

EL MAR TERRITORIAL DE CEUTA

Enrique Pérez Ramírez
Vicealmirante, retirado

Resumen

El problema de fondo del mar territorial de Ceuta es que Marruecos no reconoce la soberanía española sobre Ceuta y, por tanto, considera sus aguas como marroquíes. El paso de buques de guerra por el mar territorial de otro estado, si no es paso inocente, puede considerarse un simple incidente, pero, si es frecuente y de cierta entidad, o está relacionado con otras actividades similares, podrían constituir acciones de guerra híbrida, que habría que contestar con una adecuada gestión de crisis.

PALABRAS CLAVE: MAR TERRITORIAL, CEUTA, PASO INOCENTE, GUERRA HÍBRIDA

INTRODUCCIÓN.

Los pasados 30 y 31 de julio, mientras se producía una entrada masiva de inmigrantes irregulares por la frontera del Tarajal en Ceuta, la fragata marroquí *Mohamed VI* y varios patrulleros permanecieron en las inmediaciones del puerto de Ceuta, en aguas españolas¹. En los días siguientes se registraron al menos dos entradas más de buques de la Marina marroquí en aguas españolas, sin que en ninguno de los casos las autoridades españolas tuvieran conocimiento previo de estos movimientos. España destacó a la zona un buque de acción marítima y, posteriormente, una fragata, y los buques marroquíes se retiraron fuera de las aguas españolas.

EL MAR TERRITORIAL.

La soberanía de los estados ribereños de mares u océanos no se limita a su territorio nacional, sino que se extiende a una “franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial”². La existencia de ese mar territorial no hay que solicitarla ni declararla. Existe siempre. Lo que sí hay que establecer es su anchura,

¹ GONZALEZ, Miguel. *Buques de guerra marroquíes entraron en aguas de Ceuta coincidiendo con la entrada masiva de inmigrantes*. El País, 12 de octubre de 2026.

² CNUDM Art 2.1 La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial.

ya que la norma que lo define, que es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), sólo establece un límite superior de 12 millas³.

La línea de base desde la que se mide esa anchura es la línea de bajamar o las líneas de base recta que se establezcan por el estado ribereño de acuerdo con lo que estipula la Convención.

En la frontera entre estados adyacentes, el mar territorial de cada uno de ellos se extiende hasta la línea media entre sus líneas de base⁴.

EL CASO DE CEUTA

En 1973, Marruecos aprobó por ley unas “aguas territoriales” de 12 millas de anchura⁵ y en 1975 definió en sus costas unas líneas de base recta que se apoyaban en puntos de la costa española de Ceuta y Melilla y dejaban dentro de las aguas Interiores marroquíes a ambas ciudades y a los peñones, considerándolas como territorio marroquí⁶. Este decreto fue duramente protestado por España⁷.

Dos años después, España fijó la anchura de su mar territorial en 12 millas⁸ y estableció líneas de base recta⁹ en gran parte de su costa, aunque no lo hizo en Ceuta, Melilla y los peñones, entre otras zonas, lo que habría sido una forma de hacer referencia expresamente a la españolidad de esos enclaves, dado que la ley sobre el mar territorial no cita expresamente ninguna parte del territorio.

Todas estas leyes y decretos son anteriores a la CNUDM, que se aprobó en 1982, aunque la Conferencia del Mar estaba ya muy avanzada y las disposiciones referentes al mar territorial estaban prácticamente acordadas.

Cuando Marruecos ratificó la CNUDM en 2007, incluyó en el instrumento de ratificación una declaración interpretativa en la que expresaba con toda claridad que Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas y los peñones de

³ CNUDM Art 3 Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención.

⁴ CNUDM art 15 Cuando las costas de dos Estados sean adyacentes o se hallen situadas frente a frente, ninguno de dichos Estados tendrá derecho, salvo acuerdo en contrario, a extender su mar territorial más allá de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial de cada uno de esos Estados. No obstante, esta disposición no será aplicable cuando, por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma.

⁵ Ley 1-73-211 de 3 de marzo de 1973.

⁶ Las líneas de base rectas se establecieron por Decret n° 2-75-311 du Marejeb 1395 (21 Juillet 1975) que puede consultarse en https://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/Maroc_decret_1975.pdf

⁷ Nota Verbal de 7 de febrero de 1976: "... ese decreto, en violación de normas de derecho internacional reconocidas universalmente, toma como puntos de referencia para el trazado de las líneas de base territorios que se encuentran bajo soberanía española.... Con la delimitación efectuada por ese decreto se produciría un aislamiento de aguas interiores españolas respecto de la alta mar... El Gobierno español formula, en consecuencia, la más enérgica protesta por las violaciones de la soberanía española...". Citado por José Manuel Lacleta en el artículo “Las aguas españolas en la costa africana”.

