

CEUTA Y MELILLA: LA UNIÓN  
EUROPEA EN LA ORILLA SUR  
DEL MEDITERRÁNEO

PROPUESTAS DE CONSOLIDACIÓN EUROPEA  
PARA LAS CIUDADES, ISLAS Y PEÑONES  
DE ESPAÑA

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA (Directora)  
ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ (Director)  
MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ  
JESÚS VERDÚ BAEZA  
MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN  
JUAN DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ

# CEUTA Y MELILLA: LA UNIÓN EUROPEA EN LA ORILLA SUR DEL MEDITERRÁNEO

PROPUESTAS DE CONSOLIDACIÓN  
EUROPEA PARA LAS CIUDADES, ISLAS  
Y PEÑONES DE ESPAÑA

Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho,  
Grupo de Investigación SEJ-572

U N E D  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA  
CEUTA

CEUTA  
2023



OBSERVATORIO  
**DE CEUTA Y MELILLA**  
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA



SERIE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES  
Y EUROPEOS DE CÁDIZ

© LOS AUTORES  
© UNED CEUTA  
ISBN: 978-84-127511-3-0 • GR. 1580-2023  
Edita: Editorial Tleo. Granada  
Tfns.: 958 22 64 94

Preimpresión: TADIGRA, S.L. Granada  
Diseño de cubierta: TADIGRA, S.L. Granada  
Imprime: Printhus. Bilbao

*Printed in Spain*

*Impreso en España*

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

# ÍNDICE

POR UNA CONSOLIDACIÓN DE EUROPA EN EL ÁREA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR. PRESENTACIÓN .....	9
<i>Alejandro del Valle Gálvez e Inmaculada González García</i>	
Capítulo 1. CEUTA Y MELILLA Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON MARRUECOS, TRAS LA NUEVA RELACIÓN DE VECINDAD Y DE COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ INICIADA EN 2022 .....	17
<i>Inmaculada González García</i>	
Capítulo 2. ‘WEAPONISING MIGRATION’. CEUTA Y MELILLA EN LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS, SU REFORZAMIENTO ESTRATÉGICO COMO CIUDADES DE LA UE EN LA ORILLA SUR DEL MEDITERRÁNEO.....	51
<i>Alejandro del Valle Gálvez</i>	
Capítulo 3. SOBRE LA PERTENENCIA DE CEUTA Y MELILLA AL ESPACIO SCHENGEN: ALGUNAS PROPUESTAS EN MATERIA DE VISADOS .....	77
<i>Miguel A. Acosta Sánchez</i>	
Capítulo 4. LA INTEGRACIÓN DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNIÓN ADUANERA EUROPEA Y EL PAPEL DE LAS ADUANAS EN EL MARCO DE UNAS RELACIONES COMERCIALES NORMALIZADAS CON MARRUECOS .....	97
<i>Miguel Ángel Cepillo Galvín</i>	

- Capítulo 5. ESTRATEGIAS DE FUTURO PARA CEUTA  
Y MELILLA: ¿CIUDADES INTERNACIONALIZADAS?  
¿UN SÁHARA DIVIDIDO? LA VINCULACIÓN A GIBRALTAR  
Y AL SÁHARA OCCIDENTAL EN LA REGIÓN DEL ESTRECHO ..117  
Alejandro del Valle Gálvez
- Capítulo 6. LAS ISLAS CHAFARINAS. PROTECCION AMBIENTAL  
EN EL DERECHO EUROPEO ..... 139  
Jesús Verdú Baeza
- Capítulo 7. SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS CIUDADES  
AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA..... 157  
Miguel A. Acosta Sánchez
- Capítulo 8. LOS PEÑONES DE VÉLEZ Y ALHUCEMAS,  
PROPUESTAS PARA SU CONVERSION EN LUGARES  
DE REENCUENTRO Y MEMORIA DE LAS GUERRAS DEL RIF ... 175  
Alejandro del Valle Gálvez
- Capítulo 9. CEUTA Y MELILLA ANTE LAS INSTITUCIONES,  
ASOCIACIONES Y REDES DE REGIONES Y CIUDADES  
EUROPEAS: PROPUESTAS PARA UNA MAYOR PROYECCION ..... 187  
Juan Domingo Torrejón Rodríguez

