

Nuevas narrativas para Ceuta y Melilla

Alejandro del Valle Gálvez | Catedrático de Derecho Internacional; director del Centro de Excelencia Jean Monnet Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores, Universidad de Cádiz.

Tema

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla requieren de un reforzamiento discursivo con nuevas narrativas que realcen su condición de espacios democráticos europeos.

Resumen

Se plantean nuevas perspectivas en los relatos que España tiene sobre la españolidad de Ceuta y Melilla tanto en el plano interno como internacional. Actualmente se basan principalmente en los títulos históricos de los tratados celebrados en los siglos XVIII al XX con los sultanes y en el respeto del principio de integridad territorial española. Se pueden completar estos argumentos con nuevas narrativas que sitúen a las Ciudades de Ceuta y Melilla como parte de la democracia soberana española, en el contexto de un eje de Estados democráticos europeos en contextos regionales no democráticos. En el mismo sentido, profundizando en la realidad de las Ciudades como democracias multiculturales con pleno respeto de los derechos humanos del Consejo de Europa y de los valores democráticos básicos de la Unión Europea (UE), en los que tienen una especial incidencia el Estado de derecho y los principios de tolerancia, solidaridad e igualdad estructural entre hombres y mujeres. En este contexto, existe una obligación para España y la UE de preservar la “seguridad democrática” de las Ciudades Autónomas y la de los 170.000 ciudadanos europeos que allí residen.

Análisis

1. Ceuta y Melilla, revisar el planteamiento tradicional

Los cambios estructurales que se están produciendo en el modelo de gobernanza de la sociedad internacional, con el trasfondo de las guerras en Ucrania y Palestina, nos sirven de trasfondo para analizar la situación de las Ciudades Autónomas. El área del Estrecho es zona de posible repercusión de los cambios geopolíticos mundiales, alteraciones que pueden afectar directa o indirectamente las Ciudades, siempre objeto de una reclamación territorial activa de [Marruecos](#) hacia nuestro país.

Por otra parte, las Ciudades requieren de una revitalizada visión positiva desde la sociedad española y europea, que realce sus valores únicos en el contexto euromediterráneo.

Al respecto de la reclamación territorial, desde luego, las posiciones de fondo no van a cambiar. Marruecos va a cumplir 70 años de independencia, manteniendo invariablemente la pretensión de anexar estos territorios, en el contexto de un

irredentismo que sigue aspirando a sus fronteras naturales o “auténticas” (Constitución de 2011), lo que afecta a todos sus vecinos. Se trata de una política de Estado que conduce con criterio y determinación, adaptándola a situaciones de política internacional y de relaciones con España.

Por su parte, España considera que tiene títulos jurídicos válidos de soberanía conforme al derecho internacional. Se trata de títulos variados para cada territorio: en el caso de las Ciudades, título de ocupación por el Reino de Castilla (Melilla) y de cesión de Portugal (Ceuta); además, la presencia y soberanía española fue confirmada reiteradamente por la entidad presoberana marroquí, mediante tratados firmados con el sultán desde el siglo XVIII.

El dato objetivo son las crisis periódicas con el vecino marroquí, que puede utilizar las cuestiones territoriales en otros asuntos bilaterales. Un ejemplo flagrante fue la crisis de mayo de 2021: se utilizó la inmigración masiva contra la vecina España para la consecución de fines de política exterior (posición española sobre el Sáhara occidental), constituyendo en cualquier caso una injerencia en la política exterior española, que además recibió la unánime condena internacional, como fue la del Parlamento Europeo.¹

La tradicional actitud reactiva de España y de falta de iniciativa, requiere de una mayor involucración y presencia de la UE para equilibrar las relaciones bilaterales España-Marruecos.² Es cierto que nuestros títulos han sido suficientemente sólidos para desenvolvernos sin amenazas reales, apoyados y asumidos desde hace más de 40 años por la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, en general, cubiertos sin contestación bajo el paraguas protector europeo.

Con todo, el tema bilateral territorial, y que afecta a Ceuta y Melilla de modo permanente, requiere que España adapte su percepción del problema y se nutra de argumentos en una situación histórica de grandes cambios.

En este contexto, España debe antes de nada tener en cuenta el hecho de que Marruecos es un socio geopolítico de prioridad máxima. Al mismo tiempo, no descuidar que Marruecos considera a España (no al revés) un adversario geoestratégico,³ esencialmente, porque le impide la consecución de sus objetivos nacionales esenciales,

¹ 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)), vid. en *Peace & Security-Paix et Sécurité internationales* nº 10, 2022, Documentación III, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9559>. El Punto 1 de la Resolución del PE: “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;...”.

² A. del Valle (2021), “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla, Marruecos”, ARI 66/2021, 13/VII/2021.

