área y región del Estrecho, concibiéndolas como espacios de la UE en los que España tiene jurisdicción, competencias y una especial responsabilidad como Estado miembro.

Análisis

España tiene planteadas varias controversias fronterizas y reclamaciones territoriales en el área del Estrecho (Ceuta, Melilla y Gibraltar). En el caso de Marruecos, ese país mantiene una reclamación permanente sobre las ciudades de Ceuta y Melilla y las islas y peñones de España en la costa africana, con objeto de erradicar la presencia española. La claridad de objetivos que Marruecos pretende alcanzar se ve acompañada de estrategias exteriores proactivas. España, en cambio, tiene objetivos estáticos (mantener el *statu quo* de las ciudades, islas y peñones), y una estrategia reactiva, que se completa con la actitud española de evitar acciones asertivas sobre los territorios reclamados. Este planteamiento de España lleva a que sea siempre Marruecos quien marque el campo y reglas de juego con sus iniciativas en cuestiones territoriales, situándose objetivamente en posición de ventaja con relación a España.

Política exterior española en el área del Estrecho

Nos referimos al área del Estrecho como la amplia zona de entrada y salida del Estrecho de Gibraltar, donde 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 (Ceuta, Melilla, Gibraltar, Base de Rota, tráfico marítimo, puertos de Algeciras y Tánger-Med, etc.). 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).

La política exterior española en esta zona ha venido siempre condicionada por las reclamaciones territoriales que allí existen: la reclamación activa por Gibraltar, donde España no reconoce la frontera demarcada unilateralmente por los británicos en la “Verja”, y solicita la reintegración a España del territorio pendiente de descolonización; y la reclamación pasiva que tiene de Marruecos desde que se constituyó en Estado independiente en 1956 y que, en la actualidad, está referida a las ciudades de Ceuta y Melilla y a las islas y peñones en la costa africana (Islas Chafarinas, Peñón de Vélez de la Gomera e Isla de Alhucemas con sus dos islotes).¹

En relación con la reclamación marroquí –que pretendió sin éxito durante la dictadura que la ONU acogiera estos territorios como en proceso de descolonización–, España nunca ha admitido la existencia de una controversia, ni la negociación sobre la misma con Marruecos. Lo que no obsta para que esta reclamación esté siempre presente en las relaciones hispano-marroquíes, directa o indirectamente.

España nunca ha relacionado la reclamación gibraltareña con la marroquí. Es cierto que se trata de situaciones jurídicas bien diferentes en términos objetivos. Sin embargo, en los medios y opinión pública internacionales hay cierta asociación o paralelismo entre las situaciones de Gibraltar, Ceuta y Melilla, ciudades a uno y otro lado del Estrecho.

La UE como actor en el Estrecho

La UE ha sido un actor muy relevante en las relaciones hispano-británicas relativas a Gibraltar como mediador de interés en los aspectos de la controversia bilateral relativos a la cooperación transfronteriza y a las cuestiones de soberanía. Por el contrario, la UE aparece más difuminada en los territorios de España en la costa africana. Desde luego, la incorporación española a las Comunidades Europeas supuso un refuerzo de la posición española en estos territorios: el Derecho Comunitario se aplica en Ceuta y Melilla en virtud del Acta de Adhesión; y también en las islas y peñones que, aunque no se mencionaron en este Acta, forman parte de la UE desde el momento de la integración del Reino de España. Además, con el Tratado de Lisboa en vigor, en el conjunto de los territorios en el norte de África es aplicable la cláusula de defensa mutua del Art. 42.7 TUE, lo que extiende a Ceuta y Melilla el paraguas de protección OTAN ya existente.

La cuestión que nos interesa resaltar es que se detecta, desde hace algún tiempo, una mayor presencia como actor de la UE en las cuestiones territoriales y controversias en el área del Estrecho. En el caso concreto de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, por el papel que la UE desempeña ante las migraciones y las labores de externalización de la gestión de flujos migratorios que se han acordado con Marruecos.

¹ Alejandro del Valle Gálvez (2011), “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *ARI*, nº 163/2011, Real Instituto Elcano, 20/XII/2011, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari163-2011.