⁸ Ley 10/1977 de 4 de enero sobre el mar territorial

⁹ RD 2510/1977 de 5 de agosto sobre trazado de líneas de base rectas.

Alhucemas y de Vélez de la Gomera son territorios marroquíes¹⁰. España remitió a Naciones Unidas una Nota de protesta¹¹.

EL PROBLEMA DE FONDO

Como vemos, el problema de fondo con el mar territorial de Ceuta no es de delimitación del mar territorial de ambos países o de invasión de nuestro mar territorial, sino un problema de soberanía. Marruecos no reconoce la soberanía española de Ceuta, que considera territorio marroquí y, por tanto, su mar territorial es parte del mar territorial de Marruecos. Esta reivindicación marroquí es antigua¹², pública y permanente. Muy recientemente, con motivo de las elecciones generales en Marruecos, así lo han declarado varios ministros del reino alauita.

El derecho internacional no dispone de ningún registro en el que conste a quién corresponde la soberanía de cada espacio geográfico. Es el reconocimiento internacional quien suple este registro y en el caso de Ceuta y Melilla una gran mayoría de países los reconocen como territorio español. Sí existe, por el contrario, un registro en Naciones Unidas de 17 territorios pendientes de descolonización, entre los que figuran Gibraltar, el Sahara Occidental y otros como las islas Malvinas o Guam, pero en el que no figuran Ceuta ni Melilla.

El hecho de que un estado reclame la soberanía sobre algún territorio de otro estado no debería representar ningún problema, salvo que un grupo numeroso de países secunde la reclamación. Lo que ocurre es que, a veces, el estado reclamante no se limita a hacer declaraciones, sino que va más allá y fuerza situaciones en el límite de lo que permite el derecho internacional o, incluso, por encima de ese límite. De hecho, a lo largo de la historia se pueden constatar infinidad de conflictos y hasta guerras, originadas por este tipo de reclamaciones territoriales.

Si estas acciones en el límite del derecho internacional se realizan coordinadamente con otras amenazas no convencionales, como ciberataques, terrorismo, campañas de desinformación o propaganda y presión política

¹⁰ “El Gobierno del Reino de Marruecos reitera una vez más que Ceuta, Melilla, el peñón de Alhucemas, el de Vélez de la Gomera y las islas Chafarinas son territorios marroquíes. Marruecos no ha cesado jamás de reclamar la restitución de estos enclaves ocupados por España para completar su integridad territorial. Mediante su ratificación de la Convención, el Gobierno del Reino de Marruecos declara que dicha ratificación no puede interpretarse de ninguna manera como un reconocimiento de dicha ocupación”.

¹¹ “España formula las siguientes declaraciones en relación con la declaración hecha por Marruecos el 31 de mayo de 2007 en su ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar:

(i) Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el Peñón de Alhucemas, el Peñón de Vélez de la Gomera y las Islas Chafarinas son parte integral del Reino de España, que ejerce una completa y total soberanía sobre los territorios citados, así como sus áreas marítimas, de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

(ii) Las leyes y regulaciones marroquíes sobre las áreas marítimas no son oponibles a España excepto en la medida en que sean compatibles con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ni tienen ningún efecto sobre los derechos soberanos o la jurisdicción que España ejerce o puede ejercer sobre sus propias áreas marítimas, tal como se definen de acuerdo con la Convención y otras provisiones internacionales aplicables” (traducción del autor).

¹² Desde la independencia de Marruecos en 1956.

o económica, estaríamos inmersos en un proceso de lo que se conoce como “amenazas híbridas” o, si también incluye amenazas militares, “guerra híbrida”.

EL PASO INOCENTE

En el mar territorial, a pesar de que la soberanía corresponde al estado ribereño, existe el importantísimo derecho conocido como “de paso inocente”, al que la CNUDM dedica toda la Sección 3 de la Parte II (17 artículos). Este derecho consiste en que los buques de cualquier estado pueden navegar libremente por el mar territorial de otro, siempre que esa navegación se limite a seguir su ruta sin penetrar en aguas interiores o hacer escala en puertos o radas, que se haga de forma rápida e ininterrumpida y que “no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño”¹³. La CNUDM cita hasta once actividades concretas perjudiciales para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño, como la amenaza o uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política del Estado ribereño, ejercicios o prácticas con armas, lanzamiento de aeronaves o de dispositivos militares, o actividades de pesca, y añade una decimosegunda que dice “cualesquiera otras actividades que no estén directamente relacionadas con el paso”.