# POR UNA CONSOLIDACIÓN DE EUROPA EN EL ÁREA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR. PRESENTACIÓN

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ<sup>1</sup>  
INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA<sup>2</sup>

Los territorios de España en la orilla sur del Mediterráneo tienen unas características propias que constituyen una original esencia para la historia e identidad de la nación española. En realidad, son territorios de muy distinta condición, pues junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, tenemos a Vélez de la Gomera, que es un peñón integrado en la costa marroquí; otro peñón que en realidad son tres islas en una bahía, Alhucemas; y un conjunto de islas o archipiélago cercano a la costa mediterránea marroquí y argelina (Islas Chafarinas). Nos referimos a estos territorios como las *Ciudades, Islas y Peñones* de España en África, o en la orilla sur del Mediterráneo.

Para el ordenamiento español, desde luego, estos territorios forman parte del Reino de España, 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.

<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.

<sup>2</sup> Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Investigadora Principal del Proyecto de I+D (2020-2022) «La incidencia del Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar-Campo de Gibraltar y Andalucía», Centro de Estudios Andaluces, ref. PRY2015/19. Publicación realizada en el marco del Grupo de Investigación SEJ-572 'Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho' (Responsable A. del Valle Gálvez), así como 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.

Por lo que hace a su estatuto en la Unión Europea – UE, Ceuta, Melilla y los territorios españoles en la costa norteafricana tienen ciertas peculiaridades en Derecho Europeo. Son parte integrante del Reino de España en tanto que miembro de la UE. Pero las Ciudades cuentan con algunas especificidades que se establecieron en el Acta de Adhesión de España de 1985 a las entonces Comunidades europeas. La principal va referida a la no integración en la Unión Aduanera. Y es de destacar que posteriormente, en 1991, en el momento de la Adhesión al Convenio de Aplicación de Schengen de 1990, España realizó unas Declaraciones relativas a las Ciudades de Ceuta y Melilla en el Acta Final, especificando que la integración en Schengen conllevaba una excepción para las Ciudades, en la medida en que se instauraba un doble control de frontera exterior.

Estas Ciudades, Islas y Peñones españoles en el Mediterráneo sur 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.

Los territorios, como parte del Reino de España, 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. Sin embargo, las cuestiones territoriales permanecen en lo más profundo de las relaciones bilaterales, y mantienen un potencial enorme de conflictividad en las relaciones hispano-marroquíes. La crisis de Perejil de 2002 y la crisis de Ceuta de 2021 demuestran el peligro y potencial desestabilizador para España de estas decisiones marroquíes unilaterales decididas y activadas por Marruecos desde su velada estructura palaciega de poder, o Majzén.

Actualmente, existe la realidad y la percepción de que Ceuta y Melilla necesitan de un decisivo cambio que garantice el anclaje en la Unión Europea, y la visibilidad jurídica e institucional de una más completa europeidad. En efecto, las relaciones con Marruecos y su utilización de la inmigración para otras finalidades de política exterior, vivamente expuesta con la crisis de Ceuta de Mayo de 2021, demostraron que España debe compensar el desequilibrio existente en los temas territoriales con una mayor consolidación de la UE en las Ciudades y territorios norteafricanos. En este sentido, España debe desplegar el potencial que le corresponde como Estado miembro en la garantía y aplicación de las políticas y acciones de la UE en el área del Estrecho.

La intensificación de la consolidación europea de los territorios españoles en África debe llevar a potenciar y completar en las Ciudades Autónomas su vinculación a la UE; además de 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.