Marruecos y España, y la UE

Marruecos es una gran nación, con identidad preestatal plurisecular, con quien nos relacionamos privilegiadamente, por geografía e historia. Siempre en ciclos de mayor o menor cooperación, crisis o conflicto, nuestras relaciones con el vecino del sur conllevan una paradoja: pueden ser extraordinariamente boyantes en relaciones económicas,² e incluso abrirse a perspectivas de complementariedad,³ pero hay un poso de constante prevención entre Estados y pueblos. Los dos países llegaron a reconocerlo explícitamente en el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991, admitiendo que entre ellos existen “viejos malentendidos y aprensiones colectivas”.⁴ Se trata de la realidad del desconocimiento mutuo, con percepciones sociales y estereotipos negativos que crean un clima de fondo de desconfianza,⁵ azuzado por las reclamaciones territoriales marroquíes sobre España.

La UE ha sido un actor esencial para reducir la lista de temas conflictivos entre España y Marruecos, quedando siempre en esa lista las cuestiones bilaterales territoriales. La UE ha actuado objetivamente como “dulcificador” de la aspereza de unas relaciones bilaterales incómodas, permaneciendo hasta ahora las cuestiones territoriales fuera del tratamiento directo por la UE. De modo que las cuestiones territoriales han estado y van a estar presentes siempre en las relaciones hispano-marroquíes.

Hay que tener en cuenta un par de ideas a este respecto:

- (1) Marruecos, a diferencia de otros Estados del Magreb, el Mashreq y el África subsahariana, no aceptó el principio *uti possidetis iuris*, forjado en la América española que luchaba por su independencia durante el siglo XIX. Según este principio, el nuevo Estado independiente debe respetar las fronteras heredadas de la descolonización, sean fronteras acordadas por la metrópoli con otros Estados, sean delimitaciones administrativas internas (Virreinos o Capitanías en el caso de España). Este principio americano saltó a África en las décadas de las independencias (y luego a Europa en los años 90 con la disolución de la URSS y de Yugoslavia). Pues bien, la idea de las fronteras “auténticas” de Marruecos (que figura en la Constitución marroquí en vigor) y del “Gran Marruecos”, junto con la no aceptación de Marruecos de estas fronteras originarias, lleva a este país a una relación conflictiva con sus vecinos, aparte de la histórica rivalidad regional con

² Haizam Amirah Fernández (2013), “España-Marruecos, una apuesta por el acercamiento”, *Comentario Elcano*, nº 46/2013, Real Instituto Elcano, 29/VII/2013, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-amirah-fernandez-espana-marruecos-apuesta-por-acercamiento.

³ Gonzalo Escribano (2015), “Un nuevo discurso para las relaciones económicas entre Marruecos y España”, *Comentario Elcano*, nº 34/2015, Real Instituto Elcano, 19/V/2015, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-escribano-nuevo-discurso-relaciones-economicas-marruecos-espana.

⁴ Expresión del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, del 4/VII/1991, BOE del 26/III/1993, Principio General 8, en *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2013)*, Universidad de Cádiz, 2013, p. 21.

⁵ Véase el completo Informe Elcano 19, *Relaciones España-Marruecos*, coordinado por Haizam Amirah Fernández (2015), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-19-relaciones-espana-marruecos.

Argelia. De ahí su percepción geoestratégica de verse envuelto por vecinos problemáticos o conflictivos (presencia española en Canarias, Ceuta y Melilla, fronteras cerradas y sin demarcar con Argelia, y Sáhara Occidental con una parte importante del territorio bajo jurisdicción de la República Árabe Saharaui Democrática-RASD).⁶

(2) Marruecos no negoció su independencia con España, sino con Francia. Respecto a España, la recuperación de la marroquinidad de las ciudades e islas “ocupadas” por España es un objetivo nacional permanente.

Con el paso de los años, Marruecos ha asumido la posición de que el territorio del Sáhara Occidental constituye sus provincias saharauis del sur, plenamente marroquíes y sobre las que no va a celebrarse el referéndum comprometido con la ONU y para el que existe desde 1991 una Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO). El Plan de Regionalización, anunciado y sin desarrollo desde 2007, es según Marruecos el cauce institucional adecuado para el pueblo saharauí.