³ Diferenciamos los términos de *Geopolítica* y *Geoestrategia* en este Análisis conforme a nuestros propios conceptos: Geopolítica, entendida como “el estudio del condicionamiento y efectos de la geografía y el territorio sobre los intereses nacionales, política exterior y relaciones internacionales de un Estado”. Y Geoestrategia, como “el estudio de las estrategias internacionales de los Estados para la consecución de sus intereses nacionales, partiendo de sus condicionamientos geográficos y territoriales, y de su situación geopolítica”.

territoriales e identitarios, por los que pugna activa y permanentemente. Esta doble condición de Marruecos (socio fundamental geopolítico, pero que considera a España un adversario geoestratégico para su conformación plena como Estado independiente) se pierde de vista en ocasiones por España; y en verdad es el único vecino de España que tiene esta doble condición. Esto lleva a que se etiqueten las relaciones de vecindad como “incómodas”, cuando en realidad necesitan de una política exterior específica hacia Marruecos, bien diferenciada de los otros países del Magreb, norte de África y Sahel. Una política a la altura del vecino del sur, que no es un Estado democrático ni vinculado a los valores del Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto del derecho internacional; y con objetivos territoriales inscritos en su ADN nacional como Estado independiente, que le llevan a perseguir la ruptura del territorio soberano democrático de nuestro país.

Estos datos objetivos han de conducirnos a proponer un replanteamiento de conjunto de la posición y argumentos españoles respecto a las Ciudades Autónomas. También dedicaremos un Análisis posterior a Vélez, Alhucemas y Chafarinas, para proponer nuevas funciones, significados y estatutos singulares para las Islas y Peñones de España en el Mediterráneo sur, claramente diferenciados del de las Ciudades democráticas.

2. Nuevas narrativas para Ceuta y Melilla

2.1. *Narrativas y relatos*

Para la Real Academia Española (RAE), un *relato* es una “reconstrucción discursiva de ciertos acontecimientos” (3ª acepción), con una interpretación que busque favorecer una determinada posición. Entonces no se trata de crear artificialmente un discurso para las Ciudades, sino de hacer una selección de ideas y motivos, y de nuevas conexiones con discursos existentes, al objeto de dar mayor solidez al argumentario y los razonamientos de España respecto a las Ciudades. Y especialmente transmitir una mayor coherencia discursiva española, adaptada a la situación actual.

2.2. *Los títulos jurídicos de las Ciudades*

Lo títulos que alega España de adquisición de soberanía sobre estos territorios son válidos en el derecho internacional. Su aceptación se valora según el derecho intertemporal por las circunstancias históricas de cada caso.

Se trata de títulos jurídicamente muy sólidos, pero con un valor relativo en las relaciones internacionales actuales, pues pueden fácilmente ser puestos en cuestión por valoraciones políticas de gobiernos y opiniones públicas respecto a la era de las colonizaciones.

A mi juicio, habría que centrarse en el título jurídico más fuerte, que es el del origen histórico del Estado, en la Baja Edad Media, entre el fin del Medievo y el comienzo de la Edad Moderna.

Aunque puede haber debate sobre el momento exacto del nacimiento de España como entidad política y sujeto internacional soberano, aglutinadora de Reinos previos, parece

claro que es un proceso que tiene lugar en el final del Medievo; y en esta época justamente se sitúa la incorporación de Ceuta y de Melilla a las Coronas portuguesa (1415) y española (1497), coetáneamente a la incorporación del Reino de Granada (1492), durante el siglo XV.

Centrar en el periodo de la Baja Edad Media y el fin del Medievo el título jurídico original de soberanía española sobre Ceuta y sobre Melilla es la mejor opción jurídica, dada la fortaleza que posee el primordial título radicado en el origen histórico de todo Estado. Es verdad que el título de cesión desde Portugal a España es posterior, en 1640, pero es un título derivativo de soberanía que no modifica el título original portugués de 1415. Además, desde el siglo XVI con la unión de Portugal y España, Ceuta era parte del Reino conjunto.

Esto nos permite no hacer pivotar los títulos jurídicos básicos de soberanía en los tratados posteriores firmados por España con el Sultán. Estos tratados conforman títulos derivados, muy valiosos para las delimitaciones y demarcaciones territoriales de las Ciudades, confirmando la presencia española durante cinco siglos, aceptada por las entidades políticas presoberanas existentes en los territorios del hoy Marruecos. Pero en conjunto, hay que escoger para la argumentación el título jurídico más fuerte, que es el originario del nacimiento histórico del actual Estado español. Además, un comparativo de reclamaciones territoriales en la sociedad internacional nos muestra que no se discuten los territorios constitutivos de los Estados en su génesis, territorios que forman parte integrante de estos Estados desde hace varios siglos.

En definitiva, anclar el título principal de soberanía española en el final del Medievo y en el origen histórico del Estado nos permite alejarnos de la época posterior de la colonizaciones europeas de los siglos siguientes, lo que refleja la realidad jurídico-política de las dos Ciudades; y explica el que, por ejemplo, durante la época del protectorado en el siglo XX, Ceuta y Melilla tenían una condición y naturaleza jurídica plena como territorio español, ya que eran “plazas de soberanía”, a diferencia del territorio circundante del Protectorado español, establecido tanto al norte como al sur del actual Marruecos.

2.3. *La terminología*

Con Ceuta y Melilla tenemos una terminología que se ha utilizado recurrentemente por Marruecos, con carga peyorativa o adversa: presidios, ciudades ocupadas, expoliadas o usurpadas, enclaves, enclaves coloniales, por ejemplo.

