# ESPAÑOLIDAD DE CEUTA. GEOPOLÍTICA Y ESCENARIOS FUTUROS

AUTOR

EUGENIO RIBÓN SEISDEDOS

*Abogado ICAM*

*Septiembre 2026*

Atenea

# Índice

**00** — **Consideración preliminar.** 3

**01** — **Historia de Ceuta y su incuestionable españolidad.** 4

**02** — **Geopolítica ceutí e importancia para España, la Unión Europea y el mundo.** 6

**03** — **Situación actual: de la emergencia a una política de estado.** 9

**04** — **Escenarios futuros tras la crisis: soberanía, resiliencia y decisión de estado.** 11

Normalización cooperativa: cooperación sin dependencia, con la máxima prudencia. 11

Fricción crónica y coerción por debajo del umbral de la agresión. 13

Internacionalización narrativa y diplomática de la reivindicación. 14

Apertura de una negociación sobre soberanía, cosoberanía o estatuto especial. 15

Europeización efectiva y clarificación aliada. 16

Escalada grave o intento de hecho consumado. 17

El escenario que España debe construir: soberanía cotidiana y futuro compartido. 18

**05** — **Conclusión.** 21

# ESPAÑOLIDAD DE CEUTA. GEOPOLITICA Y ESCENARIOS FUTUROS

*Eugenio Ribón Seisdedos. Abogado ICAM.*

**Ceuta es española por continuidad histórica, reconocimiento convencional, integración constitucional y ciudadanía democrática. Su defensa constituye un deber nacional y un interés europeo, que han de ejercerse con suficiencia soberana, rigor probatorio y pleno respeto al Estado de Derecho.**

## Consideración preliminar.

Hay territorios que el mapa sitúa en el borde y la Historia coloca en el centro. Ceuta es uno de ellos. Su reducido espacio físico contrasta con la densidad de significados que encierra: memoria de España, frontera exterior de Europa, puerta del Mediterráneo, balcón sobre el Estrecho y comunidad cívica en la que la pluralidad religiosa y cultural no debilita la pertenencia común, sino que la hace visible y cotidiana.

El presente informe sucinto, preparado para la Asociación Atenea, organiza sus tesis en torno a cuatro cuestiones esenciales: (i) la consistencia histórica y jurídica de la españolidad ceutí; (ii) su valor geopolítico para España, la Unión Europea y (iii) la seguridad internacional tras los acontecimientos de julio de 2026: y (iv) los escenarios futuros que se abren tras la crisis, con especial atención al mantenimiento, la erosión material o la eventual pretensión de discusión de la soberanía española sobre Ceuta. La premisa metodológica es deliberadamente exigente: una causa tan sólida no necesita exageraciones. Debe defenderse con Historia, Derecho, estrategia y verdad.

Ceuta no puede contemplarse como una anomalía geográfica, una concesión provisional ni una frontera cuya estabilidad dependa de la benevolencia ajena. Es una parte integrante de España habitada por ciudadanos españoles. De esa afirmación no se deriva una política de hostilidad hacia Marruecos ni una indiferencia frente al sufrimiento de quienes migran. Se deriva algo más elemental: el deber de todo Estado democrático de proteger a su población, ejercer efectivamente su soberanía, controlar sus fronteras y hacerlo sin abdicar de la legalidad que le confiere legitimidad. La fortaleza constitucional consiste precisamente en no aceptar la falsa alternativa entre firmeza y derechos.

# 1. HISTORIA DE CEUTA Y SU INCUESTIONABLE ESPAÑOLIDAD.

La historia de Ceuta comienza mucho antes de la formación de los Estados contemporáneos. Su posición en la encrucijada de las rutas marítimas atlánticas y mediterráneas hizo de ella, desde la Antigüedad y durante todo el Medievo, un lugar de intercambio, vigilancia y tránsito. La investigación arqueológica la describe como una auténtica «bisagra» entre la Península Ibérica y el Magreb, sometida a sucesivas influencias políticas y culturales, pero siempre determinada por el Estrecho[1]. Esa condición no es una circunstancia accesoria: explica por qué Ceuta ha sido codiciada, defendida y poblada como punto de enlace entre dos continentes y dos mares.

La conquista portuguesa de 1415 abrió una etapa decisiva. Ceuta quedó vinculada al espacio político ibérico y a la primera expansión ultramarina europea. Reconocer esta raíz portuguesa no debilita su españolidad actual, al contrario, la explica con mayor nobleza y precisión. La identidad histórica de Ceuta es acumulativa. Conserva en su bandera y en su escudo la huella lusitana, del mismo modo que conserva la impronta mediterránea, norteafricana, cristiana, musulmana, judía e hindú de su sociedad. España no necesita borrar ninguna de esas capas para afirmar la pertenencia común. Una nación segura de sí misma integra su historia, no la mutila.

La crisis dinástica de 1640 constituye el momento cardinal. Tras la restauración de la independencia portuguesa, la vinculación de Ceuta a la Corona española no nació de una ocupación posterior que sustituyera a la población local ni de una decisión colonial tardía. Los estudios desarrollados por ANTONIO JOSÉ RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ[2] y JOSEFINA CASTILLA SOTO[3] muestran que la mayor parte de la población ceutí reconoció a Felipe IV como rey legítimo y que, superadas las dudas iniciales, la ciudad optó por permanecer fiel a la Monarquía Hispánica. La élite local, aunque de origen portugués, era ya natural de Ceuta y actuó atendiendo a la preservación de su propia comunidad. Esta decisión histórica no debe interpretarse con categorías plebiscitarias actuales que serían

[1] Vid. GÓMEZ MARTÍNEZ, S. «Antecedentes en las relaciones entre Ceuta y el Occidente de la Península Ibérica: la evidencia material (siglos VIII al XIII)», en Los orígenes de la expansión europea. Ceuta 1415, Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes, 2019, pp. 17-30, especialmente pp. 17-18; GOZALBES CRAVIOTO, C. «Un paseo por la conquista portuguesa de Ceuta», en la misma obra, Ceuta, 2019, pp. 221-239.

[2] RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, A. J., «Una ciudad entre dos reinos: Ceuta entre Portugal y la Monarquía Hispánica (1640-1665)», Cadernos do Arquivo Municipal, 2.ª serie, núm. 4, Lisboa, 2015, pp. 185-216, especialmente pp. 188-190;

[3] CASTILLA SOTO, Josefina, «Algunas consideraciones sobre la lealtad de Ceuta a la Corona Hispánica en 1640», Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV, núm. 4, Madrid, UNED, 1991, pp. 125-136, especialmente p. 132.

anacrónicas, pero tampoco puede ser vaciada de significado: expresa una continuidad política consciente y una temprana voluntad ceutí de permanecer vinculada a la Corona española.

