

# **ESPAÑA-MARRUECOS: UNA RELACIÓN BILATERAL DE ALTO POTENCIAL CONFLICTIVO, CONDICIONADA POR LA UNIÓN EUROPEA – PANORAMA CON PROPUESTAS**

**Alejandro del Valle Gálvez\***

*Sumario:* I. ESPAÑA Y MARRUECOS EN EL MARCO ACTUAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. II. ESPAÑA-MARRUECOS, UNAS COMPLEJAS RELACIONES BILATERALES. III. LA UNIÓN EUROPEA, CONDICIONANTE PRINCIPAL DE LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS. IV. LA PERVIVENCIA DE ELEMENTOS DE ALTA CONFLICTIVIDAD EN LAS RELACIONES BILATERALES ESPAÑA-MARRUECOS. V. POR UN ESTATUTO SINGULARIZADO PARA LAS ISLAS Y PEÑONES NORTEAFRICANOS, DIFERENTE DEL DE LAS PLAZAS, Y VINCULADO A LA UNIÓN EUROPEA.

La presente contribución pretende realizar una visión de conjunto de las relaciones hispano-marroquíes en el momento actual, acompañada de propuestas sobre algunos de nuestros territorios en África. En mi opinión estas relaciones de vecindad, tradicionalmente complejas desde sus mismos orígenes, se encuentran hoy fuertemente mediatizadas por la especial vinculación de ambos Estados a la Unión Europea (UE, en adelante), que se convierte de esta suerte en un elemento clave para la comprensión de elementos conflictivos que, anteriormente, se canalizaban exclusivamente de forma bilateral. Si bien el conjunto de las relaciones se encuentra marcado por los actuales parámetros de las relaciones internacionales y del mundo mediterráneo, los aspectos conflictivos puramente bilaterales se han reducido drásticamente, quedando el conjunto ampliamente condicionado por la UE y la actividad multilateral llevada a cabo en foros y organizaciones internacionales. No obstante este marco internacional y europeo, ciertos aspectos de las relaciones hispano-marroquíes, como los territoriales, permanecen enquistados en lo más profundo de las relaciones, y albergan un potencial conflictivo extraordinario.

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet “Inmigración y Fronteras” de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz.

Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D 2005, SEJ2005-08136/JURI, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia y los fondos FEDER de la CE/UE.

## I. ESPAÑA Y MARRUECOS EN EL MARCO ACTUAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La actual Sociedad Internacional presenta unos perfiles de gran complejidad, debido a diversos factores que se han ido apareciendo en el mundo globalizado tras el final de la guerra fría y el fin del comunismo, y en donde los megatentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 conforman un referente esencial para la comprensión de las actuales Relaciones Internacionales<sup>1</sup>. Nos encontramos en efecto, ante una Sociedad Internacional muy marcada por un desentendimiento político y cultural occidente/mundo árabe-islámico –más que por un “choque de civilizaciones”<sup>2</sup>–, desencuentro muy acendrado tras la invasión militar de Irak, con la permanentemente irresoluta cuestión palestina.

En esta Sociedad Internacional, los elementos principales de cooperación y conflicto giran hoy alrededor de algunos elementos clave, como serían principalmente el fenómeno de globalización<sup>3</sup>; la imponente crisis institucional, en la que destaca el progresivo uso unilateral de fuerza armada en las relaciones internacionales<sup>4</sup>; la nueva

---

<sup>1</sup> Sobre el orden internacional tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001, podría verse, A. del VALLE (Coord.) *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, colección Escuela Diplomática nº 7, Madrid-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-Boletín Oficial del Estado, 2003. Vid., entre otros, en la *Revista Española de Derecho Internacional* Vol. LIII, 2001 (1 y 2), los trabajos de REMIRO BROTONS, CALDUCH CERVERA, FERNÁNDEZ TOMÁS, CARDONA LLORENS, GONZÁLEZ VEGA, RAMON CHORNET y ALCAIDE FERNÁNDEZ, en pp. 125-ss.

<sup>2</sup> El concepto y la idea la acuñó y presentó S. P. HUNTINGTON en “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3 (1993), pp. 22-49, iniciando un enconado debate.

<sup>3</sup> Entendido en sentido amplio, de interconexión e inmediatez global de la actividad humana, con un desbocado libre comercio; o en su acepción de vigencia de los paradigmas occidentales de organización política y económica, en un contexto de crisis de los Estado-nación, y de profundización de la fractura económica y social Norte-Sur, que es quizás la más visible de las estridentes diferencias en el planeta, y que se acrecienta precisamente con este fenómeno de la globalización. Puede verse L. M. HINOJOSA MARTÍNEZ “Globalisation et souveraineté des États” en A. del VALLE y R. EL HOUDAÏGUI (Directores), M. ACOSTA (Coordinador), *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar - Les dimensions internationales du Détroit de Gibraltar*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Editorial Dykinson, Madrid, Aula Universitaria del Estrecho-Université Abdelmalek Essaâdi de Tanger-Tétouan, 2006, pp. 293-310.

<sup>4</sup> Según una práctica que crecientemente parece arrinconar o desbancar las reglas establecidas y asumidas por la Comunidad Internacional durante el periodo de las Naciones Unidas desde 1945 Sobre estos aspectos de uso de fuerza armada, además de los anteriormente citados, podrían verse los trabajos de M. PÉREZ GONZÁLEZ “La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva”; de P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA “El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?”; de M. CASTILLO DAUDÍ “La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional”, y de Y. GAMARRA “Más inacción que acción de la OTAN en la guerra de Irak”, todos en *Revista Española de Derecho Internacional* Vol. LV 2003-1, pp. 187-265. También podría verse nuestro trabajo “¿Legítima Defensa?– Primer balance para el Derecho Internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001», *Tiempo de Paz*, nº 64, 2002, pp. 6-17; A. del VALLE - M. ACOSTA “Iraq – Questions de droit international”, *Paix*

concepción de la Seguridad, en particular ante el fenómeno del terrorismo internacional<sup>5</sup>; además de diversos temas de la máxima importancia, sobre los que no existe aún hoy día un consenso para una adecuada regulación<sup>6</sup>.

En este contexto internacional dos cuestiones nos resultan especialmente interesantes para nuestro análisis de las relaciones España-Marruecos.

En primer lugar, la especial consideración del Mediterráneo con países interdependientes<sup>7</sup> en un área o zona conflictiva, que ejemplificativamente separa en sus riberas norte y sur diferentes modelos políticos, culturales, económicos y de diferencias Norte-Sur, y que además alberga uno de los elementos más inestables de las relaciones Internacionales, como es la cuestión palestina y el conflicto árabe/israelí. Y, por lo que hace al Magreb, la existencia de un contencioso pendiente, el Sáhara occidental.