Solamente apuntar que, respecto a la etiquetación de “enclaves”, las Ciudades no son legalmente “enclaves” al no cumplir el requisito de encontrarse aisladas y completamente rodeadas o encerradas por el territorio de otro Estado.⁴ “Ciudades”, “Ciudades europeas” o “Ciudades Autónomas” es mejor opción.

⁴ De hecho, la Enciclopedia Max Planck de Derecho Internacional pone justamente a Ceuta como ejemplo de lo que, en derecho internacional, no es un enclave, cfr. “Enclaves”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 1995 vol.2, pp. 80-82.

Respecto a la realidad de estar radicadas en el continente africano, es preferible subrayar su condición y esencia de ciudades europeas en África. Como ciudades euromediterráneas, o Ciudades europeas del Mediterráneo sur, son las únicas ciudades de la UE que, formando parte del territorio de la Unión, tienen la característica de encontrarse ubicadas en la costa sur del mar Mediterráneo.

En general, en vez de enumerar seguidos todos los territorios, el referirse a las Ciudades, Islas y Peñones evita mezclar como un todo indistinto a los diferentes territorios, que son de muy diferente naturaleza y condición, y salvaguarda la condición plena de Ceuta y Melilla como ciudades europeas.

En fin, hay otra cuestión terminológica: en ocasiones, se etiqueta incorrectamente a Ceuta y a Melilla como el objeto de una controversia o conflicto con Marruecos. Pero la utilización del concepto de “controversia internacional” –que son palabras mayores en derecho internacional–, no responde a la realidad y perjudica los intereses de España. Gibraltar sí es formalmente una controversia internacional reconocida por las partes, supervisada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por instituciones internacionales como la UE, y sometida a los principios de arreglo pacífico y de negociación. En cambio, Ceuta y Melilla no constituyen una “controversia” admitida por España ni constatada por la ONU o por algún organismo o institución internacional. Para el derecho internacional, se trata tan sólo de una reclamación o reivindicación territorial permanente de Marruecos.

2.4. Nuevo eje discursivo: democracia, derechos humanos, Estado de derecho y valores de Europa

El argumento más potente en estas nuevas narrativas que pedimos para Ceuta y Melilla es el de resituar la argumentación española sobre las Ciudades en el eje antinómico Democracia y Estado de derecho vs. Autoritarismo e Iliberalismo.

El planteamiento es por tanto el de ofrecer nuevas perspectivas democráticas en los relatos que España tiene sobre Ceuta y Melilla tanto en el plano interno como internacional. Actualmente, se basan principalmente en los títulos jurídicos de los tratados celebrados en los siglos XVIII al XX con los sultanes y en el respeto del principio de integridad territorial española. Las propuestas pretenden completar estos argumentos con nuevas narrativas que sitúen a las Ciudades de Ceuta y Melilla como parte de la democracia soberana española dentro de la entidad política de la UE y en el marco del Consejo de Europa, en un eje de Estados democráticos europeos que se relacionan con un vecindario y unos contextos regionales no democráticos.

Se trata de poner en primer plano la doble pertenencia de España –y de sus Ciudades Autónomas– a las dos organizaciones internacionales más importantes en Europa para los valores y principios democráticos: la UE y el Consejo de Europa. Ambas tienen unos inmensos sistemas jurídicos constituidos, en el caso de la UE, por el proceso de integración europeo con su derecho originario y derivado; y en el caso del Consejo de Europa, por los múltiples tratados y organismos vinculados a la identidad europea y los derechos humanos promovidos en su marco normativo. Y a su vez ambos sistemas jurídicos tienen aplicación y desarrollo legal en cada uno de los ordenamientos de sus

Estados miembros, como España. El Consejo de Europa y la UE conforman mediante sus sistemas jurídicos e institucionales entrelazados un espacio de “seguridad democrática” en Europa, al que pertenecen las Ciudades. Con las consecuencias de la existencia de un Estatuto de Ciudadanía europea y de derechos fundamentales reconocidos a los aproximadamente 170.000 nacionales de Estados miembros y extranjeros residentes en Ceuta y Melilla.

En particular, respecto a los valores europeos, se trata de las únicas ciudades en África donde, de la mano de España, son de plena aplicación los Tratados de la UE, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, la Convención Europea de Derechos Humanos y otros Convenios del Consejo de Europa, con la plena garantía del respeto y protección de los valores de democracia, derechos fundamentales y Estado de derecho. Estos son los principios democráticos básicos de la UE y del Consejo de Europa, de plena aplicación en las Ciudades.

Este discurso realza Ceuta y Melilla como territorios de convivencia democrática multicultural, con tolerancia, respeto y garantía efectiva de los derechos humanos y las minorías, y exponentes del principio estructural de igualdad hombre-mujer.

2.5. Ciudades multiculturales únicas

Profundizando en la realidad de la Ciudades, nos encontramos con unos subvalorados –por desconocidos– caracteres que hacen únicas a estas Ciudades. Se trata de democracias multiculturales con pleno respeto de los derechos humanos del sistema del Consejo de Europa y de los principios democráticos básicos de la UE, en los que tienen una especial incidencia el Estado de derecho y los principios de tolerancia, pluralismo, no discriminación y respeto de las minorías.