El Tratado de Lisboa de 1668 otorgó forma internacional a aquella realidad. Al poner fin a la guerra entre Portugal y España, ordenó la restitución de plazas y territorios, con una excepción expresa: Ceuta quedaría en poder de España. El dato es jurídicamente capital. La españolidad ceutí no descansa solo en la eficacia posesoria ni en una narración unilateral, sino que fue reconocida por Portugal en el tratado que consagró su propia independencia. Desde entonces, la continuidad del ejercicio español de soberanía no ha sufrido interrupción.

La relación convencional con Marruecos ofrece un segundo hito. El Tratado de Paz y Amistad de 26 de abril de 1860[4], partió de una expresión inequívoca: la «plaza española de Ceuta». Marruecos convino en ampliar el territorio jurisdiccional de Ceuta y cedió a la Reina de las Españas, «en pleno dominio y soberanía», el espacio comprendido hasta la línea pactada; además, asumió el compromiso de hacer respetar por sus súbditos los territorios que quedaban bajo soberanía española. El tratado no creó la españolidad de la ciudad, que era anterior, sino que la presupuso y delimitó convencionalmente su entorno fronterizo.

La Constitución de 1978 culmina esta continuidad en clave democrática. La soberanía nacional reside en el pueblo español (artículo 1.2), la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española (artículo 2) y el Estatuto de Autonomía de Ceuta, aprobado por la Ley Orgánica 1/1995, proclama en su artículo 1 que Ceuta es «parte integrante de la Nación española». Su autogobierno no es una fórmula transitoria, sino la expresión institucional de una ciudadanía plena, integrada en el sistema constitucional y llamada a participar en la solidaridad entre todos los territorios de España.

La conclusión histórica y jurídica puede formularse sin estridencias. Ceuta es española por continuidad, por tratados, por Constitución y por ciudadanía. Las reivindicaciones políticas exteriores no alteran el título jurídico ni atenúan las obligaciones del Estado. La geografía no decide la soberanía: España posee territorios insulares, peninsulares y norteafricanos, y todos tienen la misma dignidad constitucional. Ceuta no es menos España por estar en África, como Canarias no deja de serlo por estar frente a sus costas. Su españolidad no es una consigna defensiva sino una realidad histórica vivida cada día por *los caballas*.

[4] Tratado de Paz y Amistad entre España y Marruecos, hecho en Tetuán el 26 de abril de 1860, artículos II a VII, Gaceta de Madrid, núm. 157, Madrid, 5 de junio de 1860, pp. 1-2.

# 2. GEOPOLÍTICA CEUTÍ E IMPORTANCIA PARA ESPAÑA, LA UNIÓN EUROPEA Y EL MUNDO.

Ceuta no es una periferia. Es un punto de observación adelantado sobre uno de los espacios más sensibles del planeta: el Estrecho de Gibraltar, conexión natural entre el Atlántico y el Mediterráneo y corredor que enlaza Europa con las rutas de Oriente Próximo, el mar Rojo y el océano Índico. En su entorno convergen navegación comercial, movilidad de personas, seguridad energética, pesca, comunicaciones, intereses militares, crimen organizado y cooperación antiterrorista. La ciudad ocupa, por ello, una posición cuyo valor excede con mucho su tamaño.

Para España, Ceuta cumple al menos cuatro funciones estratégicas. La primera es constitucional: materializa la integridad territorial y la igualdad de todos los ciudadanos ante el deber de protección del Estado. La segunda es defensiva: contribuye al conocimiento y vigilancia del flanco sur, del Estrecho y del Mediterráneo occidental. La tercera es logística y económica: su puerto, sus conexiones con la Península y su tejido comercial son elementos de continuidad territorial y de presencia española en una zona de intercambio permanente. La cuarta es diplomática: convierte a España en interlocutor directo de las dinámicas del Magreb, del Sahel y del Mediterráneo, no desde la distancia, sino desde la experiencia cotidiana de una frontera viva.

Esta posición genera oportunidades, pero también vulnerabilidades. Ceuta depende de comunicaciones marítimas, abastecimiento, energía, agua, telecomunicaciones y evacuación sanitaria que deben seguir funcionando incluso bajo presión. Una frontera puede permanecer formalmente bajo soberanía española y, sin embargo, volverse materialmente frágil si su control cotidiano, su economía o sus servicios esenciales quedan subordinados a la cooperación discrecional de un tercero. De ahí la doctrina de la «suficiencia soberana» formulada en nuestro reciente artículo[5]: cooperar intensamente con Marruecos es razonable y deseable, pero carecer de alternativa operativa cuando esa cooperación se reduce o desaparece es estratégicamente inaceptable.

La suficiencia soberana no equivale a autarquía, aislamiento ni militarización permanente. Significa disponer de personal, inteligencia, infraestructuras, reservas y planes de continuidad capaces de sostener la ciudad durante una crisis. Significa que la relación bilateral pueda desarrollarse desde la reciprocidad y no desde la vulnerabilidad. Como hemos señalado al abordar la importancia de la doctrina de cultura

[5] RIBÓN SEISDEDOS, Eugenio, «Ceuta: deber constitucional de defensa de la soberanía y respuesta española», Diario LA LEY, Sección Doctrina, Madrid, 2 de septiembre de 2026.

de defensa[6], el conocimiento, la comunicación, la concienciación y el compromiso constituyen una secuencia necesaria para que la sociedad comprenda por qué la prevención y la disuasión son también servicios públicos que protegen derechos y bienestar.[7]

Para la Unión Europea, Ceuta es una frontera exterior. Lo que sucede en ella no es un problema municipal ni una peculiaridad bilateral hispano-marroquí: afecta al espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, a la política común de fronteras, asilo y retorno y al principio de solidaridad del artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo y, en particular, el Reglamento (UE) 2024/1359 sobre crisis e instrumentalización y la reforma del Código de fronteras Schengen mediante el Reglamento (UE) 2024/1717, ofrecen instrumentos para responder a llegadas masivas o a la utilización deliberada de movimientos de población con finalidad desestabilizadora.

La instrumentalización migratoria exige precisión moral y jurídica. La literatura internacional ha estudiado la denominada *coercive engineered migration*[7]: flujos creados, facilitados o aprovechados para obtener concesiones políticas, económicas o militares. Pero el concepto califica la conducta de quien instrumentaliza, no a la persona instrumentalizada. Quien llega conserva su dignidad, su derecho a ser identificado, la posibilidad de solicitar protección y, si es menor o vulnerable, las garantías reforzadas correspondientes. Una potencia que utiliza la necesidad humana como herramienta de presión busca también provocar que el Estado afectado traicione sus principios. España y Europa solo ganan esa confrontación si conservan simultáneamente el control y el Derecho.

La crisis de mayo de 2021 ya demostró la dimensión europea del problema. El Parlamento Europeo[8] rechazó expresamente la utilización por Marruecos del control fronterizo, la migración y los menores como instrumento de presión política contra España, reafirmó que Ceuta es frontera exterior de la Unión y recordó la inviolabilidad de las fronteras nacionales de los Estados miembros. Aquel precedente no autoriza a imputar automáticamente cualquier episodio posterior a las autoridades marroquíes, pero impide considerar inverosímil la repetición de una estrategia semejante y obliga a mantener mecanismos europeos de alerta, atribución y respuesta.