En segundo lugar, que las relaciones España-Marruecos se encuentran particularmente condicionadas por la pertenencia de España a las Comunidades Europeas y Unión Europea (CC.EE. o C.E., y U.E., en adelante) desde 1985, y por el papel de socio privilegiado que con la Unión tiene Marruecos, con vocación de anclaje en Europa mediante un “*estatuto avanzado*”.

---

*et Sécurité internationales*, nº 5-6 (2005), pp. 67-78. Muy vinculado a lo anterior, la perentoria necesidad de reformar el sistema de las Naciones Unidas, y en particular del Consejo de Seguridad de la ONU, y en suma, la urgente necesidad de refundar el pacto de legitimidad política y normativa de la Comunidad Internacional, hoy encarnado en la Carta y sistema de las Naciones Unidas, que son el obsoleto pero vigente conjunto normativo “constitucional” de la Comunidad Internacional. Sin embargo, no parece que en el actual periodo este cambio se encuentre en perspectiva, lo que confiere una especial inestabilidad a las relaciones internacionales. En este contexto, es especialmente relevante el papel de Estados Unidos, “superpotencia solitaria”, y sus opciones de política exterior ante la ecuación multilateralismo / unilateralismo. Pueden encontrarse en la *Revista Española de Derecho Internacional* Vol. LVII, 2005-2 trabajos sobre la reforma de las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial celebrada en 2005, de C. ZANGHI “*El nuevo Consejo de Derechos Humanos*”, P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “*La Comisión de consolidación de la paz*”, y de R. RIQUELME CORTADO “*La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad*”.

<sup>5</sup> En estos nuevos planteamientos de la seguridad, definitivamente no exclusiva o principalmente militares de defensa del territorio, tienen cabida en su concepción global de seguridad externa/interna cuestiones en la que se incluyen ciertas enfermedades o los fenómenos migratorios internacionales. Es de interés el documento “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos – Informe del Grupo de Alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, Doc A/59/565 de 02.12.2004.

<sup>6</sup> Se trataría por ejemplo de los temas de protección del medioambiente, del papel de las Organizaciones de Integración regional y de los tradicionales Estado-nación, de la Sociedad civil internacional y Organizaciones No Gubernamentales, la Democratización de la sociedad Internacional, y en particular la protección de los derechos humanos, con eficaces instrumentos y mecanismos de protección. Al respecto, son ilustrativos: el Informe del Secretario General de al ONU de 21 de Marzo de 2005 “Un concepto más amplio de libertad: seguridad, desarrollo y derechos humanos para todos” (A/59/2005), y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Reunión Plenaria de Alto Nivel del 60º periodo de sesiones de la Asamblea General, Resolución de la AG de 16 de septiembre de 2005 (Doc. A/RES/60/1, de 24.10.2005).

<sup>7</sup> R. GILLESPIE refiere la opinión de Lister de que “*northern and southern Mediterranean littorals do not have interdependence, but instead two distinct kinds of dependence*”, las securitarias en el norte y las económicas en el sur, en “Spain and Morocco: Interdependence vs. Europeanisation”, UACES Workshop, University of Liverpool, 22 May 2006, pág. 6.

Finalmente, es del máximo interés para las relaciones bilaterales no perder de vista un aspecto puramente interno marroquí, que es el del proceso de reformas de diverso orden acometidas por los Gobiernos del actual monarca, Mohamed VI<sup>8</sup>.

## II. ESPAÑA-MARRUECOS, UNAS COMPLEJAS RELACIONES BILATERALES

Tradicionalmente las relaciones entre España y Marruecos han sido especialmente conflictivas y complejas, desde la independencia de este país en 1956. Claro que estas relaciones hunden sus raíces en los siglos anteriores con la presencia española en el norte de África, y particularmente en el convulso periodo del protectorado español que comenzó en 1912<sup>9</sup>.

Pero si nos situamos en las relaciones bilaterales desde la existencia del Estado marroquí, normalmente se considera la presencia de ciclos de mayor o menor cooperación y conflicto –que han tenido su reflejo en los Tratados y convenios firmados sobre muy distintos temas de cooperación bilateral<sup>10</sup>– y que refieren como hitos la retrocesión de Tarfaya (1958), el conflicto y retrocesión de Ifni (1969), la Marcha Verde, los Acuerdos de Madrid y retirada española del Sahara (1975-1976), los continuos conflictos de pesca, el Acuerdo de Amistad y Cooperación de 1991<sup>11</sup>, la crisis de 2001-2003 y la normalización iniciada en 2004<sup>12</sup>, y que ha llevado a la existencia

---

<sup>8</sup> Sobre el reinado de Mohamed VI, puede verse, entre otros, B. LÓPEZ, *Marruecos en trance. Nuevo Rey. Nuevo siglo. ¿Nuevo Régimen?*, Madrid, Política Exterior-Biblioteca Nueva, 2000.

<sup>9</sup> Aparte de las clásicas obras de T. GARCÍA FIGUERAS (*España y su protectorado en Marruecos (1912-1656)*, Madrid, CSIC, 1957); M. MARTÍN (*El colonialismo español en África*, París, Ruedo Ibérico, 1973), V. MORALES LEZCANO (*España y el Norte de África: el protectorado en Marruecos (1912-1956)*, Madrid, UNED, 1986) y R. SALAS LARRAZÁBAL (*El Protectorado de España en Marruecos*, Madrid, MAPFRE, 1992), puede obtenerse una visión de conjunto en el brillante ensayo de M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar - ¿Dónde acaba España?*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2003, particularmente en pp. 93 a 232.

<sup>10</sup> Puede verse, J. D. TORREJON RODRÍGUEZ, “Las relaciones entre España y Marruecos según sus Tratados internacionales”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006.

<sup>11</sup> Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 04.07.1991, B.O.E. de 26 de febrero de 1993.

<sup>12</sup> Sobre las relaciones hispano-marroquíes, puede verse, entre otros, A. DEL VALLE – J. VERDU (Dirs), J. D. TORREJON (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Ed. Dykinson, Madrid, en prensa. L. FELIÚ “España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular – Un periodo excepcional” Documento de trabajo nº 9 de la *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE*, Mayo 2005, 19 pp.; A. MARQUINA BARRIO “Las relaciones de España con los Estados del Magreb 1976-1986”, Cap. XVIII, de J. TUSELL/J. AVILÉS/R. PARDO (Eds.), *La política Exterior de España en el Siglo XX*, Madrid, 2000, pp. 511-546; M. J. MOLINA GARCÍA, *España-Marruecos (1996-2002): un modelo de política exterior para el Magreb*, Universidad Complutense de Madrid, 2006; C. RUIZ MIGUEL “Las Relaciones Hispano-Marroquíes: ¿Vuelta a empezar?” *Análisis del Real Instituto Elcano*, 27.02.2003; M. SEHIMI, “Las relaciones

hoy de una intensa colaboración bilateral con múltiples Grupos de trabajo y Comisiones mixtas en muy diferentes ámbitos<sup>13</sup>.