La realidad centenaria en las Ciudades es la de convivencia pacífica de culturas y religiones. Tanto en Ceuta como en Melilla tenemos coexistencia en un ente territorial autónomo español, de población de culturas cristiana, musulmana, hebraica, hindú y gitana. Estas poblaciones y minorías conviven democráticamente conforme la Constitución española y los tratados europeos de integración y de derechos humanos.

Las narrativas sobre Ceuta y Melilla deben estar también dotadas 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.

En este sentido, existe en el Consejo de Europa un [Convenio para la protección de las Minorías Nacionales, del que España es parte desde 1998](#). España, en sus informes, reconoce la aplicación de las disposiciones de este Convenio exclusivamente [a los ciudadanos españoles de la comunidad gitana](#). Tal vez pueda ser de interés estratégico para España promover su aplicación respecto a las comunidades musulmana, bereber y las otras minoritarias de Ceuta y Melilla, lo que permitiría a estos grupos beneficiarse formalmente de las disposiciones del Convenio Marco, en un ámbito territorial circunscrito a las Ciudades Autónomas. La idea de ampliar la proyección práctica del Convenio Marco excepcionalmente a las dos Ciudades completaría y reforzaría muy

simbólicamente el sistema democrático en Ceuta y Melilla, con una fuerte visibilidad de su singularidad europea en el entorno del Mediterráneo sur.

2.6. Ciudades fronterizas europeas

El hecho de ser fronteras exteriores terrestres del territorio Schengen hace a Ceuta y Melilla únicas en el contexto europeo.

Hay un aspecto fronterizo que es desafortunadamente el que más aparece en los medios, referido a las migraciones y llegadas continuas, con intentos de entrada a las Ciudades, principalmente por los vallados fronterizos. Esto ha comportado tradicionalmente una percepción de las ciudades como lugares de frecuentes incidentes y en ocasiones horribles violaciones de derechos humanos en los perímetros y zonas adláteres a los vallados fronterizos. El hecho de tener una excepción o Régimen Especial de Ceuta y Melilla, introducido por la Disposición Adicional X de la Ley de Seguridad Ciudadana de 2010 para que los vallados no se consideren frontera a efectos de extranjería,⁵ ha generalizado las devoluciones en caliente y los rechazos en frontera, con serio cuestionamiento de esta práctica por tribunales y órganos internos, europeos e internacionales.⁶

El planeamiento negativo que comportan los problemas migratorios puede abordarse con varias líneas de acción: por una parte, con una vinculación de Marruecos en la gestión y seguimiento de flujos migratorios, que debe formar parte no sólo de una política migratoria de la UE constante hacia Marruecos, sino también de una política específica de España hacia este país, incurso en una geoestrategia general en la región del estrecho de Gibraltar.

Por otra parte, con una visible presencia institucional y operativa de la [Agencia Frontex](#) en las dos Ciudades. Esta presencia es simbólicamente importante, pero también lo puede ser el apoyo operativo, por constituir la inmigración en los vallados fronterizos y la asistencia a solicitantes de asilo y refugio un problema permanente. Frontex puede adaptar sus operaciones a los problemas que evolutivamente se vayan presentado en las Ciudades.⁷

En fin, España y la UE deben dar visibilidad internacional del respeto de los derechos humanos en frontera, aplicando una política integral de respeto absoluto en la misma línea fronteriza y en los espacios adláteres, con garantía de los derechos fundamentales de todas las personas, especialmente de las más necesitadas de protección internacional. Las fronteras (terrestres, marítimas y aeroportuarias) son generalmente

⁵ Disposición Adicional 10ª de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *BOE*, nº 10, de 12 de enero de 2000, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana, *BOE*, nº 77, de 31 de marzo de 2015.

⁶ Vid. I. González García (2025), "La discutible legalidad internacional del rechazo en frontera de inmigrantes entre España y Marruecos: una especial consideración sobre mujeres, niños y solicitantes de protección internacional", en *Anuario de los cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XXIV, pp. 97-135.

⁷ Por poner un ejemplo, Frontex se encuentra operativa desde 2010 en la frontera terrestre greco-turca del río Evros, a través de diferentes operaciones conjuntas y dispositivos de asistencia.

lugares de fragilidad en el respeto de derechos humanos, pero las de Ceuta y Melilla son particularmente sensibles.

Esta línea de respeto de derechos humanos es absolutamente esencial, por las ideas de multiculturalidad y valores europeos, que permiten ofrecer discursos positivos que destaquen los extraordinarios valores propios de las Ciudades en el contexto europeo y regional.

2.7. Cooperación transfronteriza y aduanas

Hay un aspecto menos conocido que a nuestro vecino no le ha interesado desarrollar, que es la cooperación transfronteriza con el entorno, en las regiones circundantes a las Ciudades. Todos los datos confirman que Marruecos ha renunciado a enormes fondos estructurales europeos por estar en incluidas ambas Ciudades en los programas europeos (como fue el caso del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación –IEVA– en el periodo 2006-2013).