Hay que asumir que, con estos planteamientos de fondo, las líneas de acción exterior marroquí van en rumbo de colisión, antes o después, con los intereses de España. Estos intereses pasan por defender la presencia e integridad de las ciudades, islas y peñones en la costa africana, que son parte del territorio del Reino de España. La política exterior española se ha conducido respecto a la cuestión del Sáhara Occidental de manera acorde con la ONU y con la evolución de la posición marroquí, en particular desde la presentación en 2007 de su Plan de Regionalización que rechaza cualquier referéndum.

Marruecos posee un “Estatuto Avanzado” con la UE y es un país esencial y necesario para Europa, la integración europea y sus políticas. Sólo ocasionalmente se ha visto afectada la aplicación de políticas de la UE por los temas territoriales con España. Este es el caso, por ejemplo, del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), rechazado por Marruecos para evitar que se aplicara a Ceuta y Melilla.

Con todo, la UE se ha visto progresivamente envuelta o afectada en las reclamaciones territoriales de Marruecos. Un ejemplo de ellos son las sucesivas sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), en varios recursos contra Acuerdos UE-Marruecos, que han confirmado a este territorio del Sáhara Occidental y sus aguas como separados del Reino de Marruecos.⁷

⁶ El mapa oficial del Sáhara Occidental de la ONU está disponible en <https://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/wsahara.pdf>. El mapa de la MINURSO puede verse en <https://minurso.unmissions.org/map>.

⁷ En este sentido, en primer lugar, la Sentencia del Tribunal General de 10 de diciembre de 2015 –Frente Polisario/Consejo, T-512/12–, que anuló la Decisión del Consejo de aprobación del Acuerdo de 2012 de Liberalización de productos agrícolas y de pesca entre la UE y Marruecos. En apelación –Sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2016, C-104/16 P Consejo/Frente Polisario–, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General pero estableció que el Acuerdo de Liberalización no se aplica al territorio del Sáhara Occidental (véase <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-12/cp160146es.pdf>). Esto llevó a buscar una base jurídica para conceder las preferencias arancelarias previstas por el Acuerdo de Asociación a los productos originarios del Sáhara Occidental, que se concretó en la (cont.)

La crisis de Ceuta (mayo de 2021)

Las recientes avalanchas migratorias ocurridas en Ceuta, en mayo de 2021, ponen de relieve la extrema conflictividad de estas cuestiones y ante las que España se encuentra en una posición delicada.

El desmantelamiento de controles fronterizos con las fronteras terrestres y marítimas de España en Ceuta y Melilla, decidido sin previo aviso por parte de Marruecos, ha tenido efectos no previstos por las autoridades marroquíes, como la condena por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la violación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta.⁸ Además, aunque el detonante de esta decisión parecía ser circunstancial (hospitalización del máximo dirigente del Frente Polisario en España), posteriormente las autoridades de Marruecos reconocieron expresamente que la incitación y utilización de la avalancha migratoria había sido adoptada como medio directo de presión para hacer cambiar a España su posición sobre la cuestión del Sáhara.⁹ Esta decisión marroquí de 2021 nada tiene que ver con el posible precedente de la decisión de 2014 de suspender controles migratorios hacia España, que fue concebida como una reacción de malestar por un incidente con el yate del rey Mohamed VI.

Desde luego, en el reciente caso de Ceuta, Marruecos ha unido tres componentes que mezclados son muy explosivos: un inesperado envite y presión para que España altere su política exterior hacia el Sáhara, llevándola fuera de la ONU, dirigida hacia una ciudad española que reclama para sí, utilizando como medio un abandono del control de fronteras y una avalancha migratoria de nacionales marroquíes –incluidas familias y niños– y de otros países africanos (aproximadamente 9.000 personas, incluidos al menos 1.200 menores, en dos días).