Centrados en los aspectos más conflictivos de estas relaciones, tendríamos un listado, principalmente, con los siguientes temas.

En primer lugar, la cuestión de los territorios de España en África, objeto de permanente reivindicación marroquí. Se trata de las ciudades de Ceuta y de Melilla, del Peñón de Vélez de la Gomera, del Peñón de Alhucemas y de las Islas Chafarinas<sup>14</sup>.

---

hispano-marroquíes”, *Política Exterior*, nº 49, 1996, pp.110-120; J. B. VILAR La descolonización española en África”, Cap. XIV de J. TUSELL - J. AVILÉS - R. PARDO (Eds.), *op. cit.*, pp. 391-410.

<sup>13</sup> La base general para la creación de los Grupos y Comités es el Art. 13 del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991 (“Los programas y proyectos específicos de cooperación negociados al amparo del presente Tratado se identificarán por ambas Partes a través de la comisión mixta competente para cada uno de los sectores”). Pero es decisivo el impulso que se da tras la crisis de Perejil / Leila y el cambio de Gobierno en España en 2004; Vid. los *Comunicados conjuntos España-Marruecos hechos públicos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)*, de 11 de diciembre de 2002, y de 09 de junio de 2004. Aparte del preexistente Comité Averroes, integrado por personalidades de la vida civil de Marruecos y España (vid. el *Comunicado del MAEC* de 18 de octubre de 1996), en la reunión de 11.12.2002 se crearon diferentes grupos, y posteriormente nuevos Comités, cuyos trabajos pueden verse en los *Comunicados del MAEC* de 09.06.2004 y de 30.09.2005: Grupo de Asuntos Políticos, de Delimitación de espacios marítimos en la fachada atlántica, de Cooperación económica, de Cooperación Cultural, técnica y de acercamiento de sociedades, de Inmigración; Equipo conjunto de expertos técnicos en materia de cooperación judicial y seguridad, Comisión mixta de Protección civil y de Operaciones Paso del Estrecho, Comité del Enlace Fijo a través del Estrecho, Comité para la Universidad de los Dos Reyes de Tetuán, Grupo de trabajo mixto para la Formación profesional. También posteriormente se ha decidido reactivar el Comité Mixto de Seguimiento sobre Agricultura y extenderlo a la Pesca, punto 37 de la Declaración Común de la VIII Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí de 5-6 de marzo de 2007, *Noticias MAEC* de 06.03.2007.

<sup>14</sup> Puede verse, aparte de la obra de M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar... cit.*, J. M. CORDERO TORRES, *Fronteras Hispánicas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 365-ss; J. D. GONZÁLEZ CAMPOS., “Las pretensiones de Marruecos sobre los territorios españoles en el Norte de África (1956-2002)”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* nº 15/2004 de 16.04.2004 ; C. JIMÉNEZ PIERNAS “El Mediterráneo Occidental y las Plazas de Soberanía en la Política Exterior de la Monarquía española (1492-1931)”, en L. GARAUR/R. HUESA (Coords.), *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Mundo Mediterráneo*, Ed. BOE, Madrid, 1999, pp. 261-276; E. MARIÑAS OTERO “Las Plazas Menores de soberanía española en África”, *Militaria – Revista de Cultura Militar*, nº 12 (1998), pp. 141-168; J. A. PALAU CUEVAS “Estatuto legal de los destacamentos militares de las islas y peñones de Melilla: Alhucemas, Vélez de la Gomera y Chafarinas”, en *Revista Española de Derecho Militar*, nº 83, 2004, pp. 235-263; J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, pp. 264-265; A. PÉREZ “Ceuta y Melilla en el marco de las relaciones hispano-marroquíes”, en *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 89/2004.; J. R. REMACHA “Las fronteras de Ceuta y Melilla”, *Anuario de Derecho Internacional*, X, 1994, pp. 195-237; A. REMIRO BROTONS “La cuestión norteafricana: españolidad y marroquinidad de Ceuta y Melilla”, en I. GARCÍA RODRÍGUEZ (Ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural*, Madrid, Universidad de Alcalá, 1999, pp. 89-103; A. REMIRO BROTONS - R. M. RIQUELME CORTADO - J. DÍEZ-HOCHLEITNER - E. ORIHUELA CALATAYUD - L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 548-550; G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, “Spain: Dependent Territories”, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV (2000), pp. 565-567.

A estas plazas, islas y peñones hay que unir el cuestionado islote de Perejil/Taura o Leila, cercano a Ceuta, de dudoso título español<sup>15</sup>. Aunque no entra en el conjunto de territorios referidos reivindicados por Marruecos –por entender que la Isla o Islote forma parte desde 1956 de su territorio–, tras los penosos incidentes de 2002 tiene un régimen especial de no ocupación<sup>16</sup>.

En segundo lugar, la ausencia de delimitación de espacios marítimos, en particular en la costa atlántica de los espacios frente a las Islas Canarias; pero también en el Estrecho de Gibraltar, vinculados estos espacios a la presencia de las plazas de soberanía española y peñones referidos<sup>17</sup>.

En tercer lugar, la cuestión del Sáhara. Como se sabe, España, como antigua potencia colonial, es un actor de relevancia en esta controversia, uno de cuyos trasfondos es la tensión entre Marruecos y Argelia. Haciendo breve resumen, tras los Acuerdos tripartitos de Madrid de noviembre de 1975 –secretos y nulos, según el Derecho Internacional–, España cedió la administración o control del territorio a Marruecos y Mauritania abandonando el Sáhara en febrero de 1976. Ello llevó a la proclamación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) –reconocida hoy por más de 70 Estados y miembro de la Organización para la Unidad Africana, O.U.A.– y a un conflicto bélico librado por el Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) que culminó con la retirada mauritana, la

---

<sup>15</sup> Aparte de las muy llamativas dudas que ya en 1960 manifestaba J. M. CORDERO TORRES en sus *Fronteras Hispánicas cit.*, en págs. 386 y 403-404, pueden verse las opiniones de por ejemplo de J. SAURA ESTAPA “A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 5 (2002), en pág. 4; o de M. CAJAL, Cap. 9 de su *op. cit.*.