Igualmente, el cierre de la aduana comercial de Melilla en 2018 y el no cumplimiento hasta ahora de los acuerdos de 2022 para la reapertura de la aduana en Melilla y la instauración de una nueva aduana comercial en Ceuta⁸ apuntan a una actitud dilatoria de Marruecos para desarrollar el flujo comercial aduanero normalizado con España.⁹ Parece, sin embargo, inminente la apertura de aduanas en enero de 2025.¹⁰

Probablemente, esta apertura de aduanas comerciales no se ha acompañado con una reflexión estratégica sobre el modelo económico de futuro de las Ciudades y de la relación comercial fronteriza con Marruecos y la UE. Apuntamos aquí algunos factores que giran en torno a este tema: la integración plena de Ceuta y de Melilla a la Unión Aduanera Europea, que sigue siendo un tema abierto; determinar si las aduanas permitirán el completo comercio UE-Marruecos o sólo un comercio limitado a zonas del norte marroquí y/o a ciertos productos determinados; la prevención de Marruecos a que las aduanas comerciales (no los pasos actuales) constituyan un precedente de reconocimiento indirecto de soberanía española; en fin, es posible que Marruecos tema que unas aduanas comerciales plenamente normalizadas con España y la UE compitan con los propios polos de desarrollo que está potenciando en sus Regiones del norte (Tánger-Tetuán-Alhucemas y Oriental).

⁸ “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”, señala el punto 3 de la Declaración “Nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos”, Declaración Conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022, que puede verse en Peace & Security nº 10, 2022, en <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9556/9776>.

⁹ En diciembre de 2023 ya todo estaba dispuesto en la parte española: “Albares asegura que las aduanas de Ceuta y Melilla abrirán en cuanto Marruecos resuelva sus ‘problemas técnicos’”, *Europa Press*, 18/XII/2023, <https://www.europapress.es/nacional/noticia-albares-asegura-aduanas-ceuta-melilla-abriran-cuanto-marruecos-resuelva-problemas-tecnicos-20231218145158.html>.

¹⁰ “España y Marruecos ultiman la apertura de las aduanas de Ceuta y Melilla en los próximos días”, *El País*, 02/I/2025, <https://elpais.com/espana/2025-01-02/espana-y-marruecos-ultiman-la-apertura-de-las-aduanas-de-ceuta-y-melilla-en-los-proximos-dias.html>

Junto a este tema comercial, tenemos las cada vez mayores dificultades de Marruecos para el tránsito fronterizo menor de personas entre las Ciudades y su entorno marroquí. La práctica de las porteadoras en el denominado “comercio atípico” era una deriva ignominiosa que debía eliminarse. Sin embargo, el mantenimiento de severas restricciones cotidianas en los pasos fronterizos para marroquíes y españoles, y sus mercancías podría indicar un cambio estructural de la posición marroquí respecto al tránsito de los residentes a uno y otro lado de las fronteras.

Esto es especialmente negativo desde un enfoque jurídico, ya que probablemente Marruecos está incumpliendo disposiciones de tratados desde el siglo XVIII y objetando *de facto* la costumbre local pluricentenaria del paso libre de ciudadanos sin visado entre las ciudades y las regiones de Tetuán y Nador, respectivamente, con mercancías de uso personal en una y otra dirección –y que probablemente se originó en la época portuguesa–. No parece existir protesta española por este precedente de probable abandono o incumplimiento por Marruecos de la obligación internacional hacia España. Precisamente esta costumbre local, bien amparada por tratados bilaterales, fue la causa del establecimiento de un estatuto especial para las Ciudades con un doble control de frontera exterior (de Marruecos hacia las Ciudades y desde éstas hacia la península) cuando España y las Ciudades se incorporaron a Schengen.¹¹ También es verdad que España de forma provisional no aplica actualmente esta exención de visados, en espera de la plena normalización de la circulación de personas acordada en abril de 2022.¹²

A este respecto, la recomendación sería seguir ofertado, aunque sea unilateralmente, la cooperación trasfronteriza más completa posible con el entorno marroquí, apoyándose en una base financiera española y europea, con la idea de crear “zonas de prosperidad compartida”.¹³ Igualmente, exigir el cumplimiento de los acuerdos de 2022 (Hoja de Ruta) y 2023 (XII Reunión de Alto Nivel¹⁴) respecto a “la plena normalización de la circulación de personas y de mercancías”, con aduanas comerciales en ambas Ciudades. Y, en general, reclamando el libre tránsito tal y como centenariamente se ha venido reconociendo por los dos países a sus ciudadanos de las regiones de Tetuán-

¹¹ Exención de visado para los residentes en las provincias de Tetuán y Nador, en materia de pequeño tráfico fronterizo entre Ceuta y Melilla y las provincias marroquíes de Tetuán y Nador recogida en la Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla, efectuada con ocasión de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990. Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión de 25 de junio de 1991, apartado III.1.b del Acta Final BOE, nº 163, de 5 de abril de 1994, p. 10392.

¹² Resolución de 13 de diciembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se acuerda mantener el cierre parcial temporal de los puestos terrestres habilitados para la entrada y la salida de España a través de las ciudades de Ceuta y Melilla, BOE nº 300, de 15 de diciembre de 2022.

¹³ “Tragsatec hará los planes estratégicos de Ceuta y Melilla con “zonas de prosperidad compartida” con Marruecos”, *Europa Press*, 15/XII/2021, <https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-tragsatec-hara-planes-estrategicos-ceuta-melilla-zonas-prosperidad-compartida-marruecos-20211215141126.html>.