---

[6] SANTIAGO MARÍN, J. M.; ACEDO PEQUE, L.; RIBÓN SEISDEDOS, E.; BELTRÁN AMAGO, M.; GIL GARCÍA, A.; PÉREZ DE ARMIÑÁN GONZÁLEZ DE AMEZÚA, M., "Pedagogía de la cultura de la defensa", Documento de Opinión IEEE 75/2024, Boletín IEEE, núm. 35, Ministerio de Defensa, Madrid, 2024, pp. 295-310

[7] Cfr. GREENHILL, K. M., Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2010, p. 13; BÖHMELT, T., «Coercive engineered migrations and environmental stress», Journal of Peace Research, vol. 62, núm. 7, 2025, pp. 2435-2444

[8] PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 10 de junio de 2021 sobre la vulneración 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, P9_TA(2021)0289, apartados 6 a 9

La dimensión atlántica requiere igual rigor. El artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte permite solicitar consultas cuando un aliado considere amenazadas su integridad territorial, independencia política o seguridad, sin establecer una limitación geográfica comparable a la del artículo 6. En cambio, la cobertura territorial automática del artículo 5 respecto del suelo de Ceuta y Melilla sigue suscitando una incertidumbre jurídica real, pues ambas ciudades se encuentran geográficamente en África. Esa duda no equivale a abandono: un ataque podría afectar a fuerzas, buques o aeronaves comprendidos por el Tratado, y la decisión aliada tendría una dimensión política y casuística. Pero la ambigüedad aconseja dos políticas simultáneas: promover una clarificación expresa en la OTAN y mantener capacidad nacional suficiente para asegurar la defensa inicial de todo el territorio. La cláusula de asistencia del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, por su parte, no presenta la misma duda geográfica sobre Ceuta, aunque exige una agresión armada y no se activa por cualquier presión híbrida.

Para la comunidad internacional, la estabilidad de Ceuta y del Estrecho interesa por razones que trascienden la soberanía española: seguridad de la navegación, continuidad de las cadenas logísticas, prevención del terrorismo y del tráfico de personas, gestión ordenada de la movilidad, cooperación con el Magreb y contención de la inestabilidad procedente del Sahel. El análisis estratégico del flanco sur ha destacado la conexión entre Norte de África, presión migratoria, desinformación, infraestructuras críticas y competición entre potencias. Ceuta es, por tanto, un sensor y un laboratorio. En ella se comprueba si Europa puede defender una frontera sin deshumanizarla, cooperar sin quedar cautiva y ejercer poder sin renunciar al Derecho.

# 3. SITUACIÓN ACTUAL: DE LA EMERGENCIA A UNA POLÍTICA DE ESTADO.

Los acontecimientos de los días 30 y 31 de julio de 2026 han colocado a Ceuta en una situación excepcional. Las cifras difundidas durante la crisis han variado y deben manejarse con prudencia, pero no pueden esconder la dimensión de la magnitud. No existe todavía un censo público definitivo e independientemente auditado que permita convertir estimaciones administrativas en hechos incontrovertibles. Sí existe, en cambio, un dato oficial indiscutible: el propio Boletín Oficial del Estado ha calificado la presión sufrida por las capacidades de control fronterizo, identificación, atención humanitaria, acogida y servicios públicos como «inédita» y la situación como carente de precedentes en la vida ordinaria de la ciudad.

La respuesta normativa confirma la gravedad. El Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, declaró la situación de interés para la Seguridad Nacional en Ceuta al amparo de la Ley 36/2015; el Real Decreto 705/2026, de 26 de agosto, aprobó la correspondiente Declaración de Recursos. El Real Decreto 706/2026, de 1 de septiembre, adaptó la declaración inicial. Y, el Real Decreto 718/2026, de 2 de septiembre, volvió a ordenar los recursos disponibles. A ello se añadió el Real Decreto-ley 22/2026, de 1 de septiembre, con medidas urgentes de apoyo social y económico. La sucesión de disposiciones no debe interpretarse como un mero expediente burocrático. Supone el reconocimiento jurídico de que la crisis rebasa la gestión ordinaria de extranjería y afecta de manera transversal a seguridad, justicia, protección de menores, sanidad, transporte, abastecimiento, economía y relaciones exteriores.

A 3 de septiembre de 2026, la prioridad inmediata sigue siendo recuperar la normalidad, identificar a las personas que permanecen irregularmente en la ciudad, tramitar con rapidez las solicitudes de protección que procedan, ejecutar los retornos legalmente posibles y sostener los servicios públicos. El Gobierno ha anunciado un plan de choque de 309 millones de euros para 2026, distribuido entre servicios esenciales, seguridad, acogida y apoyo a empresas y trabajadores; ha comunicado la habilitación de más de 3.400 plazas adicionales y ha solicitado apoyo de Frontex, Europol y la Agencia de Asilo de la Unión Europea para el triaje, la investigación de redes, la interpretación y la gestión de expedientes. Son medidas necesarias. Su suficiencia dependerá, sin embargo, de la ejecución real, la coordinación institucional, la transparencia de los datos y la capacidad para convertir la emergencia en estructura estable.

La primera exigencia de esa estructura es probatoria. El debate público no debe oscilar entre dos simplificaciones igualmente irresponsables: exonerar anticipadamente a Marruecos por conveniencia diplomática o atribuirle

de forma concluyente la organización de los hechos sin un expediente completo. El método adecuado distingue cinco planos: hechos comprobados; estimaciones; indicios; inferencias razonables; y atribución jurídica de una conducta estatal. El antecedente de 2021, la simultaneidad de las llegadas, su procedencia de un espacio sometido a intenso control y su aptitud para saturar Ceuta justifican una investigación formal. Pero una declaración de responsabilidad internacional, una contramedida o una reclamación de reparación exigen identificar la obligación incumplida y probar la intervención, dirección, adopción o una omisión jurídicamente relevante.

España debe constituir un expediente nacional de atribución coordinado por el Departamento de Seguridad Nacional, con información de inteligencia, Guardia Civil, Policía Nacional, Vigilancia Aduanera, Fuerzas Armadas y servicios diplomáticos. Ha de reconstruir movimientos y despliegues, convocatorias y campañas digitales, redes logísticas y financieras, cooperación consular, comunicaciones bilaterales y evolución de los retornos. Debe existir una versión clasificada para la decisión y otra pública, suficientemente motivada, para el control parlamentario y la interlocución con la Unión Europea y la OTAN. La credibilidad de España se protege no exagerando la prueba; su soberanía, no minimizando los indicios.