Decisión (UE) 2019/2017 del Consejo, de 28 de enero de 2019, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la UE y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las CCEE y sus Estados miembros, por una parte, y Marruecos, por otra (DO 2019, L 34, p. 1). Esta decisión fue objeto de recurso ante el TJUE, asunto T-279/19, Frente Polisario/Consejo (pendiente de sentencia). En segundo lugar, en la Sentencia de 27 de febrero de 2018 C-266/16, Western Sahara Campaign UK, el TJUE declaró que ni el Acuerdo de pesca de 2006 ni el Protocolo que lo acompaña son de aplicación a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental (véase <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/cp180021es.pdf>). Tras esta sentencia se acordó un nuevo Acuerdo de pesca UE-Marruecos de 24/VII/2018 y un Protocolo de aplicación 2018-2022; la Decisión 2019/441 del Consejo, de 4 de marzo de 2019, relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la UE y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo (DO 2019, L 77, p. 4), fue atacada en el asunto T-344 /19 (recurso también pendiente de sentencia).

⁸ “El Parlamento Europeo rechaza el uso de menores no acompañados por parte de Marruecos como método de presión a España”. La Eurocámara incide en la “inviolabilidad” de las fronteras de los Estados miembros y recuerda que “la posición de la UE respecto al Sáhara Occidental está basada en la ONU”, *El País*, 10/VI/2021. La demoledora Resolución del Parlamento Europeo está disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0349_ES.html.

⁹ “Marruecos exige a Madrid aclarar su posición sobre el Sáhara y compara la crisis con el ‘procés’”, *La Vanguardia*, 31/V/2021. La Declaración de Marruecos de 31/V/2021 puede verse en <https://www.mapnews.ma/fr/actualites/politique/crise-maroco-espagnole-d%C3%A9claration-du-minist%C3%A8re-des-affaires-%C3%A9trang%C3%A8res-de-la>.

Estando aún en crisis abierta, es difícil llevar a cabo un análisis y valoración legal de los sucesos en Ceuta de mayo de 2021. Un análisis jurídico del Derecho Internacional probablemente llevaría a etiquetar como acto de injerencia la decisión de Marruecos. Aunque este país alegue que se trata de una contramedida (retorsión o medida de represalia, probablemente esta última categoría) no queda claro el anterior acto ilícito español, que Marruecos debía haber advertido a España, solicitando su cese, ni tampoco la proporcionalidad de la contramedida marroquí de hipotética respuesta, o su respeto de obligaciones humanitarias o de derechos humanos.

Parece evidente que se trata de varios actos catalogables como violaciones de normas internacionales, quizá la más grave la de intentar que España modifique una línea de política y acción exterior del Estado con respecto a su posición en la cuestión del Sáhara Occidental,¹⁰ para probablemente provocar que abandone el marco de Naciones Unidas en este tema.¹¹

El acto inamistoso y de mala fe en las relaciones de vecindad puede explicarse en un contexto peculiar de las relaciones hispano-marroquíes y de la política exterior española en el área y región del Estrecho. También la magnitud de la ilegalidad hacia España puede calibrarse teniendo en cuenta el *momentum* de la cuestión del Sáhara (proclamación presidencial del presidente estadounidense Donald Trump el 10 de diciembre de 2020,¹² acciones de guerra soterrada en el Sáhara y las próximas sentencias del TJUE de Luxemburgo sobre el acuerdo de pesca de 2018 y sobre el Protocolo de 2019 de preferencias arancelarias con Marruecos.

Sin embargo, una presión o injerencia de la envergadura de la realizada en mayo de 2021 en Ceuta debe hacer replantear a España sus estrategias respecto a las cuestiones territoriales en el Estrecho.

Peligros y posibilidades futuras de conflicto

Aun siendo pretencioso intentar vislumbrar peligros o posibilidades futuras de conflicto, hay dos ideas que conviene retener, pues en un horizonte inestable hay que prestar especial atención y prevención a las cuestiones territoriales.

En primer lugar, una de las cuestiones a las que España debería atender especialmente es al proceso de toma de decisiones en política exterior marroquí, que afecten a los territorios reclamados por Marruecos. Podríamos encontrarnos en el caso de Ceuta

¹⁰ La posición española puede verse en el Informe Elcano 19, *Relaciones España-Marruecos*, *op. cit.*, pp. 121-ss, “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”, p. 128. También la misma posición se refleja en la sección del MAEC sobre “España y el Magreb”, en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OrienteProximoMagreb/Paginas/EspElMagreb.aspx>.