“Albares: La apertura ordenada de las aduanas de Ceuta y Melilla busca crear ‘una zona de prosperidad compartida’”, *Europa Press*, 01/III/2023, <https://www.europapress.es/nacional/noticia-albares-dice-apertura-ordenada-aduanas-ceuta-melilla-busca-crear-zona-prosperidad-compartida-20230227170151.html>.

¹⁴ Declaración Conjunta XII Reunión de Alto Nivel Marruecos-España (1-2 de febrero 2023) *Peace & Security* nº 11, 2023, Documentación, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/10303>.

Ceuta y Melilla-Nador. Aunque quizás al mismo tiempo las Ciudades deben buscar vincularse a áreas de prosperidad en el territorio peninsular.¹⁵

2.8. Gibraltar-Ceuta y Melilla, Ciudades democráticas del círculo del Estrecho

Durante mucho tiempo, Marruecos equiparó las situaciones de Ceuta y de Melilla con la reclamación española sobre Gibraltar. Aquí un dato muy relevante, que a España le interesa explorar.

La asociación de los casos 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; a veces incluso aireada con ocasión de crisis hispano-británicas.¹⁶ Claro que son supuestos de naturaleza completamente diferentes.¹⁷

Sin embargo, desde finales de los años 80, Marruecos no realiza la comparación entre ambos supuestos a uno y otro lado del Estrecho, paralelismo que era otrora frecuente en su estrategia reivindicadora.

Entonces, si el comparativo Gibraltar-Ceuta-Melilla no le interesa hacerlo valer a Marruecos, es posible que esta comparación sí sea de valor para los intereses de España ahora y en el futuro.

Probablemente el actual silencio comparativo de Marruecos se debe al reconocimiento del proceso de autodeterminación interna y al compromiso de consultar a la población en el caso de Gibraltar. En el fondo, se trata de la necesidad de ofrecer respeto democrático a los principales afectados en Gibraltar y en el Campo de Gibraltar, integrando los intereses de la población en las decisiones sobre el futuro de estos territorios. Es entonces una cuestión democrática esencial que a Marruecos probablemente no le interesa volcar tal cual en las Ciudades Autónomas.

Hay que especificar que la consulta a la población tiene un razonamiento y una motivación diferentes en el caso de Gibraltar respecto al caso de las Ciudades Autónomas.

Por lo que hace a Gibraltar, su estatuto internacional de Territorio No Autónomo pendiente de descolonización, es supervisado por Naciones Unidas desde 1946. No existe un “pueblo” de Gibraltar con derecho a la autodeterminación externa, pues no lo reconoce la ONU ni el propio Reino Unido, ya que considera en vigor el último párrafo del Art. X del Tratado de Utrecht (derecho de retracto), interpretándolo en el sentido de que Gibraltar no puede ser independiente sin el consentimiento de España. En cambio,

¹⁵ Puede verse, por ejemplo, el Informe “La zona económica especial de Ceuta y Melilla. Una apuesta por el desarrollo y la prosperidad de las ciudades autónomas”, de D. Sánchez de la Cruz, Observatorio de Ceuta y Melilla, Instituto de Seguridad y Cultura, 2024.

¹⁶ Puede verse por ejemplo con motivo de la crisis de 2013, “The battle over Ceuta, Spain's African Gibraltar”, The Telegraph, 10/VIII/2013.

¹⁷ Nuestro análisis en “Gibraltar-Ceuta y Melilla, ejercicio comparativo desde el Derecho internacional”, en España y la Unión Europea en el orden internacional, AEPDIRI, Ed. Tirant, Valencia, 2017, págs. 179-192.

se debe escuchar (*listening*) los “intereses y aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al Derecho Internacional”, según las Resoluciones anuales de la Asamblea General de la ONU.¹⁸ Internacionalmente es, por tanto, preceptiva la “escucha” o “consulta” a la población de Gibraltar sobre sus intereses y aspiraciones respecto a la solución definitiva a la que lleguen el Reino Unido y España. Por otro lado, internamente, Gibraltar tiene su particular sistema democrático como territorio de ultramar (*British Overseas Territory*), no integrado en el Estado británico.

En cuanto a los campogibaltareños, internamente se deben tener en cuenta sus intereses, que progresivamente se han ido identificando e integrando en la posición española sobre lo que constituyen los intereses generales de España respecto a Gibraltar.¹⁹

Como cuestión interna y no internacionalizada, la consulta a la población ceutí y melillense se hace permanentemente en el marco de la democracia española, en las elecciones europeas, autonómicas/locales y generales (o referendos como el de la Constitución europea de 2004), en ejercicio del llamado derecho de autodeterminación interna. No existe un “pueblo” ceutí o melillense con derecho de autodeterminación externa, que pueda pronunciarse sobre su pertenencia o separación de un Estado, ni la cuestión está internacionalizada como sí lo está la de Gibraltar.

Por lo tanto, ni Gibraltar, ni Ceuta ni Melilla tienen derecho de autodeterminación externa (derecho a decidir su futuro mediante una consulta a su población, que incluya la opción de la independencia), mientras que las tres Ciudades tienen y ejercen su derecho de autodeterminación interna (derecho al gobierno democrático) bajo el paraguas y supervisión del Consejo de Europa y la UE.