La segunda exigencia es operativa. Ceuta necesita un Plan Permanente de Suficiencia Soberana: refuerzo estable de Guardia Civil y Policía Nacional; vigilancia integrada terrestre, marítima y aérea; sensores y análisis de imágenes; reserva logística y sanitaria; comunicaciones seguras; capacidad portuaria; redundancia de agua, energía y telecomunicaciones; protocolos de refuerzo desde la Península; y ejercicios periódicos que partan del escenario más exigente, esto es, una cooperación marroquí nula o adversarial. La frontera no se protege solo en la línea física. Se protege cuando la ciudad continúa gobernada, abastecida, comunicada, atendida y jurídicamente operativa bajo presión.

La tercera exigencia es procedimental. La rapidez no nace de reducir garantías, sino de dotar de medios a los procedimientos. Deben funcionar de manera permanente equipos de identificación y retorno con policías, intérpretes, asistencia letrada, personal de asilo, sanidad, Fiscalía y especialistas en menores y vulnerabilidad. La STC 172/2020, de 19 de noviembre[9] condicionó la constitucionalidad del rechazo en frontera al respeto del Derecho internacional, el control judicial y la atención individual. La STS 814/2026, de 29 de junio[10] precisó que las personas interceptadas en el mar cuando tratan de llegar a nado no están comprendidas en la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000 y deben someterse al procedimiento ordinario de devolución. Las SSTS 86/2024, de 22 de enero[11] y 87/2024, de 22 de enero[12] recordaron, además, que los menores no pueden ser retornados mediante

[9] ECLI:ES:TC:2020:172
[10] ECLI:ES:TS:2026:2965
[11] ECLI:ES:TS:2024:114
[12] ECLI:ES:TS:2024:274

automatismos colectivos. El sistema puede ser acelerado, pero no puede ser anónimo.

La cuarta exigencia es europea. España debe solicitar y emplear plenamente el régimen de crisis del Reglamento (UE) 2024/1359, el apoyo operativo de Frontex, EUAA y Europol y los mecanismos de solidaridad. Las medidas de visados, financiación exterior, comercio o sanciones pertenecen en gran medida a la competencia de la Unión y serán más eficaces, legítimas y difíciles de eludir si se adoptan de forma europea. La europeización no diluye la soberanía española. Antes bien, multiplica su capacidad de defensa frente a una presión ejercida también contra una frontera común.

La quinta exigencia es social. El impacto sobre los ceutíes no puede quedar eclipsado por el debate nacional. La población ha soportado alteraciones de la movilidad, presión sobre servicios, incertidumbre económica y temor por la seguridad, al tiempo que funcionarios, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Fuerzas Armadas, sanitarios, docentes, profesionales de la Justicia, entidades sociales y voluntarios han sostenido la respuesta. El Estado debe compensar el coste, proteger el tejido empresarial, atender singularmente a los menores y reforzar la confianza. Ceuta no puede ser invocada solemnemente en los momentos de crisis y olvidada cuando regresa la normalidad informativa.

Finalmente, es necesaria una pedagogía nacional de la soberanía. Conocer la historia de Ceuta, explicar la función del Estrecho, distinguir presión híbrida de agresión armada, comprender el alcance real de la OTAN y de la Unión Europea y comunicar con transparencia los riesgos no alimenta el conflicto: lo previene. La desinformación prospera donde el Estado calla, improvisa o se contradice. Una comunicación veraz, periódica y serena constituye también una capacidad estratégica.

# 4. ESCENARIOS FUTUROS TRAS LA CRISIS: SOBERANÍA, RESILIENCIA Y DECISIÓN DE ESTADO.

Analizar escenarios futuros no equivale a formular profecías ni a atribuir como inevitable la conducta más adversa. Es, por el contrario, una obligación de prudencia estratégica. La crisis ha demostrado que el riesgo ceutí no se agota en el instante del cruce fronterizo, sino que prolonga sus efectos sobre la seguridad, el tejido económico, los servicios públicos, la confianza ciudadana y la posición internacional de España. El método correcto consiste en identificar futuros plausibles, valorar su probabilidad y su impacto y preparar respuestas graduadas antes de que los acontecimientos impongan decisiones precipitadas. Una política de Estado no puede adivinar el porvenir, pero debe reducir el número de sorpresas que pueden comprometerlo.

Los escenarios se ordenan en torno a una distinción capital. La soberanía posee una dimensión jurídica -el título y la pertenencia constitucional- y otra material -la capacidad cotidiana de gobernar, proteger, abastecer y comunicar el territorio-. Una crisis temporal no altera por sí sola el título español como tampoco una reivindicación exterior, por persistente que sea, produce una mutación jurídica automática. Pero la soberanía puede hacerse vulnerable si el Estado acepta una dependencia estructural, permite que se erosione la cohesión social o tolera que la normalidad de la ciudad quede condicionada a decisiones ajenas. El futuro de Ceuta no se jugará únicamente en declaraciones solemnes. Se decidirá también en la continuidad de los ferris, en la seguridad del puerto, en el suministro de agua y energía, en la fortaleza de su economía, en la calidad de sus servicios y en la convicción de los ceutíes de que España no llega solo cuando sobreviene la emergencia.

## 4.1. NORMALIZACIÓN COOPERATIVA: COOPERACIÓN SIN DEPENDENCIA, CON LA MÁXIMA PRUDENCIA.

El primer escenario, deseable, es el de una normalización cooperativa de las relaciones con Marruecos. España y Marruecos comparten intereses objetivos en seguridad, lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, movilidad ordenada, pesca, comercio, transporte y estabilidad del Estrecho. La cooperación no constituye una concesión, sino una herramienta legítima de buena vecindad cuando se apoya en reciprocidad, información verificable y cumplimiento de los compromisos asumidos. El Tratado de Amistad,

Buena Vecindad y Cooperación de 1991 proporciona un marco político y jurídico para esa relación, pero su eficacia exige que la lealtad no sea meramente declarativa y que los mecanismos de prevención, readmisión e investigación puedan evaluarse mediante indicadores objetivos.

Normalizar no puede significar regresar, sin memoria ni correcciones, al mismo estado de dependencia que permitió que una alteración de la cooperación exterior produjera efectos desproporcionados sobre Ceuta. La relación bilateral más estable no es aquella en la que España confía ciegamente en que el vecino mantendrá siempre la misma conducta, sino aquella en la que la suspensión de esa colaboración no basta para desbordar la ciudad. La doctrina de la suficiencia soberana obliga a conservar capacidades alternativas: vigilancia propia, reservas logísticas y sanitarias, comunicaciones redundantes, equipos permanentes de identificación y retorno, protección de menores, refuerzo marítimo y protocolos de reacción desde la Península. Cooperar desde la capacidad propia fortalece la confianza, pero cooperar desde la necesidad absoluta invita a la presión, por lo que esta deseable cooperación debe establecerse con la máxima prudencia habida cuenta de los acontecimientos vividos y experiencias cosechadas.