<sup>16</sup> Ver el *Comunicado de prensa conjunto hispano-marroquí* de 22 de julio de 2002, hecho público por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores. Sobre el tema de Perejil, entre otros, pueden verse aparte de los ya citados, R. BERMEJO, “Algunas cuestiones jurídicas en torno al islote del Perejil”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 18.07.2002; D. CHIKHI “Les relations hispano-marocaines à l’épreuve de la crise Persil-Leila”, *Paix et Sécurité internationales*, nº 1, 2003, pp. 91-103; D. GARCÍA FLÓREZ “Aspectos históricos del conflicto de la Isla del Perejil”, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, 14.07.2002; R. GILLESPIE “‘This Stupid Little Island’: A Neighbourhood Confrontation in the Western Mediterranean”, en *International Politics*, nº 43, 2006, pp. 110-132; A. J. RODRÍGUEZ CARRIÓN/M. I. TORRES CAZORLA “Una readaptación de los medios de arreglo pacífico de controversias: el caso de isla Perejil y los medios utilizados para la solución de este conflicto”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LIV, 2002-2, pp. 717-731.

<sup>17</sup> Pueden verse los trabajos de V. L. GUTIÉRREZ CASTILLO, *España y sus fronteras en el mar – Estudio de la delimitación de sus espacios marítimos*, Madrid, Dykinson-Universidad de Córdoba, 2004, así como “Estudio del régimen jurídico del Estrecho de Gibraltar: conflictos de soberanía, espacios marinos y navegación”, en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar - Les dimensions internationales du Déroit...op. cit.*, pp. 265-290; especialmente este tema lo ha estudiado J. M. LACLETA, ver “Las aguas españolas en la costa africana”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 7, 2003, y sus trabajos publicados como *Documentos del Real Instituto Elcano*, “Las aguas del archipiélago canario en el derecho internacional del mar actualmente vigente” Documento de Trabajo nº 2005/10 de 09.06.2005, y “Las fronteras de España en el mar”, Documento de Trabajo nº 34/2004; C. RUIZ MIGUEL “Las fronteras marítimas hispano-marroquíes desde el Derecho Internacional”, *Grupo de Estudios Estratégicos* nº 302; L. SUÁREZ DE VIVERO “Jurisdicciones marítimas en el Estrecho de Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 22.07.2002.

construcción de los muros marroquíes en el Sahara, el “Plan de Arreglo” entre Marruecos y el Polisario (1988), y el posterior alto el fuego en 1991; con la aprobación ese año por el Consejo de Seguridad de la ONU del Plan de Arreglo en el que Marruecos y el Polisario aceptaban celebrar un referéndum en 1992<sup>18</sup>. Se retomó así un proceso de Descolonización tutelado a partir de ese momento por Naciones Unidas para la celebración del referéndum, de aplicación problemática y supervisada por la “Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental” (MINURSO). Luego siguió el “Acuerdo marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental” (Plan Baker I de 2001<sup>19</sup>), y el “Plan de Paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental” (Plan Baker II aprobado por el Consejo de Seguridad en 2003<sup>20</sup>). Tras la negativa de Marruecos de aceptar el Plan de Paz y su rechazo de un referéndum que contemple la independencia como opción, apuesta por la regionalización de un Sáhara integrado en Marruecos; por lo que el proceso de autodeterminación entró en un compás de espera<sup>21</sup>, en el que se han abierto nuevas perspectivas en 2007 con la Resolución 1754 del Consejo de Seguridad<sup>22</sup>. La tradicional posición española ha sido la de “neutralidad activa”, hasta la llegada al poder de Rodríguez Zapatero<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> El Plan de Arreglo aparece recogido en *La situación relativa al Sáhara Occidental. Informe del Secretario General*, de 18 de junio de 1990 (S/21360); en este documento de desarrolla también un plan de aplicación, revisado luego en *La situación relativa al Sáhara Occidental. Informe del Secretario General*, de 19 de abril de 1991 (S/22464). Respectivamente, aprobados en las Resoluciones del Consejo de Seguridad 658 (1990), de 27 de junio de 1990 y, en especial, la 690 (1991), de 29 de abril de 1991.

<sup>19</sup> El “Acuerdo marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental” (Baker I), aparece en el “Anexo I” del *Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental*, de 20 de junio de 2001 (S/2001/613).

<sup>20</sup> El “Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental” (Baker II), se presenta en el “Anexo II” del *Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental*, de 23 de mayo de 2003 (S/2003/565); la Resolución del Consejo de Seguridad en la que se aprueba este Plan Baker II, es la 1495 (2003), de 31 de julio de 2003.

<sup>21</sup> Sobre el tema del Sáhara, pueden verse, entre los más recientes trabajos, los de A. BOUKHARI “Las dimensiones internacionales del conflicto del Sáhara Occidental y sus repercusiones para una alternativa marroquí”, en *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, nº 16/2004 de 19.04.2004; J. FERRER LLORET “El conflicto del Sáhara Occidental durante 2003: la Resolución 1495(2003) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LV, 2003-1, pp. 1083-1089; M. HERNANDO DE LARRAMENDI/B. LÓPEZ, “Nuevo impulso diplomático en el Sáhara”, *Afkar/Ideas* nº 4 (2004), p.22-ss; B. LÓPEZ GARCÍA/M. HERNANDO DE LARRAMENDI, “El Sáhara occidental, obstáculo en al construcción magrebí”, *Documento del Real Instituto Elcano*, 23.03.2005; A. MAGHAROU, “Marruecos, La Haya y el problema del Sahara”, en *Política Exterior*, nº 88, 2002, pp. 131-142; C. RAMÍREZ “El eterno asunto del Sahara”, en *Política Exterior*, nº 103 (2005), pp. 139-145; “Marruecos y el Polisario frente a frente – ultimátum de la ONU”, *Política Exterior* nº 112 (2006), pp. 43-48. C. RUIZ MIGUEL “Sáhara Occidental 1975-2005: cambio de variables de un conflicto estancado” *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 40/2005; J. SOROETA LICERAS, “El Plan de Paz del Sahara Occidental, ¿Viaje a ninguna parte?”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10, 2005.

<sup>22</sup> En la Resolución 1754 (2007) aprobada por el Consejo de Seguridad el 30 de abril de 2007 (Doc. S/RES/1754(2007)), el Consejo de Seguridad “*tomando nota* de la propuesta presentada al Secretario General por Marruecos el 11 de abril de 2007 y acogiendo con beneplácito los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos para hacer avanzar el proceso hacia una solución; *tomando nota también* de la propuesta presentada al Secretario General por el Frente Polisario el 10 de abril de 2007 ( ... ) 2.- *Exhorta* a las

En cuarto lugar, una serie de tradicionales aspectos problemáticos en temas de cooperación económica y explotación de recursos, como son los temas de Pesca – habitual problema debido a la dependencia española de los recursos en aguas marroquíes–, y de Comercio de productos agrícolas.