Además, 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 y del Consejo de Europa relativos a Democracia, Estado de Derecho y protección de derechos humanos.

Por otra parte, es en interés de la UE también este reforzamiento de su presencia e implicación en la zona, al haberse convertido la región del Estrecho en un eje geopolítico de dimensión continental, que requiere de una geoestrategia coordinada entre la UE y España.

\*\*\*\*\*

El presente libro analiza la actual situación de Ceuta, Melilla y los otros territorios de España en aspectos clave jurídicos e institucionales relacionados con la UE. Los Capítulos tienen una estructura sencilla y alejada de los moldes académicos formales, con la idea de presentar finalmente unas propuestas concretas para cada una de las temáticas tratadas.

Creemos que es un gran valor en esta obra colectiva el que se planteen una serie de propuestas concretas en cada Capítulo, con acciones, medidas y estrategias para mejorar y reforzar la europeidad y plena pertenencia de Ceuta y Melilla a la Unión Europea, Consejo de Europa y otros organismos europeos. 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, a fin de condicionar la política exterior y acción exterior española hacia la Región del Estrecho.

Este libro tiene su origen en el Informe *La consolidación europea de Ceuta, Melilla y los otros territorios españoles en el norte de África*, Informe de Junio de 2022 del Observatorio de Ceuta y Melilla. Este Observatorio fue creado en el seno del Instituto de Seguridad y Cultura, y ya ha publicado previamente varios Informes relevantes sobre las Ciudades Autónomas. Nuestro Informe con sus propuestas fue expuesto en el Congreso de los Diputados en Junio de 2022, y luego presentado en los Centros UNED de Ceuta y de Melilla en Septiembre y Octubre de 2022.

El libro supone una actualización y desarrollo por los autores de cada uno de los temas tratados, y que en los Capítulos del libro serían los siguientes.

La cooperación transfronteriza de las Ciudades de Ceuta y Melilla con Marruecos, tras la nueva relación de vecindad y de cooperación hispano-marroquí iniciada en 2022, es tratada por **Inmaculada González García** (Capítulo 1). La autora plantea cómo las reivindicaciones de carácter territorial han limitado las posibilidades de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos en el marco de la Política Europea de Vecindad, sugiriendo modalidades y propuestas para las Ciudades Autónomas españolas en la “nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos” iniciada a comienzos de 2022.

En los temas bilaterales la faceta territorial tiene un enorme potencial desestabilizador. España ha seguido tradicionalmente una actitud reactiva ante las reclamaciones territoriales de Marruecos, lo que ha dado lugar a una relación bilateral desequilibrada en favor del vecino del sur. Pero la pugna por el Sáhara le ha llevado recientemente a Marruecos a la utilización explícita del arma migratoria en 2021, lo que ha supuesto subir un escalón en la política ofensiva 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, que se examinan por **Alejandro del Valle Gálvez** en el Capítulo 2 “*Weaponising Migration. Ceuta y Melilla en las relaciones España-Marruecos, su reforzamiento estratégico como ciudades de la UE en la orilla sur del Mediterráneo*”. Las estrategias de consolidación europea más inmediatas y a corto plazo pasan por analizar sus posibilidades como regiones ultraperiféricas. También especialmente se plantea dotar a las Ciudades Autónomas de inmediato de un estatuto particular y adaptado a la singularidad específica de estas Ciudades, como Ciudades UE de frontera exterior en la Orilla sur del Mediterráneo, estatuto que podría ser establecido *ex novo* como solución a medida para las Ciudades. Y es que su 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.