La normalización deberá tener, además, una dimensión social y económica. No habrá soberanía plenamente segura si Ceuta queda condenada a vivir entre crisis fronterizas, cierres comerciales y expectativas de abandono. El Estado ha de impulsar un modelo económico menos expuesto a decisiones unilaterales ajenas, asegurar la conectividad con la Península, reforzar el puerto, la sanidad, la educación, la vivienda y la formación, y ofrecer a los jóvenes un horizonte de permanencia y progreso. La prosperidad no sustituye a la defensa, pero forma parte de ella. Una ciudad cohesionada, con servicios públicos sólidos, tejido empresarial competitivo y confianza en sus instituciones es mucho más difícil de desestabilizar que una ciudad obligada a contemplar cada tensión bilateral como una amenaza existencial.

## 4.2. FRICCIÓN CRÓNICA Y COERCIÓN POR DEBAJO DEL UMBRAL DE LA AGRESIÓN.

El segundo escenario, probablemente el más exigente por su duración, es el de una fricción crónica articulada mediante presiones situadas por debajo del umbral de la agresión armada. Puede adoptar formas sucesivas o combinadas: tolerancia selectiva de salidas migratorias, ralentización de readmisiones, perturbaciones aduaneras o comerciales, restricciones de tránsito, campañas de desinformación, incidentes marítimos, presión sobre recursos esenciales, ciberataques de autoría ambigua o utilización de actores no

estatales. La experiencia sobre migración coercitiva y amenazas híbridas enseña que la eficacia de estas estrategias descansa precisamente en la dificultad para atribuir cada episodio, en la explotación de vulnerabilidades preexistentes y en la esperanza de que el Estado afectado prefiera una concesión silenciosa al coste de una respuesta sostenida.

El rigor probatorio seguirá siendo indispensable. No toda concentración migratoria, avería, protesta o decisión administrativa desfavorable puede imputarse a un Estado extranjero: confundir indicio con prueba debilitaría la credibilidad española. Pero la prudencia tampoco autoriza a fragmentar artificialmente acontecimientos que, contemplados en conjunto, revelen un patrón de presión. España necesita una capacidad permanente de atribución que integre inteligencia, datos fronterizos, imágenes terrestres y marítimas, análisis de redes, movimientos logísticos, cooperación consular y cronología diplomática. La respuesta debe graduarse conforme a la evidencia disponible: prevención y refuerzo ante el riesgo; requerimiento y retorsiones lícitas ante la falta de cooperación; contramedidas o reclamación de reparación únicamente cuando la responsabilidad quede jurídicamente consolidada.

El peligro principal de este escenario no sería una transferencia formal de soberanía, sino su erosión funcional. Una bandera puede continuar ondeando y, sin embargo, la vida diaria de una ciudad quedar cautiva de la voluntad de un tercero. Cuando el abastecimiento, el tránsito, el empleo, la seguridad o los servicios esenciales dependen de decisiones externas no compensadas por alternativas propias, la soberanía jurídica permanece, pero su ejercicio material se fractura. Por ello, la respuesta más contundente frente a la coerción híbrida no consiste siempre en elevar el tono, sino en eliminar la vulnerabilidad explotable. Cada dependencia crítica que España sustituya por una capacidad propia reduce el beneficio esperado de una nueva presión y, con ello, la probabilidad de que llegue a producirse.

## 4.3. INTERNACIONALIZACIÓN NARRATIVA Y DIPLOMÁTICA DE LA REIVINDICACIÓN.

Un tercer escenario consiste en la intensificación de una estrategia orientada a presentar la soberanía sobre Ceuta como una cuestión abierta o pendiente ante la comunidad internacional. Esa estrategia podría desarrollarse mediante declaraciones oficiales, cartografía, campañas académicas o mediáticas, resoluciones promovidas en foros multilaterales, presión sobre terceros Estados para que adopten un vocabulario equívoco o difusión sistemática de la expresión “territorio disputado”. El riesgo no radica en que la repetición de esas fórmulas modifique por sí misma el título jurídico español, sino

en que la ambigüedad diplomática, el cansancio o una comunicación insuficiente permitan que una reivindicación unilateral adquiera apariencia de controversia bilateral aceptada. En este escenario, ya nos estamos adentrando a la luz de las manifestaciones públicas de hasta tres ministros alauitas que ya han reivindicado la soberanía de Marruecos sobre nuestra españolísima Ceuta.

España debe evitar dos errores simétricos. El primero sería responder a toda afirmación exterior con una retórica desproporcionada que amplificase la campaña y presentase inseguridad donde existe continuidad histórica, reconocimiento convencional, integración constitucional y ciudadanía democrática. El segundo, más grave, sería aceptar expresiones ambiguas por comodidad diplomática, admitir implícitamente que la soberanía constituye una materia pendiente o tolerar que la cooperación migratoria se vincule a concesiones sobre el estatuto de la ciudad. El principio de libre determinación de los pueblos no es un atajo para la anexión por un Estado vecino ni permite convertir en objeto a una población cuya ciudadanía, derechos y voluntad política son reales.

La respuesta adecuada es una diplomacia preventiva de la verdad. España debería disponer de un expediente histórico-jurídico permanente, traducido a las principales lenguas de trabajo internacionales, que reúna el Tratado de Lisboa de 1668, el Tratado de 1860, la continuidad del ejercicio soberano, el Estatuto de Autonomía y la realidad democrática de la ciudadanía ceutí. Ese expediente ha de ser utilizado de forma proactiva por la red diplomática, las instituciones europeas, los centros de pensamiento, las universidades y la sociedad civil. Ninguna jurisdicción internacional puede ser impuesta a España por la mera formulación de una reclamación: el arbitraje o la Corte Internacional de Justicia requieren un fundamento de competencia aceptado por los Estados. La estrategia española debe ser serena, pero inequívoca.

## 4.4. APERTURA DE UNA NEGOCIACIÓN SOBRE SOBERANÍA, COSOBERANÍA O ESTATUTO ESPECIAL.

El cuarto escenario -no porque resulte necesario ni probable, sino porque sus consecuencias obligan a pensarlo con anticipación- sería la apertura formal o informal de una negociación sobre cesión, cosoberanía, administración compartida o estatuto territorial singular. Una crisis prolongada podría utilizarse para presentar alguna de estas fórmulas como precio de la estabilidad, de la cooperación fronteriza o de una mejora general de las relaciones bilaterales. El planteamiento debe rechazarse en su premisa de modo absoluto y sin ambages: ningún Estado democrático puede convertir la protección ordinaria de sus fronteras o el cumplimiento de compromisos de buena vecindad en contraprestación por discutir la

pertenencia de una parte de su territorio.

Desde la perspectiva constitucional, el Gobierno puede negociar sobre cooperación, tránsito, comercio, seguridad, medio ambiente o infraestructuras, pero no dispone por sí solo de la soberanía nacional ni de la integridad territorial. Un tratado que afectase a esta última requeriría, como mínimo, la autorización previa de las Cortes Generales conforme al artículo 94.1.c) de la Constitución. Si contuviera estipulaciones contrarias a la Constitución, el artículo 95.1 exigiría su previa revisión. Y una alteración de la pertenencia de Ceuta, proclamada como parte integrante de la Nación española por el artículo 1 de su Estatuto, afectaría directamente a los artículos 1.2 y 2 de la Norma Fundamental y, por tanto, al Título preliminar, haciendo constitucionalmente inexcusable el procedimiento agravado del artículo 168. La STC 103/2008, de 11 de septiembre[13], recordó que las decisiones que reconsideran la identidad o unidad del sujeto soberano conciernen al conjunto del pueblo español y solo pueden sustanciarse por el cauce formal de revisión constitucional.