¹¹ “El Gobierno responde a Marruecos que su posición sobre el Sáhara no ha cambiado”, *La Vanguardia*, 2/VI/2021.

¹² Haizam Amirah Fernández (2021), “Crisis entre Marruecos y España: los riesgos del regalo de Trump”, *Comentario Elcano*, nº 22/2021, Real Instituto Elcano, 31/V/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-amirah-crisis-entre-marruecos-y-espana-los-riesgos-del-regalo-de-trump.

2021, con la adopción de una decisión por el jefe del Estado apoyándose en su entorno real, y no en el Gobierno y el Parlamento.

Por supuesto, no se trata de cuestionar el reparto competencial que asegura la Constitución de nuestro vecino, sino de calibrar el que una crisis de base territorial (Perejil, Ceuta-Sáhara) se haya activado por un núcleo decisonal localizado en el jefe del Estado y su entorno próximo, fuera de los circuitos del Gobierno. Este dato ya se confirmó con la crisis de Perejil de 2002, y pudiera confirmarse probablemente también con la crisis de Ceuta de 2021.

Por tanto, ante la repetición de lo que ya ocurrió con la situación de Perejil –y que llevó al uso de fuerza armada, afortunadamente sin consecuencias–, una prioridad de España debería ser vigorizar la sociedad civil y el funcionamiento de controles democráticos en las instituciones marroquíes. También, medidas de fomento de la información y confianza mutua, en particular con la Jefatura del Estado; aquí podrían existir posibilidades en el contexto bilateral España-Marruecos y en el marco UE-Marruecos, que convendría explorar y activar.

La estabilidad de Marruecos –que es el objetivo número uno de los Gobiernos de la España democrática– se consigue de muchas maneras y aquí hay opciones por sopesar, pues se comprueba que las zonas de riesgo más altas para España se sitúan como se ve en circuitos decisonales opacos. Tendría que haber entre vecinos mecanismos institucionalizados de alerta preventiva y que fomenten la información y conocimiento de los intereses contrapuestos, en cuestiones territoriales.

En segundo lugar, a la hora de barajar circunstancias conflictivas, conviene considerar la posibilidad de que Marruecos realice una reclamación internacional “selectiva” de los territorios de España en la costa africana. Esta posibilidad no es ningún secreto, pues desde hace tiempo ha sido barajada, al menos en publicaciones académicas. Por supuesto, en el terreno jurídico-internacional España cuenta con títulos de soberanía sólidos. Sin embargo, tendría numerosos alicientes y ventajas para Marruecos y limitaría mucho a España la posibilidad de reaccionar internacionalmente.

Hay que tener en cuenta que las islas y peñones tienen problemas de delimitación marítima y terrestre con Marruecos y un estatuto indefinido en el Derecho interno español. Cualquier cuestionamiento de las islas y peñones en su delicada situación trae el riesgo de que contamine la de las Ciudades Autónomas, que entrarían en el mismo trato o consideración, aun no viéndose directamente cuestionadas.¹³ En nuestra opinión es importante que las islas y peñones tengan un estatuto legal claro en el Derecho español, separado y diferente del de las Ciudades Autónomas y vinculado a la UE y sus políticas y acciones.

Con todo, hay que decir que Marruecos siempre ha respetado estas posesiones de España y colaborado con las autoridades españolas, incluso en caso de una delicada

¹³ Valle Gálvez (2011), *op. cit.*

crisis migratoria puntual, como la ocupación por inmigrantes de uno de los islotes de la bahía de Alhucemas en 2012, resuelta por vía de acuerdo informal.¹⁴

Nivelar la ecuación entre Marruecos y España consolidando a la UE en las cuestiones territoriales

La cuestión territorial confiere inseguridad e inestabilidad al conjunto de las relaciones hispano-marroquíes. De hecho, la relación entre Marruecos y España es muy desigual cuando se tocan los temas territoriales. No obstante, el enfoque español –reflejado en las Estrategias de Seguridad Nacional de 2011, 2013 y 2017– no parece ser el de encarar explícitamente y sin complejos los problemas directos e indirectos que comporta la reclamación marroquí sobre Ceuta y Melilla –aunque es posible que esto cambie con la próxima Estrategia de Seguridad Nacional, en la que se anuncia un Plan global de seguridad para Ceuta y Melilla–.¹⁵