Los buques de guerra pueden, por tanto, pasar por el mar territorial de otro estado, siempre que ese paso sea inocente. Para ello no es necesario pedir permiso, aunque algunos estados lo exigen y así lo han incluido en sus declaraciones interpretativas a la firma o ratificación de la CNUDM, como, por ejemplo, China o Argelia¹⁴. Otros, como Suecia, Dinamarca o Egipto, exigen notificación previa. Ni España ni Marruecos exigen autorización ni notificación previa para pasar por su mar territorial, autorización que no debe confundirse con la consecuente a una solicitud normal de escala en puerto, lo que requiere, sin duda, pasar por el mar territorial. Esta solicitud sí es necesaria y debe incluir información sobre lugares y tiempos.

El estado ribereño puede dictar leyes y reglamentos relativos al paso inocente por su mar territorial sobre una serie de materias, entre las que se encuentra “la prevención de las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración y sanitarios”¹⁵. Quizás podrían por esta vía limitarse los movimientos de buques de otros estados en las inmediaciones de un lugar en el que se está produciendo una inmigración irregular de cierta envergadura.

Buques de guerra

El artículo 25.1 de la CNUDM dice que “El Estado ribereño podrá tomar en su mar territorial las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente” y el artículo 30 que “Cuando un buque de guerra no cumpla las leyes y reglamentos del Estado ribereño relativos al paso por el mar territorial y no acate la invitación que se le haga para que los cumpla, el Estado ribereño podrá exigirle que salga inmediatamente del mar territorial”. Si fuera necesaria esta invitación o exigencia, lo normal es que la realice un buque de la Marina de Guerra o del Servicio de Guardacostas del estado ribereño.

¹³ CNUDM Art. 17 al 19

¹⁴ “El Gobierno argelino declara que, de conformidad con lo dispuesto en la Parte II, Sección 3, Subsecciones A y C de la Convención, el paso de buques de guerra en el mar territorial de Argelia está sujeto a una autorización con quince (15) días de anticipación, excepto en casos de *fuerza mayor* según lo previsto en la Convención”

¹⁵ CNUDM Art 21-

LA REACCIÓN ANTE PASOS NO INOCENTES

La navegación de buques de guerra extranjeros por nuestro mar territorial que no constituya paso inocente no debería pasar de ser un incidente que se resuelve con la presencia de fuerzas navales propias que les exijan salir de nuestro mar territorial.

En el caso de Ceuta, en el que se cuestiona la soberanía sobre nuestro mar territorial, hay que tener planeado qué hacer si se empiezan a producir estos incidentes de forma frecuente o con intensidad creciente, como un elemento más de una estrategia híbrida orientada a un desgaste progresivo de nuestra capacidad de respuesta. Lo más sencillo en este caso podría ser una acción diplomática rápida y firme, unida a un fuerte despliegue de fuerzas navales propias. Si la situación de crisis empeorara, habría que emplear otras herramientas de carácter económico, político o de otro tipo según se consideren necesarias en la gestión que se haga de la crisis.

En todo caso, lo más eficiente es actuar antes de que ocurran los incidentes descritos, para prevenirlos con acciones disuasorias. Para materializar esta disuasión habría que asegurar, en primer lugar, un apoyo internacional fuerte a la posición propia, en segundo lugar, realizar un despliegue preventivo de una fuerza naval superior que, en último caso, pueda resolver favorablemente la crisis, y, en tercer lugar, mostrar una voluntad política clara y manifiesta de emplear esa fuerza en caso necesario, que es el elemento básico de la disuasión, sin el cual ésta no se produce aunque se disponga de los otros dos requisitos citados.

En el mar territorial pueden producirse otros incidentes no relacionados con buques de guerra, como incrementos de casos de pesca en zonas no autorizadas o de tráficos ilícitos. La gravedad de estos incidentes es normalmente menor que la que involucra a buques de guerra, pero en caso de que estos incrementos sean muy notables o coincidan con otras medidas relacionadas, podrían ser también elementos de una estrategia híbrida que habría que tratar como una única crisis con distintas manifestaciones.