La cosoberanía tampoco es una solución neutra situada a mitad de camino entre dos posiciones. Exige determinar quién legisla, quién juzga, quién controla la frontera, qué nacionalidad se ostenta, qué fuerzas protegen el territorio, qué Derecho europeo se aplica y cómo se resuelven los desacuerdos. Allí donde hoy existe claridad de título y responsabilidad, podría introducir una fuente permanente de conflicto y una invitación a nuevas presiones. El orden constitucional español no impide defender políticamente una reforma, pues no contiene cláusulas de intangibilidad material, pero impone, sin embargo, que cualquier revisión se proponga abiertamente, libre de coacción y mediante el procedimiento previsto. Precisamente por ello, la posición de Estado ha de ser nítida: cooperación sobre todo lo compatible con la buena vecindad si es posible con lealtad si, pero nunca disponibilidad de la soberanía.

## 4.5. EUROPEIZACIÓN EFECTIVA Y CLARIFICACIÓN ALIADA.

El quinto escenario es el de una europeización efectiva de la protección de Ceuta. No se trata de europeizar la titularidad de la soberanía, que corresponde a España, sino de extraer todas las consecuencias de que la ciudad constituye territorio de un Estado miembro y frontera exterior de la Unión. La solidaridad europea debe expresarse de forma estable en vigilancia, identificación, asilo, retorno, lucha contra redes criminales, financiación de servicios, protección de menores y resiliencia de infraestructuras. Frontex, la Agencia de Asilo de la Unión Europea y Europol no han de aparecer únicamente cuando la crisis alcanza los titulares, sino que deben integrarse en una arquitectura preventiva, sometida a dirección

[13] ECLI:ES:TC:2008:103

española, reglas claras y control de derechos. La europeización no diluye la soberanía española, al contrario, multiplica su capacidad de defensa frente a una presión que afecta también a un espacio común de libertad, seguridad y justicia.

En el plano atlántico subsiste una incertidumbre que no conviene ocultar. El artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte permite consultas cuando un aliado considere amenazadas su integridad territorial, independencia política o seguridad y no contiene la delimitación geográfica del artículo 6. La cobertura territorial automática del artículo 5 respecto del suelo de Ceuta y Melilla, en cambio, sigue siendo discutida por su ubicación geográfica en África. Esa ambigüedad no equivale a desprotección, porque un mismo episodio puede afectar a fuerzas, buques o aeronaves comprendidos por el Tratado y porque la decisión aliada es política y casuística, pero sí reduce certeza disuasoria y puede ser explotada por quien pretenda operar en zonas grises. Amén de la severa crisis interna que vive la propia OTAN en el nuevo escenario *trumpista.*

España debería promover una estrategia en dos tiempos. Primero, obtener una declaración política consensuada que afirme la indivisibilidad de la seguridad española, identifique expresamente a Ceuta y Melilla como territorios cuya agresión comprometería la seguridad aliada y garantice la consulta inmediata del artículo 4. Segundo, si la incertidumbre persistiera, impulsar un protocolo o una interpretación auténtica del artículo 6 aceptada por todos los aliados. La claridad declarativa deberá acompañarse de planeamiento: inclusión expresa de Ceuta en análisis de amenaza y contingencia, ejercicios conjuntos en el Estrecho, rutas de refuerzo, protección de puertos, espacio aéreo, cables y telecomunicaciones, defensa frente a drones y reservas logísticas. La cláusula de ayuda del artículo 42.7 TUE, que no presenta la misma duda geográfica, complementa ese marco cuando concurra una agresión armada. Ninguna alianza, sin embargo, exonera a España de asegurar la defensa inicial de su territorio.

A esta exigencia se añade una dimensión militar de la soberanía que conviene hacer explícita sin complejos. No basta con que España disponga, en el conjunto de su territorio, de fuerzas capaces de responder, es preciso que pueda impedir desde el primer momento que la demora del refuerzo marítimo o aéreo abra una ventana para el hecho consumado. Puede formularse, a estos efectos, la idea de una “soberanía de la primera hora”: la capacidad de preservar sin solución de continuidad el mando, el control y la defensa del territorio mientras se activa la respuesta nacional y aliada. Su garantía no exige una militarización ostentosa de Ceuta ni la atribución a las Fuerzas Armadas de funciones ordinarias de policía fronteriza, sino revisar y, cuando el análisis de amenaza lo demande, reforzar de modo estable, conjunto y tecnológicamente cualificado la fuerza existente, sus reservas previamente posicionadas y las rutas de refuerzo ensayadas desde la Península. La medida correcta de esa presencia no es un número abstracto de efectivos, sino su aptitud para negar una ventaja rápida, proteger las infraestructuras

críticas y asegurar la continuidad de la autoridad constitucional. El artículo 8.1 de la Constitución y los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 5/2005 fundamentan esa capacidad nacional. El artículo 3 del Tratado del Atlántico Norte recuerda que la solidaridad colectiva presupone una capacidad individual de resistencia continua y efectiva. Una presencia capaz de impedir que unas horas de sorpresa se conviertan en años de controversia no es una provocación, es una política responsable de paz.

## 4.6. ESCALADA GRAVE O INTENTO DE HECHO CONSUMADO.

El sexto escenario es el menos probable, pero el de mayor impacto: una escalada cualitativamente distinta que incluya incidentes armados, hostigamiento marítimo o aéreo, sabotaje de infraestructuras críticas, ciberataques con efectos físicos, bloqueo de comunicaciones o un intento de ocupación temporal destinado a crear un hecho consumado. Su consideración no autoriza a confundir categorías. Una afluencia de personas desarmadas, aunque hubiera sido deliberadamente facilitada, no constituye por sí sola una agresión armada y quienes migran no pueden ser tratados como combatientes. La preparación para la defensa exterior debe distinguirse con nitidez de la gestión policial, humanitaria y jurídica de la frontera.

Si se produjera una agresión armada, la primera responsabilidad seguiría siendo nacional. El artículo 8.1 de la Constitución y la Ley Orgánica 5/2005 atribuyen a las Fuerzas Armadas la garantía de la soberanía e independencia de España y la defensa de su integridad territorial, dentro de la dirección política del Gobierno y del respeto al Derecho internacional. Al mismo tiempo, España podría activar los mecanismos de legítima defensa individual y colectiva, la ayuda del artículo 42.7 TUE y, conforme a la naturaleza y localización de los hechos, las consultas y decisiones de la OTAN. El uso de la fuerza no crea por sí mismo un título jurídico sobre el territorio, pero puede crear una realidad operativa extremadamente costosa de revertir, razón por la cual la disuasión debe impedir que una ventaja táctica de horas se convierta en un problema estratégico de años.