Para Marruecos, un objetivo histórico nacional a conseguir es la erradicación de lo que consideran la anacrónica presencia española en las “ciudades ocupadas e islas expoliadas” al norte del Reino. En este sentido, Marruecos tiene claridad de objetivos a alcanzar y estrategias exteriores proactivas. España, en cambio, tiene objetivos estáticos (mantener el *statu quo* de las ciudades, islas y peñones) y una estrategia reactiva. Ese hecho lleva a que sea siempre Marruecos quien, con sus iniciativas en temas territoriales, marque directa o indirectamente el campo y reglas de juego.

Además, hemos de contar con las limitaciones internas propias de España, como la 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; y la sujeción a los principios de Estado de Derecho, transparencia y respeto del Derecho Internacional. Esto se completa con la actitud española de evitar acciones asertivas sobre los territorios reclamados para evitar incomodar al vecino del sur.

Marruecos, dada la dinámica que desarrolla con España sobre los temas territoriales, se encuentra objetivamente en posición de ventaja. Esto le permite tener posibilidades para tantear, presionar a España al hilo de otras circunstancias, intereses y acciones exteriores o directamente con el objetivo de la “reintegración territorial”. Incluso hacerlo en ocasiones 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 (Francia y EEUU).

En ese marco de relación, España debe compensar sus limitaciones sistémicas de objetivos y estrategias en el área del Estrecho respecto a Marruecos con la mayor presencia estructural de la UE en las ciudades, islas y peñones. En consecuencia, la UE debe ser componente esencial de la respuesta española, integrando las instituciones, políticas y acciones de la UE en la posición de España respecto a las

¹⁴ Inmaculada González García (2014), “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*, nº 27.

¹⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisión Mixta de Seguridad Nacional*, XIV Legislatura, nº 70. Sesión celebrada el 27 de mayo de 2021. Comparecencia del director del Gabinete del presidente del Gobierno, p. 9, https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/DS/CM/DSCG-14-CM-70.PDF.

reclamaciones marroquíes en la costa africana y otras temáticas vinculadas como la cuestión del Sáhara Occidental.

En este sentido, es muy ilustrativa la reacción de Marruecos ante la implicación de la UE en la crisis de Ceuta de mayo de 2021, intentando apartar a la UE y reafirmando el carácter bilateral de la crisis con España.¹⁶ Estos esfuerzos denodados por retrotraer la crisis al ámbito bilateral con España y al margen de la UE se explican tal vez porque en este campo Marruecos juega con ventaja, conforme a su planteamiento inicial. Y además porque el factor UE le distorsiona sus estrategias hacia España e introduce una mirada de otros componentes, con políticas e intereses que no le conviene mezclar en un tablero bilateral con España.

Estos datos y la reacción marroquí parecen confirmar la necesidad, por tanto, de una estrategia en la que España incardine a la UE más directamente en las cuestiones territoriales bilaterales. No se trata de forzar 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, aplicando el Derecho y los valores democráticos y derechos humanos de la UE en el área del Estrecho, donde es el único Estado de la UE con soberanía, jurisdicción y control en estos espacios.

Algunas ideas se han anunciado en este sentido, como la integración en el área Schengen de las dos ciudades y la exigencia de visado a todos los marroquíes que accedan a ellas.¹⁷ Hay que recordar que ambas ciudades ya son territorio Schengen – salvo la especificidad del doble control fronterizo de la Declaración relativa a Ceuta y Melilla que hizo España cuando se adhirió al Convenio de Aplicación de Schengen–.¹⁸ Además, no hay que olvidar que el tráfico trasfronterizo de los residentes en las limítrofes provincias de Nador y Tetuán tiene una regulación por Tratados y Acuerdos de varios siglos, que no deberían afectarse unilateralmente por España. Este *Corpus Iuris* de Tratados y Acuerdos con Marruecos y la entidad pre-soberana del Sultán, desde el siglo XVIII, es esencial para justificar los títulos españoles de soberanía y defender las posiciones legales de España.

¹⁶ “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/VI/2021.