Uno de los temas más relevantes y a debate en las Ciudades es la modalidad de pertenencia al área Schengen. **Miguel Acosta Sánchez** en el Capítulo 3 plantea cuestiones “*Sobre la pertenencia de Ceuta y Melilla al espacio Schengen: algunas propuestas en materia de visados*”. En este Capítulo se analizan las características y peculiaridades del sistema Schengen en las Ciudades. La pertenencia de Ceuta y Melilla al espacio Schengen está determinada por el régimen fronterizo plurisecular en ambas ciudades, derivado de Tratados internacionales del siglo XIX, así como por las particularidades de sus pasos fronterizos. El régimen de exención de visados con las regiones marroquíes limítrofes, Nador y Tetuán, debe favorecer el desarrollo socio-económico de la zona en beneficio de ambos países.

El análisis de la cuestión relativa a la integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera lo analiza **Miguel Ángel Cepillo Galvín** en el Capítulo 4. En “*La integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera europea y el papel de las aduanas en el marco de unas relaciones comerciales normalizadas con Marruecos*”, el autor indica que la integración aduanera debe concebirse más allá de los aspectos estrictamente económicos para ubicarla en un marco mucho más amplio, político y estratégico, condicionante del futuro de ambas Ciudades Autónomas. Esta integración tiene ahora un escenario particularmente propicio con la nueva hoja de ruta en las relaciones España-Marruecos de abril de 2022.

A la hora de prospectar posibilidades y escenarios a largo plazo, hay que partir del hecho de que Ceuta y Melilla se encuentran incardinadas en la *Región del Estrecho*, en el contexto de una realidad de conjunto con amplio espectro de actores y factores de las relaciones internacionales en esta Región. Y aquí se idean y presentan algunas propuestas por **Alejandro del Valle Gálvez** en “*Estrategias de futuro para Ceuta y Melilla: ¿Ciudades internacionalizadas? ¿un Sáhara dividido? La vinculación a Gibraltar y al Sáhara Occidental en la Región del Estrecho*” (Capítulo 5). Las posibilidades y estrategias a medio y largo plazo sitúan modalidades vinculadas al caso de Gibraltar y a la hipótesis de Ciudades internacionalizadas bajo bandera UE; o desvelan conexión con el tema del Sáhara Occidental en la política exterior española. Se hace necesario dar coherencia global a los planteamientos de los intereses españoles, con perspectivas geoestratégicas de futuro, por lo que debe reconocerse la influencia que puede tener una solución para Gibraltar como ciudad internacionalizada bajo la égida de la UE. Pero también hay que incluir en la perspectiva de conjunto la situación del Sáhara, pues es cierta su influencia 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 el territorio y crear un pequeño Estado saharauí, puede ser también valorada en este contexto.

En “*Las islas Chafarinas. Protección ambiental en el derecho europeo*”, **Jesús Verdú Baeza** analiza la aplicabilidad de programas medioambientales internacionales y europeos en las Islas Chafarinas (Capítulo 6). Este archipiélago es también objeto de reclamación territorial por parte de Marruecos, y sus espacios marítimos no han sido formalmente delimitados en el ordenamiento jurídico interno español. Se trata de un territorio con una especial vulnerabilidad, objeto de controversias jurídicas y recurrentes crisis políticas con Marruecos. Tiene la especial singularidad de que la totalidad del archipiélago es espacio protegido en el marco del Derecho ambiental europeo. Los valores ambientales del territorio proporcionan oportunidades de cooperación transfronteriza con Marruecos, pudiendo utilizarse instrumentos de generación de confianza mutua.

Una de las cuestiones que debe analizarse siempre es el de la defensa de las Ciudades. **Miguel Acosta Sánchez** expone este tema en el Capítulo 7 (“*Seguridad y defensa en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla*”). Las Ciudades no aparecen como territorios cubiertos por la cláusula de legítima defensa de la OTAN, si bien serían susceptibles de ser objeto de consultas ente las partes ante un peligro para la integridad, independencia o seguridad de cualquiera de ellos. No obstante, Ceuta y Melilla sí estarían cubiertas por la cláusula de legítima defensa colectiva recogida en el art. 42.7 TUE. Esto último debería manifestarse de forma clara en la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España, además de dotarle de una dimensión europea a través de los mecanismos previstos en la Política Común de Seguridad y Defensa. También se propone establecer planes operativos, de contingencia y de desarrollo de capacidades en el futuro Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla.