En este contexto de diferentes situaciones, el comparativo Gibraltar-Ceuta y Melilla sobre el respeto democrático a los intereses de las poblaciones en las tres Ciudades puede ser apropiado como elemento de las narrativas sobre nuestra posición en las Ciudades Autónomas. Entre Ceuta, Melilla y Gibraltar hay una conexión democrática en la medida en que hay una obligación internacional de escuchar y tener en cuenta los intereses de la población gibraltareña, por España y el Reino Unido. Mientras que, internamente, España incorpora los intereses de los campogibaltareños en su posición y los españoles de Ceuta y Melilla se expresan periódicamente en elecciones en un régimen democrático con valores europeos.

¹⁸ Según la fórmula acuñada y reiterada anualmente, con la misma redacción desde la última modificación en 2013: “La Asamblea General, (...) insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar,...”. En la versión británica: “The General Assembly, (...) (a) Urges the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that are legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question of Gibraltar, ...”. El inicial Consenso del “Comité de los 24”, de 16 de octubre de 1964, ya estableció la necesidad de tener en cuenta “los intereses de los habitantes del territorio”.

¹⁹ Este aspecto puede verse en nuestro análisis: “Gibraltar, ‘año cero’: *Brexit*, soberanía y nuevas oportunidades de España”, *ARI* 75/2016, 20/X/2016, pp. 5, 13, 16.

A España le interesa potenciar esta conexión democrática entre las Ciudades europeas del círculo del Estrecho frente a Marruecos. La vinculación al Consejo de Europa y a la UE, común y fortísima en las tres ciudades, es razón de peso que hace que las tres Ciudades compartan el formar parte del espacio democrático europeo.

Con todo, sus caracteres institucionales y económicos tan singulares podrían estar mejor entrelazados. Actualmente, Gibraltar, tras el *Brexit*, se encuentra en un momento decisivo en sus relaciones con España, pues está negociándose un tratado específico Reino Unido-UE sobre Gibraltar que regulará establemente las relaciones de Gibraltar con España y la UE. Hay dos ideas que interesa destacar respecto a las Ciudades Autónomas.

En primer lugar, ambas Ciudades deberían estar incorporadas al proceso negociador, ya que pueden verse afectadas de manera directa o indirecta por la futura “área de prosperidad compartida” campogibraltarreña en la zona del Estrecho.²⁰ De hecho, el *Brexit* ya ha tenido un efecto económico positivo en Ceuta. Hay mecanismos previstos en la Ley de Tratados para la incorporación de Ceuta y Melilla a la negociación en la delegación española,²¹ a fin de hacer valer los intereses de estas Ciudades y su asociación al área internacionalizada de prosperidad que se pretende en la provincia de Cádiz.

En segundo lugar, es más que probable que un futuro modelo gibraltareño como ciudad “internacionalizada”, amparada bajo la bandera de la UE, plantee una referencia teórica y práctica al otro lado del Estrecho. Si se conforma una nueva realidad estable en Gibraltar y el área del Campo de Gibraltar mediante un Tratado de la Unión, a España podría servirle el formato en alguna estrategia hacia Marruecos. De todas formas, el comparativo internacional con las Ciudades al otro lado del Estrecho será inevitable.

2.9. Estatuto singular como Ciudades Europeas del Mediterráneo sur

Esta situación y circunstancias únicas avalan el reforzamiento de las Ciudades dotándolas de un estatuto especial en el marco de la UE.

Un estatuto jurídico único en el derecho de la UE vendría determinado por una denominación específica, que puede ser la de “Ciudades Europeas del Mediterráneo sur”, muy condicionadas por su naturaleza de Ciudades de la Unión con frontera exterior terrestre en África. Pero también porque son Ciudades que aúnan su condición de territorios de la Unión donde se aplica el sistema jurídico del Consejo de Europa y por

²⁰ Punto 8 de las Directrices de Negociación del Consejo, cfr. “Mandato negociador para el Tratado entre el Reino Unido y la UE con respecto a Gibraltar, 5 de octubre de 2021: Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones, así como las directrices de negociación”, *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*, (4), 2021, p. 15 <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/8394>.

²¹ Cfr. Los Artículos 11.3 (“Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán participar en las negociaciones de un tratado internacional en los términos previstos en el título V.”) y 51.1 (“Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por objeto materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial”) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, *BOE* nº 288, de 28 de noviembre de 2014. Ceuta y Melilla también pueden celebrar Acuerdos Internacionales Administrativos y Acuerdos Internacionales no normativos, Arts. 52 y 53 de la Ley orgánica.

su ubicación única en la costa sur mediterránea. Este nuevo estatuto exclusivo de Ceuta y Melilla podría ser establecido por la UE *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.

Este posible nuevo estatuto a medida de las Ciudades podría encontrar bases jurídicas en los Tratados de la Unión para su creación.²² Especial atención merecería en este nuevo estatuto de la UE 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, con presencia de Frontex. Se trata no sólo de garantizar las mejores condiciones, superiores a las actuales, sino de que exista en la normativa europea una previsión de programas específicos y de adaptación de los Fondos a la situación singular de las Ciudades del Mediterráneo sur con frontera exterior en el continente africano, incluyendo la cooperación transfronteriza.