¹⁷ “España baraja incluir a Ceuta y Melilla en Schengen y exigir visado para entrar a todos los marroquíes”, *La Vanguardia*, 10/VI/2021; “España baraja pedir visado a todos los marroquíes para entrar en Ceuta y Melilla”, *El País*, 10/VI/2021; “Plan urgente para evitar la asfixia económica de Ceuta y Melilla – Un informe alerta del riesgo de ‘polarización’ y ‘xenofobia’ por el vuelco demográfico”, *El País*, 10/VI/2021.

¹⁸ El Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 se publicó con el Acervo de Schengen en DOCE de 22/IX/2000, p. 69, y la Declaración que hizo España relativa a las ciudades de Ceuta y de Melilla en la p. 73. Véase <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0001:0473:Es:PDF>.

Opciones estratégicas de España

Dada la trayectoria española y las experiencias en los territorios y fronteras en el área del Estrecho, España puede, *grosso modo*, adoptar estas estrategias en relación con las reclamaciones pasivas de Marruecos: (1) la tradicional de mantener la posición de contención con Marruecos y de retraimiento ante la confrontación; (2) la de tomar la iniciativa, dando un giro con una política alternativa de soberanía y ofertando posibles soluciones sobre cuestiones de fondo (en la línea de la co-soberanía o de la internacionalización); y (3) la alternativa que proponemos aquí de involucrar decisivamente a organizaciones internacionales en las reclamaciones territoriales, en concreto a la UE.

Esta última estrategia supondría un giro de la posición y políticas tradicionales y, además, reforzaría a España sin afectar directamente a los núcleos conflictivos bilaterales sobre soberanía de las reclamaciones de fondo. La implicación de la UE en las ciudades, islas y peñones españoles en el norte de África reforzaría la posición española y permitiría también escenarios variados, que no han de ser similares o idénticos al caso gibraltareño.

Conclusiones

Las cuestiones territoriales en el área del Estrecho confieren un potencial desestabilizador extraordinario a los países concernidos, sujeto a imprevistos condicionantes. Se trata de reclamaciones en pasivo (de Marruecos a España) y en activo (Gibraltar) que son permanentes y que pueden antes o después aparecer en infinidad de cuestiones, en una zona estratégica para la seguridad española y euromediterránea.

Como refuerzo de la estrategia española en el área del Estrecho, se propone que España afiance una estrategia de internacionalización por la vía de las organizaciones internacionales más directamente competentes, principalmente la UE, que deben consolidar su implicación en estas cuestiones territoriales. En particular, se trata de asegurar el papel de España como garante del Derecho, políticas y valores de la UE en el área del Estrecho. Esto ayudaría también a prevenir y a dotar de un marco europeo a las problemáticas, ayudando a limar los perfiles más peliagudos de las relaciones con Marruecos y el Reino Unido.

El caso de Marruecos necesita de esta misma estrategia de implicación de actores externos en las cuestiones territoriales. La crisis de Ceuta de mayo de 2021 constituye probablemente un acto deliberado de injerencia hacia España, con la intención de que modifique su política exterior en un punto neurálgico del interés de Marruecos: el reconocimiento de su soberanía sobre el Sáhara Occidental. Esta crisis parece haberse apaciguado por el perfil bajo que el Gobierno de España le ha dado, pero especialmente por la intervención de la UE, confirmando las fronteras y la integridad territorial de España y rechazando la acción de Marruecos.

Proponemos que abiertamente la UE se integre clara y expresamente en la posición española, para nivelar la ecuación de estrategias España-Marruecos en temas territoriales (actitud de iniciativa activa de Marruecos con objetivos claros frente a actitud

pasiva y de mantenimiento del *statu quo* de España). La UE es una realidad de competencias institucionales y normativas que ya existen de hecho en estos territorios: la iniciativa de una operación *ad hoc* de FRONTEX en las fronteras de Ceuta –que España declinó– partió *motu proprio* de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Por lo tanto, la implicación de la UE ya existente hizo que se activaran institucional y automáticamente ciertos dispositivos de reforzamiento del territorio español en la costa africana. Reconocer abiertamente este hecho de la aplicación del Derecho UE en los territorios de la costa africana, debe llevar a que España lo extienda explícitamente a las islas y peñones con una legislación española específica y vinculada a la UE.