Preparar este escenario no es alimentar la guerra, es reducir su probabilidad *(si vis pacem, para bellum)*. La defensa eficaz exige inteligencia temprana, presencia proporcionada, capacidad de refuerzo, continuidad del mando, protección civil, reservas de suministros, comunicaciones seguras y una diplomacia que haga visible de antemano el coste de cualquier agresión. La paz duradera no se construye sobre la amenaza permanente ni sobre la exhibición innecesaria de fuerza, pero tampoco sobre la esperanza de que el riesgo desaparecerá si se evita nombrarlo. La disuasión responsable es una política de paz porque demuestra que ningún intento de alterar por la fuerza la situación de Ceuta obtendría beneficio.

## 4.7. EL ESCENARIO QUE ESPAÑA DEBE CONSTRUIR: SOBERANÍA COTIDIANA Y FUTURO COMPARTIDO.

Los escenarios anteriores no son compartimentos estancos. La cooperación puede convivir con episodios de fricción. La presión híbrida puede acompañarse de una campaña diplomática. Y la clarificación europea o atlántica puede avanzar mientras subsisten diferencias bilaterales. Por ello, España no debe esperar a descubrir qué escenario se materializa para comenzar a actuar. Ha de construir deliberadamente el futuro más favorable: una Ceuta segura, próspera, cohesionada, plenamente conectada con la Península, integrada en la estrategia europea del Estrecho y capaz de resistir cualquier interrupción temporal de la cooperación exterior.

Ese futuro exige un Pacto de Estado para Ceuta con horizonte plurianual, dotación presupuestaria estable, objetivos mensurables y evaluación parlamentaria. Obviamente un Pacto de Estado implica desterrar la mezquindad de cualquier rédito político a medio plazo de los principales actores políticos. Debe integrar seguridad y defensa, pero también agua, energía, comunicaciones, puerto, transporte, sanidad, educación, universidad, vivienda, empleo, digitalización y protección del patrimonio. La presencia del Estado no se mide únicamente por el número de efectivos durante una emergencia, sino por la normalidad con la que un ciudadano puede estudiar, trabajar, emprender, recibir atención médica y proyectar su vida sin sentir que la frontera lo condena a la incertidumbre. La mejor muralla de una soberanía democrática es una comunidad con futuro.

Ese Pacto de Estado no debe agotarse en el refuerzo de la seguridad, en la reparación de los daños ocasionados por la crisis o en una sucesión de ayudas coyunturales cuya memoria desaparezca con la emergencia. Ha de incorporar una verdadera política de inversión estratégica que permita a Ceuta producir conocimiento, atraer talento, generar empleo cualificado y ofrecer a sus jóvenes un proyecto vital completo. Puede hablarse, en este sentido, de una “soberanía de futuro”: la capacidad del Estado para convertir la pertenencia constitucional en oportunidades tangibles, servicios excelentes y confianza cotidiana. La ciudadanía no mide la presencia de España únicamente cuando contempla un despliegue extraordinario. La reconoce también cuando encuentra una sanidad capaz de atenderla, una universidad que retiene y atrae talento, una economía que abre horizontes y unas instituciones que no administran la frontera como provisionalidad, sino la ciudad como promesa.

La inversión deberá responder a criterios de especialización, permanencia y utilidad real. Ceuta no necesita edificios inaugurados sin plantilla, centros nominales sin masa científica ni titulaciones duplicadas que no guarden relación con sus ventajas o necesidades. Necesita proyectos tractores dotados durante un horizonte suficiente, conectados con redes nacionales y europeas y evaluados por sus resultados:

profesionales que se establecen, estudiantes que llegan, jóvenes ceutíes que encuentran empleo, empresas que nacen, servicios públicos que mejoran e investigación que se transfiere. La excelencia no reside en el nombre de una institución, sino en la continuidad de su financiación, la calidad de sus equipos, la conexión con el territorio y su capacidad para transformar la vida de quienes lo habitan.

En el ámbito sanitario, una de las actuaciones más coherentes sería elevar la formación ya existente mediante la creación de un posible Instituto Universitario de Excelencia en Enfermería, Emergencias y Salud del Estrecho. No se trataría de reproducir una facultad convencional, sino de construir sobre la base disponible una especialización reconocible en urgencias y cuidados críticos, catástrofes, salvamento, asistencia marítima, salud pública mediterránea, salud mental comunitaria, telemedicina y simulación clínica avanzada. Un centro de estas características fortalecería el sistema sanitario ceutí, favorecería la captación y permanencia de profesionales y convertiría a la ciudad en un lugar al que se acude para aprender y para investigar, no en un territorio del que necesariamente haya que partir para completar una trayectoria académica o profesional.

Junto a esa apuesta sanitaria, Ceuta reúne condiciones singulares para albergar una Escuela o Instituto de Ingeniería de Sistemas Críticos del Estrecho, especializado en agua, energía, comunicaciones e infraestructuras resilientes. La desalación, la depuración y reutilización del agua, las microrredes energéticas, el almacenamiento, la protección de telecomunicaciones, la ciberseguridad, la corrosión marina, el mantenimiento predictivo y la continuidad de servicios esenciales no son materias abstractas para la ciudad, sino necesidades estructurales. Convertirlas en objeto de docencia, investigación y transferencia permitiría que una vulnerabilidad geográfica se transformase en ventaja científica. Ceuta podría funcionar como laboratorio real de soluciones aplicables a territorios insulares, ciudades portuarias, enclaves fronterizos y regiones expuestas a interrupciones logísticas o energéticas.

La dimensión marítima ofrece un tercer ámbito de especialización entre Ceuta y Algeciras. Un Centro Nacional de Economía Azul, Puertos Inteligentes y Seguridad Marítima podría integrar logística portuaria, digitalización y ciberseguridad de las instalaciones, combustibles limpios, protección de infraestructuras subacuáticas, vehículos no tripulados, prevención de vertidos, salvamento y gestión de contingencias en el Estrecho. Vinculado al puerto, a la universidad, a la Formación Profesional y al tejido empresarial, permitiría que la posición geográfica de Ceuta, junto a Algeciras, dejara de ser contemplada solo como fuente de riesgo y fuese aprovechada también como activo económico y tecnológico. Tanto Ceuta como Algeciras ocupan un lugar excepcional para estudiar y prestar servicios sobre aquello que cada día sucede ante sus costas.

La inversión universitaria debe completarse con una Ciudad de la Formación Profesional

Estratégica y con centros de alta especialización social. La primera habría de articular formación dual en logística, operaciones portuarias, mantenimiento de instalaciones de agua y energía, telecomunicaciones, ciberseguridad, emergencias sanitarias, atención a la dependencia, rehabilitación eficiente y turismo de calidad. Los segundos podrían abordar salud mental infantil y juvenil, convivencia, educación inclusiva, mediación intercultural, prevención de la radicalización y alfabetización frente a la desinformación. La fortaleza de Ceuta no reside únicamente en su posición, sino también en la pluralidad de una sociedad que convive bajo una ciudadanía común. Convertir esa experiencia en conocimiento, cualificación profesional y servicio público tendría un valor nacional y europeo.