La cuestión de las otras islas y peñones en la costa mediterránea sur es examinada con nuevas propuestas por **Alejandro del Valle Gálvez** en *Los Peñones de Vélez y Alhucemas, propuestas para su conversión en lugares de reencuentro y memoria de las guerras del Rif* (Capítulo 8). Debido al limbo jurídico en que se encuentran en Derecho español las Islas y Peñones, se argumenta la necesidad de intensificar las referencias normativas españolas y europeas; además, se propone considerar unas nuevas funciones para los Peñones en los planos simbólicos y reconciliadores, como lugares de Memoria e interpretación histórica de las guerras en el Rif.

Hay una institucionalización pendiente con organismos y redes europeas de Regiones y Ciudades que Ceuta y Melilla pueden explorar para reforzar su condición de territorio europeo. Un exhaustivo análisis de estas posibilidades lo realiza **Juan Domingo Torrejón Rodríguez** en “*Ceuta y Melilla ante las instituciones, asociaciones y redes de regiones y ciudades europeas: propuestas para una mayor proyección*” (Capítulo 9). La inserción de Ceuta y Melilla en el marco institucional de la Unión Europea, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales, así como en las redes de entidades locales y regionales de ámbito europeo, ha obtenido ciertos logros. Pero esta participación podría ser mayor, pudiendo incluir una involucración en la toma de decisiones en la Comisión, o en el Comité de las Regiones. Especialmente fuera de la UE y del Consejo de Europa, es mínima la participación de Ceuta y Melilla en redes y asociaciones de entidades locales y regionales.

Los autores somos un grupo de profesores e investigadores del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, vinculados al Centro de Excelencia *Jean Monnet* ‘Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores Europeas – Migration and Human Rights in Europe’s External Borders’. En el marco del Grupo de Investigación “Centro de Estudios Internacionales

y Europeos del Área del Estrecho”, desarrollamos desde el año 2000 una larga trayectoria investigadora en cuestiones internacionales y europeas en el área y región del Estrecho de Gibraltar; en particular, centradas en las temáticas de la controversia de Gibraltar, relaciones con Marruecos, cooperación trasfronteriza, inmigración, seguridad, medioambiente, espacios marítimos, Ceuta y Melilla, entre otros, con investigaciones amparadas por convocatorias europeas y Proyectos I+D nacionales y autonómicos, ininterrumpidamente desde 2005. Los resultados pueden constatarse en la Serie de libros ‘Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz’, así como en las Revistas electrónicas internacionales *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*, y *Peace & Security-Paix et Sécurité internationales - EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, que se editan por el Grupo de Investigación.

El Observatorio de Ceuta y Melilla fue, como hemos señalado, el que nos realizó la proposición inicial, por vía de su Director el Dr. Carlos Echeverría Jesús, y que llevó a un Informe con variadas propuestas e hipótesis de trabajo. Los diferentes capítulos y secciones analizadas en aquel Informe ahora se convierten en un libro más desarrollado y actualizado, gracias a la UNED Ceuta, y a la iniciativa de su Director D. Francisco Javier González Vázquez, y del Secretario Académico D. Enrique Ávila Pérez, quienes nos dieron su confianza para este empeño editorial. Desde la UNED de Ceuta y desde nuestro Grupo de Investigación de Cádiz buscamos y fomentamos nuevas ideas y propuestas concretas sobre los múltiples aspectos relativos a Ceuta, Melilla y Europa, para un debate de futuro que no sólo debe ser académico, porque esencialmente va dirigido a la sociedad española.

Mayo de 2023,

Alejandro del Valle Gálvez  
Inmaculada González García