2.10. Geopolítica y obligación de proteger los espacios europeos de “seguridad democrática”

Ceuta y Melilla tienen un potencial enorme de proyección europea en la región del Mediterráneo occidental. Los espacios plenamente democráticos que constituyen las ciudades y su población multicultural deben integrar expresamente la geopolítica española pero también la geopolítica europea. En este contexto, existe una obligación para España y la UE de preservar la “seguridad democrática” de las Ciudades Autónomas.

España tiene una especial responsabilidad en el área del Estrecho como único Estado de la Unión con jurisdicción, soberanía y competencias para preservar y garantizar en estos territorios de la costa africana el espacio europeo de “seguridad democrática” vigente del Consejo de Europa y la UE. Se trata de la consecuencia más evidente de ser el único Estado europeo responsable de la seguridad de los espacios y territorios democráticos en la orilla sur europea, conjuntamente con la UE.

Nuestro argumento no es tanto forzar artificialmente a la UE a incorporarse o involucrarse en estas delicadas cuestiones entre España y Marruecos, 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 ha de garantizar que los valores democráticos y derechos humanos de la UE y del Consejo de Europa 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, donde proyecta competencias estatales y europeas.

²² Por ejemplo, Cohesión y Fondos estructurales (Arts. 177 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea-TFUE), gestión integrada de fronteras (Art. 77.1.C y 77.2.d TFUE), la cláusula de competencias implícitas (Art. 352.1 TFUE) o una combinación de éstas. En cualquier caso, una acción como la propuesta parece más factible que la de incorporar Ceuta y Melilla en la categoría de regiones ultraperiféricas de la UE (Arts. 349 y 355 TFUE).

Además, la conformación de una “Europa geopolítica” con proyección geoestratégica propia y universal apoya nuestra argumentación, añadiendo la necesidad de un específico eje geopolítico de seguridad propio de la UE focalizado en el estrecho de Gibraltar.

En un contexto como la guerra de agresión a Ucrania, la UE ha rechazado unánimemente la alteración mediante el uso de la fuerza de las fronteras y la integridad territorial de este país. La invasión en curso amenaza el orden internacional basado en normas y en los principios de la Carta de Naciones Unidas, así como el orden de seguridad existente en el continente europeo. El respeto a las fronteras de España, que son también las fronteras del territorio común de la Unión, debe ser exigido por la UE a los Estados que amenacen con la anexión de territorios y cambios de fronteras en el área del Estrecho, con la misma intensidad con que la UE ha reaccionado en su acción exterior respecto a Ucrania.

Conclusiones

La renovación de las narrativas y discursos de España sobre las Ciudades de Ceuta y Melilla es conveniente, dada la actual situación de cambios sistémicos en la sociedad y orden internacional, y la necesidad de anticipar y prevenir escenarios de crisis. Eventualmente, la lógica de los medios, foros internacionales y opinión pública internacional podría no ir conforme con la lógica jurídica esgrimida frecuentemente por España.

Además, España tiene tradicionalmente una posición reactiva en sus relaciones con Marruecos, lo que hace que la reclamación permanente marroquí de redimir parte del territorio constitucional español sea una constante. Esto hace a nuestro vecino del sur único para la política exterior española.

La renovación de narrativas incide especialmente en las Ciudades e impacta en aspectos como la terminología, los títulos jurídicos, las aduanas, la cooperación transfronteriza y la conexión con Gibraltar.

Hay dos aspectos que destacamos para apoyar las nuevas narrativas; por una parte, basar el eje del discurso sobre la antinomia Democracia-Valores europeos / Autoritarismo-Iliberalismo, lo que permite proyectar asertivamente la realidad de los espacios democráticos españoles y europeos que constituyen las Ciudades con plena aplicación de los principios básicos de derechos humanos, Estado de derecho y democracia, incluida la identidad plurisecular multicultural y multirreligiosa de las Ciudades.

Por otra parte, se propone crear un estatuto específico de derecho de la Unión amoldado a las necesidades de Ceuta y Melilla, como Ciudades Europeas del Mediterráneo sur, lo que realzaría su condición de Ciudades de la UE únicas en el contexto español, europeo y mediterráneo. Este nuevo estatuto aseguraría legal, institucional y financieramente su condición de espacios democráticos.

España, pero también la UE, tienen una especial responsabilidad geopolítica de garantizar a los 170.000 ciudadanos de estos territorios del área del Estrecho el espacio europeo de seguridad democrática vigente, que conforman la UE y el Consejo de Europa en el territorio europeo. El interés de la UE es también reforzar su implicación en la zona, al haberse convertido la región del Estrecho en un eje geopolítico de dimensión continental, en el que la UE debe vigilar las amenazas y actos que puedan quebrantar el orden de seguridad y fronteras del territorio de la Unión.

Estas nuevas narrativas y funciones que se proponen para las Ciudades podrían inscribirse en una más amplia política y geoestrategia exterior española diseñada para la región sur, necesaria para que España pueda alcanzar su estatura estratégica y asumir sus responsabilidades como Estado miembro de la UE. Pero, especialmente, es necesaria porque el riesgo de no tener una geoestrategia exterior específica para la región del Estrecho es que España, en lugar de utilizar el enorme potencial de su situación geopolítica, sea víctima de la misma.