Ninguna de estas iniciativas alcanzará su finalidad si no se acompaña de becas, residencia universitaria, vivienda asequible para profesionales, plantillas estables, incentivos a la investigación, prácticas vinculadas al empleo y participación de la sociedad ceutí en su diseño y evaluación. La excelencia debe atraer talento exterior, pero también resultar accesible para quienes han nacido y crecido en la ciudad. No se trata de construir una isla académica ajena a Ceuta, sino de hacer de Ceuta un ecosistema de formación, innovación y bienestar conectado con la Península, Europa y el Mediterráneo.

El valor de estas inversiones sería económico y social, pero también geopolítico. Una ciudad que ofrece educación, empleo, sanidad, conocimiento y expectativas resulta menos vulnerable al desaliento, a la dependencia y a la presión exterior. La cohesión ciudadana, la confianza institucional y la voluntad de permanecer son asimismo capacidades estratégicas. Ceuta no necesita únicamente que España la defienda cuando es puesta a prueba. Necesita comprobar, todos los días, que España cree en ella. La soberanía más firme es aquella que, además de proteger un territorio, hace posible que sus ciudadanos quieran seguir construyendo en él su futuro.

La política material necesita una pedagogía nacional. España debe conocer mejor su geografía, explicar la función del Estrecho, comprender las amenazas híbridas, distinguirlas de la agresión armada y asumir que la defensa de Ceuta no corresponde solo a quienes viven en ella. El conocimiento, la comunicación, la concienciación y el compromiso permiten convertir una reacción episódica en cultura de seguridad. La transparencia compatible con la información clasificada, la participación de la Ciudad, el trabajo de universidades, colegios profesionales y centros de pensamiento y una comunicación pública veraz son instrumentos de cohesión y también de disuasión.

Ceuta no puede ser ofrecida como pago por la cooperación que el Derecho y la buena vecindad ya exigen, ni convertida en moneda de intercambio de una estabilidad siempre provisional. Un país que trata como negociables a sus ciudadanos fronterizos se debilita a sí mismo. Un país que los protege con Derecho, recursos y afecto fortalece toda su comunidad política. El futuro de Ceuta no está escrito por su geografía ni por la persistencia de

una reivindicación exterior. Depende de la voluntad, la previsión y la capacidad de España. La respuesta más sólida será una ciudad que funcione, un Estado que permanezca, una Europa que reconozca allí su frontera y una nación que pueda decir a los ceutíes, no solo con palabras sino con hechos: no estáis solos.

# CONCLUSIÓN.

Ceuta no pide privilegios. Pide igualdad constitucional. Pide que la distancia marítima no se convierta en distancia política; que su condición fronteriza no rebaje la protección debida a sus ciudadanos; y que la pluralidad de su sociedad sea reconocida como una fortaleza española y europea.

Su historia acredita una continuidad que atraviesa siglos, tratados y regímenes políticos. Su geografía la convierte en pieza esencial del Estrecho, del flanco sur y de la frontera exterior europea. Su situación actual demuestra que la soberanía no se conserva únicamente mediante declaraciones, sino con presencia, inteligencia, infraestructuras, Derecho, diplomacia y solidaridad. La mejor respuesta no es la más ruidosa, sino la que elimina vulnerabilidades, atribuye responsabilidades con pruebas, impone costes legítimos cuando proceda y mantiene abierta una vía de cooperación leal.

España debe poder defender Ceuta por sí misma y, al mismo tiempo, hacer que Europa comprenda que allí se protege una frontera común. Debe retornar a quien legalmente corresponda y amparar a quien tenga derecho a protección. Debe cooperar con Marruecos, pero nunca depender de su voluntad hasta el punto de comprometer el control efectivo de la ciudad. Debe exigir respeto sin renunciar al suyo propio.

Ceuta no es el final de España. Es uno de los lugares en los que España comienza. En sus murallas, en su puerto, en sus barrios y en la convivencia diaria de sus ciudadanos se expresa una idea de nación que merece ser preservada: firme en su soberanía, abierta en su cultura, europea en sus valores y consciente de que ninguna paz duradera se construye desde la debilidad. Defender Ceuta es defender a los ceutíes. Y defender a los ceutíes es cumplir, sin grandilocuencia, pero sin vacilación, el deber constitucional de España.

# ANEXO I. DECÁLOGO DE MEDIDAS

**01** Expediente nacional de atribución.
Crear, bajo la coordinación del Departamento de Seguridad Nacional, un expediente que reúna información policial, militar, diplomática y de inteligencia sobre los episodios de presión sufridos por Ceuta

**02** Evaluación rigurosa de la prueba.
Diferenciar en todo momento entre hechos acreditados, estimaciones, indicios y atribuciones jurídicas. El expediente contará con una versión clasificada y otra pública para el control parlamentario y la interlocución con la Unión Europea y la OTAN.

**03** Plan Permanente de Suficiencia Soberana.
Reforzar de forma estable la vigilancia terrestre, marítima y aérea, los medios tecnológicos, las comunicaciones seguras y la capacidad de respuesta desde la Península.

**04** Continuidad de los servicios esenciales.
Establecer reservas y alternativas operativas para garantizar, en situaciones de crisis, el abastecimiento, la atención sanitaria y el funcionamiento del agua, la energía y las telecomunicaciones. Estos mecanismos se comprobarán mediante ejercicios periódicos.

**05** Equipos permanentes de identificación, asilo y retorno.
Dotar a Ceuta de equipos suficientes de policías, intérpretes, abogados, personal de asilo, sanitarios y especialistas en menores para tramitar con rapidez cada expediente.

**06** Procedimientos rápidos y garantistas.
Asegurar una atención individualizada, el control judicial cuando proceda y una protección reforzada de los menores y las personas vulnerables. La rapidez no podrá alcanzarse a costa de las garantías legales.

**07** Activación de los instrumentos europeos de crisis.
Preparar la aplicación del régimen europeo de crisis y de los mecanismos de solidaridad previstos para situaciones de llegadas masivas o instrumentalización migratoria.

**08** Cooperación estable con las agencias europeas.
Integrar de manera permanente el apoyo de Frontex, Europol y la Agencia de Asilo de la Unión Europea, bajo dirección española y con pleno respeto a los derechos fundamentales.

**09** Plan de apoyo a la sociedad ceutí.
Aprobar un programa plurianual para sostener los servicios públicos, proteger el empleo y el tejido empresarial y atender a las personas y colectivos más afectados por la crisis.

**10** Información pública y cultura de seguridad.
Explicar de forma periódica y rigurosa la situación de Ceuta, la función estratégica del Estrecho y la naturaleza de las amenazas híbridas. La transparencia deberá ser compatible con la protección de la información clasificada.