En quinto lugar, la inmigración<sup>24</sup>, y particularmente el control por Marruecos de la inmigración irregular o clandestina en el área del estrecho y en la zona de Canarias<sup>25</sup>. Se trata de una Inmigración en la frontera sur, no muy numerosa pero sí muy impactante mediáticamente, en un principio de emigración magrebí ceñida al Estrecho de Gibraltar<sup>26</sup>, y posteriormente de una creciente emigración subsahariana –como la crisis de las avalanchas en las vallas fronterizas de Ceuta y de Melilla en 2005 puso de relieve<sup>27</sup>– y que se ha extendido a la costa atlántica africana, en dirección a las Islas Canarias.

En fin, no hay que olvidar referir el distinto marco y percepción que marroquíes y españoles tenemos de la cuestión de la seguridad y de los intereses estratégicos<sup>28</sup>.

---

partes a que entablen negociaciones de buena fe sin condiciones previas, teniendo presentes los acontecimientos de los últimos meses, con miras a lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental”. La iniciativa marroquí para la negociación de un estatuto de autonomía de la región del Sáhara puede verse como Anexo de la Carta de 11 de abril de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad (Doc. S/2007/206 de 13.04.2007); la propuesta del Frente Polisario puede encontrarse como Anexo de la Carta dirigida por el Representante de Sudáfrica al Presidente del Consejo de Seguridad (Doc. S/2007/210 de 16 de abril de 2007).

<sup>23</sup> Para L. FELIÚ “La tradicional posición española, consensuada entre todos los partidos políticos, sobre el tema puede resumirse en los cinco puntos destacados por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Miquel Nadal, con el gobierno del PP: continuación del apoyo a Naciones Unidas; solución consensuada y viable para las partes, incluyendo a Argelia y a Mauritania; continuación de la presencia de la MINURSO (la misión de NNUU); constatación de que el único marco que ha contado hasta la fecha con el acuerdo entre las partes es el plan de arreglo que prevé un referéndum y, por último, consideración de los aspectos humanitarios”, en “España y el Magreb durante...” *loc. cit.*, pág. 9.

<sup>24</sup> M. KHACHANI “La question migratoire dans les relations entre le Maroc et l’Espagne”, en *Paix et Sécurité internacionales*, nº 1, 2003, pp. 57-77.

<sup>25</sup> Podría verse A. del VALLE - M. ACOSTA (Eds.), *Inmigración Irregular y Derecho*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Cádiz, Cruz Roja Española-Universidad de Cádiz, 2005.

<sup>26</sup> Podría verse nuestra ponencia “Le Déroit de Gibraltar, frontière Sud de l’Union européenne”, en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar... op.cit.*, pp 79-85.

<sup>27</sup> Puede verse, I. GONZÁLEZ GARCÍA “Los asaltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla – Inmigración y Derechos Humanos”, en *Ateneo*, nº 6 (2006), pp. 255-261; R. SANDELL, “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana” *Análisis del Real Instituto Elcano* Nº 133/2005.

<sup>28</sup> Al respecto, R. EL HOUDAÏGUI, “Les dimensions géopolitiques et géoéconomiques du Déroit de Gibraltar”, en *Las dimensiones internacionales... op. cit.*; del mismo autor, “Le déroit de Gibraltar : d'une frontière conflictuelle à un espace transnational?”, en F. IZQUIERDO BRICHS/Th. DESRUES (coords.) *Actas del Primer congreso del Foro de Investigadores sobre el Mundo Árabe y Musulmán*, Barcelona 17-19 de marzo de 2005, Barcelona, 2005; L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, “La Unión Europea y la Seguridad en el Estrecho de Gibraltar”, en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de*

Independientemente de que, desgraciadamente, siempre pueden surgir nuevas vías de conflicto<sup>29</sup>, se trata de la “lista” más aceptada de los principales problemas entre los dos países<sup>30</sup>. A todo esto hay que sumar un profundo desconocimiento entre las sociedades a uno y otro lado del Estrecho, la dificultad de la lengua, y el distanciamiento que se percibe en dos sociedades<sup>31</sup> muy diferentes culturalmente, con “*malentendidos y aprensiones colectivas*”<sup>32</sup>.

### III. LA UNIÓN EUROPEA, CONDICIONANTE PRINCIPAL DE LAS RELACIONES ESPAÑA-MARRUECOS

Las relaciones bilaterales hispano marroquíes y sus aspectos de cooperación y conflicto requieren hoy contar para su comprensión con un relevante factor internacional, que es la Unión Europea, de la que España es miembro y Marruecos socio privilegiado. La entrada de España en las CC.EE. en 1986 determinó en efecto un importantísimo cambio en su concepción de las relaciones con el Magreb<sup>33</sup>. Pero también Marruecos desea tener un régimen diferenciado y especial, un “*estatuto avanzado*” con la Unión Europea, lo que España apoya<sup>34</sup>.

---

*Gibraltar...op.cit.*, pp 49-58; L. ROMERO BARTOMEUS “La relevancia del Estrecho en el planeamiento estratégico español”, *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 181/2004.

<sup>29</sup> I. MORÉ, “Petróleo: ¿el próximo conflicto hispanomarroquí?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 13.09.2002.

<sup>30</sup> R. GIL GRIMAU “Nueva era mundial. Planteamientos nuevos para rancios problemas y nuevas fases del abrazo hispanomarroquí”, *Hesperia, Culturas del Mediterráneo*, Agosto 2005, pp. 47-58.

<sup>31</sup> “...la actitud compartida de la opinión pública de los dos países que, a pesar de todos los argumentos en contra, muestran una notable incomodidad pasada, presente y quizá futura por esa vecindad que la geografía impone”, D. DEL PINO “España y Marruecos: una incómoda vecindad”, *Política Exterior*, nº 88, (2002), pp. 115-129, en pág. 115; “...una incompreensión recíproca nada desdeñable: dos países tan próximos pero con un déficit de comunicación tan grande que necesitan una fuerte dosis de voluntarismo y lucidez para afrontar los problemas”, M. SEHIMI, “Las relaciones hispano-marroquíes”, *loc. cit.*, pág. 110.

<sup>32</sup> La expresión es ni más ni menos del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 04.07.1991 *cit.*, Principio General 8: “...las dos Partes se esforzarán en promover un mayor y más fuerte conocimiento mutuo, al objeto de eliminar viejos malentendidos y aprensiones colectivas que impiden una mejor comprensión entre sus sociedades y pueblos” (...) desarrollar una nueva filosofía en sus relaciones de cooperación (...) movilizar toda la fuerza y creatividad de sus sociedades en la búsqueda de un nuevo lenguaje común de cooperación”.

<sup>33</sup> “Las relaciones con el Magreb adquirieron una nueva dimensión tras la entrada de España a la Comunidad Europea en 1986. A la bilateralidad que las había caracterizado hasta entonces se añadió una nueva dimensión multi-bilateral inscrita en el marco de las relaciones Comunidad Económica-Magreb utilizada por la diplomacia española en sus relaciones con la región”, B. LÓPEZ GARCÍA/M HERNANDO DE LARRAMENDI “España y el Norte de África: hacia una ‘Estabilidad dinámica’”, *Paix et Sécurité internacionales*, nº 1 (2003), pp. 31-55, en pág. 46.

<sup>34</sup> “Las dos partes intercambiaron puntos de vista sobre la nueva política europea de vecindad y el papel privilegiado que corresponde a España y a Marruecos en el desarrollo de la misma. La parte española reafirmó su compromiso de apoyo a Marruecos en su anclaje en Europa a través de un estatuto

Es de esta forma la UE el factor que explica que, del listado antes referido de cuestiones de cooperación y de vecindad hispano-marroquí, hoy la mayoría de los aspectos controvertidos se encuentran mediatizados en buena medida por las políticas y acciones de la CE y la UE, por una parte, y por otra parte, por una serie de aspectos de cooperación que se ven impulsados en los ámbitos mediterráneo e internacional, en un contexto de globalización en el tratamiento de problemas comunes.

Así, por lo que hace a la UE, podemos detectar el importante papel que desempeñan sus políticas y normativas en los aspectos siguientes.

Con relación a la Pesca, España como se sabe desde la adhesión a la CE/UE ya no tiene competencia para firmar acuerdos de pesca con Marruecos. Por tanto, este tema, su regulación jurídica y la canalización institucional de problemas y controversias, se encuentra encauzado por los sucesivos acuerdos firmados por la CE con el país magrebí<sup>35</sup>, y que se conforman hoy por el nuevo Acuerdo de 2005, que entra en vigor durante 2007<sup>36</sup>.

Hay un aspecto muy conflictivo vinculado a este tema, que es el de la soberanía/jurisdicción sobre las aguas y espacios marítimos de las costas del Sáhara, que se encuentran hoy precisamente reenviados a los Tratados y acuerdos que se celebran en el marco europeo e internacional, y que hacen que España tenga un estrecho margen para tomar posiciones o decisiones autónomas en este tema<sup>37</sup>.

En cuanto a las cuestiones conflictivas que se centran el comercio de productos agrícolas, hoy los temas de intercambio comercial se encuentran regulados por el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación CE-Marruecos de 1996<sup>38</sup>. Este Acuerdo pretende, junto a los firmados con Túnez y Argelia, la creación en el espacio

avanzado”, *Comunicado conjunto hispano-marroquí del MAEC* de 9 de junio de 2004. En el mismo sentido, el punto 19 de la Declaración Común de la VIII Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí de 5-6 de marzo de 2007, *Noticias MAEC* de 06.03.2007.

<sup>35</sup> I. GONZÁLEZ GARCÍA, “Las relaciones en materia de pesca entre Marruecos y la Unión Europea: situación actual”, en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho...op. cit.*, en pp. 241-263; R. EL HOUDAÏGUI “La crise de la pêche maroco-européenne (1994-1995): un nouvel enjeu de sécurité au sud de Gibraltar”, *Paix et Sécurité internationales*, nº 1 (2003), pp. 105-125

<sup>36</sup> Vid. la Información sobre la entrada en vigor el 28.02.2007 del Acuerdo de Asociación en el sector pesquero entre la CE y Marruecos en el *DOUE* L 78 de 17.03.2007, p. 31.

<sup>37</sup> Ver la posición de SOROETA a este respecto en *loc. cit.*, pp. 21-23. Pueden verse en el *Anuario de Derecho Internacional*, nº 22, 2006, las contribuciones y opiniones de C. RUIZ MIGUEL, “El acuerdo de Pesca UE - Marruecos o el intento español de considerar a Marruecos como ‘potencia administradora’ del Sahara Occidental”, pp. 395-412, y de E. MILANO, “The new Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco: fishing too south?”, pp. 413-457.

<sup>38</sup> Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, 26.02.1996, *D.O.C.E.* L 70 de 18.03.2000, pp. 2-ss, en vigor desde el 01.03.2000.

mediterráneo de una gran Zona de Libre Comercio<sup>39</sup>. En general, todas las cuestiones relativas a las relaciones económicas, comerciales y aduaneras entre España y Marruecos se encuentran reguladas por este Tratado de 1996.

Además, hay que tener en cuenta que desde la adhesión es aplicable en España la anterior normativa de Derecho Comunitario relativa a las relaciones con Marruecos y sus nacionales, establecida principalmente por el Acuerdo de Asociación de 1969 y el de Cooperación de 1976. Este es el caso de la extensión de los beneficios de la Libre Circulación de trabajadores en España a los nacionales marroquíes, particularmente en aplicación del Acuerdo de Cooperación de 1976 y de las muy importantes decisiones de desarrollo que se han ido adoptando por el Consejo de Asociación de este Acuerdo<sup>40</sup>.

Pero quizás los temas de fronteras, inmigración y extranjería son especialmente ejemplificativos de la importante labor de la UE y su incidencia en una amplia gama de actuaciones españolas con Marruecos, pues estas materias ya no son de exclusiva competencia española, sino compartidas con la Unión. En efecto, España aplica desde 1995 la normativa derivada de los Acuerdos de Schengen de 1985 y 1990 –luego integrados en el Derecho de la Unión con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999–, y que principalmente ha determinado un sistema europeo común de controles de fronteras exteriores, visados, y cierta normativa de inmigración, asilo y refugio<sup>41</sup>. Particular incidencia tiene esta normativa europea en la concesión de Visados de corta duración<sup>42</sup>, y en los controles en las fronteras exteriores españolas con Marruecos: puertos, aeropuertos y fronteras terrestres de Ceuta y de Melilla. España, por tanto, ya

---

<sup>39</sup> Puede verse, A. DE ALMEIDA NASCIMENTO “Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos: el marco general y el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 10 (2001), pp. 545-593; M. A. CEPILLO GALVÍN, “Perspectivas de realización de una Zona de Libre Comercio Comunidad Europea-Marruecos: los principales obstáculos y aspectos controvertidos”, en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar - Les dimensions...op. cit.*, pp. 125-148; J. R. CUADRADO ROURA– M. T. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, (Coords.), *El área de libre comercio euromediterránea – Hitos conseguidos y perspectivas futuras – The Euro-Mediterranean Free-Trade Area – Objectives and Targets Ahead*, Madrid, Marcial Pons, 2005; I. MARTÍN “Asociación Euromediterránea, zonas de libre comercio y desarrollo en los países del sur del Mediterráneo” *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 36 (2003), pp. 345-392.

<sup>40</sup> Acuerdo de Cooperación entre la CEE y el Reino de Marruecos, de 27 de abril de 1976, *D.O.C.E. L* 264 de 27.09.1978, p. 2, en vigor desde el 01.11.1978. Podría verse, entre otros, M. PALOMARES AMAT, “La cooperación social entre las Comunidades Europeas y los países del Magreb”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº 48, 1999-2000.

<sup>41</sup> Sobre estos temas podrían verse A. DEL VALLE “Las Fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 12 (2002), pp. 299-341; “Control de fronteras y Unión Europea”, en A. REMIRO BROTONS/C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (Eds.) *Movimientos migratorios y Derecho - Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* nº 7, BOE-UAM, Madrid 2004, pp. 67-81; “El frágil estatuto internacional y europeo del inmigrante irregular”, en *Inmigración irregular y Derecho op. cit.*, pp. 138-157; “Asilo y Refugio - Nuevos retos para la Unión Europea en el Siglo XXI”, con M. ACOSTA SÁNCHEZ, *Ateneo*, nº 6, (2006), pp. 25-31.

<sup>42</sup> Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (*DO L* 081 21.03.2001 p. 1), modificado con posterioridad (Reglamentos 2414/2001 y 453/2003 y 1932/2006).

no adopta aisladamente cierta normativa de inmigración y extranjería que afecta a Marruecos –como por ejemplo la exigencia de Visados a los nacionales marroquíes–, pues está en manos comunitarias su regulación.

Y aunque no existe aún una Política común de inmigración europea –al no haber entrado en vigor el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>43</sup>–, la colaboración de España y la Unión con Marruecos es decisiva para afrontar el problema global de la inmigración clandestina o irregular, con Marruecos convertido en un país claramente de tránsito migratorio<sup>44</sup>. Esto ha sido puesto de relieve con dos fenómenos migratorios recientes.

Por una parte, los desafortunados sucesos de las vallas de Ceuta y Melilla de 2005 y sus consecuencias mostraron la diferente concepción y sistemas de control fronterizo europeo y marroquí en las zonas del sur, y su conexión con la protección de derechos humanos en la gestión de los flujos migratorios<sup>45</sup>. Esto llevó a tomar conciencia de la necesaria implicación europea con los países de origen, tránsito y destino de la inmigración clandestina; precisamente el trasfondo de la relación entre Migración y Desarrollo fue puesto de relieve con la Declaración y Plan de Acción adoptados en la Conferencia interministerial euroafricana de Rabat de 2006, promovida por España y Marruecos<sup>46</sup>.

Por otra parte, con el operativo de vigilancia marítima de varios países europeos gestionado en 2006 por la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX<sup>47</sup>) en aguas españolas y de varios países africanos (Mauritania, Senegal y Cabo Verde) para

---

<sup>43</sup> *DOUE* C 310 de 16 de Diciembre de 2004. Podría verse nuestro trabajo “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, 2005, pp. 111-122.

<sup>44</sup> Puede verse el estudio de M. KHACHANI, *La Emigración Subsahariana: Marruecos como espacio de tránsito*, CIDOB, Serie Migraciones nº 10, 2006.

<sup>45</sup> Sobre este particular, A. del VALLE GÁLVEZ - I. GONZÁLEZ GARCÍA “Las ONGs y la inmigración subsahariana en Marruecos: los Informes de Médicos Sin Fronteras y Amnistía Internacional”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 14, Marzo de 2007, pp. 47-59.

<sup>46</sup> Parece bastante clara la conexión entre las crisis migratorias referidas (los sucesos de las vallas de Ceuta y Melilla, y las expulsiones de inmigrantes por Marruecos a sus fronteras del sur, con su impacto internacional), y la toma de conciencia en Marruecos y en Europa de la necesidad de plantear un enfoque multilateral a la cuestión de los flujos migratorios; de aquí la convocatoria de una Cumbre Euroafricana para estudiar el problema de la inmigración, vid. la “Crónica de Política Exterior Española (Julio-Diciembre 2005)”, en la *Revista Española de Derecho Internacional* 2005 -2 pp. 1071 y 1093, elaborada por M. I. CASTAÑO GARCIA – I. RODRIGUEZ MANZANO – J. A. SOTILLO LORENZO. La Declaración y Plan de Acción de la Conferencia sobre Migración y Desarrollo de Rabat, 10-11 de julio de 2006, pueden verse en la *Nota de Prensa del MAEC nº 117*. Al respecto, T. FAJARDO DEL CASTILLO, “La Conferencia Ministerial Euro-Africana de Rabat sobre la inmigración y el desarrollo. Algunas reflexiones sobre la política de inmigración de España y de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 25 (2006), pp. 924-929.

<sup>47</sup> La Agencia asumió sus funciones el 01.05.2005, siendo creada por el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *D.O.U.E* L 349 de 25.11.2004, pp. 1-11.

frenar el súbito aumento ese año de la inmigración subsahariana mediante “cayucos” hacia las Islas Canarias, consistente en medidas de vigilancia por patrullas costeras, identificación de rutas de inmigración ilegal y vigilancia de fronteras marítimas<sup>48</sup>.

Estas acciones se inscriben en una progresiva implicación política y jurídica de la UE con el problema de la inmigración clandestina procedente de África<sup>49</sup>, compromiso que forzosamente necesita y requiere de la colaboración marroquí<sup>50</sup>.

En general, el marco actual de relaciones hispano marroquíes se encuentra subsumido por el establecimiento de la Asociación (“Partenariado”) Euromediterráneo<sup>51</sup> y la nueva Política de Vecindad de la UE con sus Planes de Acción por países<sup>52</sup>, y los correspondientes ámbitos de cooperación que se encuentran ahí reflejados, establecidos y previstos hacia el futuro<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Este operativo fue tratado en el Consejo Europeo de Bruselas de 15-16 de Junio de 2006 (Ver las Conclusiones de la Presidencia, punto 7), y debatido, en el tema del enfoque global de la inmigración, en la Sesión nº 2746 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior de 24.07.2006, ver el documento 11556/06 (Presse 216). El Operativo de Vigilancia se estableció con embarcaciones y aviones (cinco patrulleras, cinco helicópteros y un avión de reconocimiento) ofrecidos por nueve Estados miembros de la UE, con finalidades disuasorias y de interceptación de los cayucos antes de que abandonen el mar territorial de estos países. Puede verse, M. ACOSTA SÁNCHEZ y A. del VALLE GÁLVEZ “La crisis de los cayucos – La Agencia Europea de Fronteras – Frontex y el control marítimo de la inmigración clandestina”, en *Tiempo de Paz*, nº 83 (2006), pp. 19-30.

<sup>49</sup> Ver el documento IP/06/297 de 19.07.2006 sobre Equipos de Reacción rápida de guardias fronterizos, y la Comunicación de la Comisión con la propuesta de Reglamento del PE y del Consejo estableciendo un mecanismo de creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, COM (2006) 401 final de 19.07.2006; de igual modo, el documento IP/06/1026 de 19.07.2006 sobre Política de la UE para luchar contra la inmigración ilegal, y la Comunicación de la Comisión sobre las prioridades de acción en materia de lucha contra la inmigración clandestina de nacionales de terceros países, COM (2006) 402 final de 19.07.2006.

<sup>50</sup> El Primer Ministro marroquí solicitó a España en la reunión bilateral de 07.08.2006 un plan para la implantación de un sistema de vigilancia integrado para el control de la costa marroquí, de forma que a su vez pueda integrarse en el sistema de control de fronteras español y europeo, *El País* de 08.08.06. Sobre la necesidad de cooperación para el refuerzo del control de fronteras en la UE, Rut BERMEJO “Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología”, *ARI* nº 18/2007 de 13.02.2007.

<sup>51</sup> H. AMIRAH FERNÁNDEZ - R. YOUNGS “Proceso de Barcelona: balance de una década de Asociación Euromediterránea”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 11.11.2005; *Barcelona plus – Vers une Communauté euro-méditerranéenne d’Etats démocratiques*, Rapport Euromesco, 2005, <<http://www.euromesco.net>>; IEMed, *Dossier. Diez años del Proceso de Barcelona. Balance y Perspectivas*, Barcelona, 2005; R. YOUNGS - H. AMIRAH FERNÁNDEZ, *La Asociación euromediterránea – una década después*, Real Instituto Elcano – FRIDE, Madrid 2005.

<sup>52</sup> Puede verse la Comunicación de la Comisión “Relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad”, COM (2006) 726 final de 04.12.2006, y el Informe de Seguimiento de Marruecos, SEC (2006) 1511/2 de 04.12.2006.

<sup>53</sup> Puede verse, J. D. JANER TORRENS “La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 24, 2006. G. ESCRIBANO “¿Europeización sin Europa? – Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo”, en *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo nº 2005/9 de 16.05.2005.

Precisamente uno de los temas más interesantes de la Asociación Euromediterránea y la nueva Política de Vecindad europea es que puede ayudar a conformar una visión común de la Seguridad, donde la UE puede revelarse como entidad “*facilitadora de la Seguridad*”<sup>54</sup>, y que además ha incorporado a Marruecos en determinados aspectos y operaciones de su Política Exterior de Seguridad y Defensa Común<sup>55</sup>.

Esta visión común de la Asociación Euromediterránea y la nueva Vecindad europea incluso puede ofrecer además una dimensión bilateral propia a España<sup>56</sup>. En cualquier caso, los mismos Estados español y marroquí han reconocido este contexto europeo como el marco general de referencia para sus relaciones bilaterales, desde la normalización de las mismas en 2004<sup>57</sup>.

En fin, hay otra serie de aspectos que como hemos indicado se encuentran fuertemente condicionados por la cooperación internacional y europea: basta repasar los temas tratados en la Reunión de Alto Nivel hispano-marroquí de 2005<sup>58</sup> para comprobar el importantísimo marco europeo en el que se inscriben múltiples cuestiones: circulación de personas y regularización de marroquíes en España; inmigración ilegal y cooperación operativa mediante Oficiales de Enlace y Patrullas mixtas de la Gendarmería Real y la Guardia Civil; lucha contra la droga; libre circulación de mercancías; pesca y agricultura; creación de un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia euromediterráneo (propuesta conjunta hispano-franco-marroquí en el contexto del Proceso de Barcelona); Plan de Acción de Vecindad europea; Proyecto MEDA de asistencia a Marruecos para control de fronteras; Reunión Euromediterránea de Transporte; Iniciativa para África de la UE, entre otros. Es un buen ejemplo en este orden de ideas un proyecto de comunicaciones, el del Enlace Fijo o túnel a través del

---

<sup>54</sup> La expresión es de L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, “La Unión Europea y la Seguridad en el Estrecho de Gibraltar”, en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar...op.cit.*, pp. 55-ss

<sup>55</sup> M. ACOSTA SÁNCHEZ, « La participation du Maroc dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense », en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar...op.cit.*, pp. 59-68.

<sup>56</sup> I. MARTÍN “la nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿Hacia un espacio económico hispano-magrebí?”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 37, 2004, pp. 497-526; “La nueva Política de Vecindad de la UE: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?”, *Análisis del Real Instituto Elcano* n° 137/2003.

<sup>57</sup> “Esta reunión confirma el nuevo compromiso iniciado en Casablanca llamado a presidir las relaciones entre Marruecos y España sobre las bases de un entendimiento profundo, la solidaridad y el respeto mutuo, que se manifiesta en el pleno desarrollo del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991, con los ojos puestos en la creación de una asociación estratégica en todos los ámbitos. Esta asociación estratégica implica una coordinación cada vez mayor, no sólo en las cuestiones de interés común de carácter bilateral, sino y cada vez más en los marcos europeo y euromediterráneo, en los cuales Marruecos y España quieren desempeñar sus respectivas responsabilidades regionales. En este sentido, España ha reiterado su apoyo a Marruecos en su vocación de anclaje sólido y definitivo en Europa. Esta concertación es un elemento esencial de cara a los retos regionales e internacionales del presente”, *Comunicado conjunto hispano-marroquí del MAEC* de 09 de junio de 2004.

<sup>58</sup> VII Reunión de Alto Nivel Hispano-marroquí de Sevilla y Córdoba de 29 de Septiembre de 2005, ver la *Nota de Prensa del MAEC* de 30.09.2005.

Estrecho de Gibraltar, que implica directamente a los dos Estados español y marroquí, pero que necesita forzosamente de la colaboración estratégica financiera europea<sup>59</sup>.

Por último, hay otra serie de temas bilaterales que se encuentran muy condicionados por la normativa internacional y europea, como serían el Acuerdo bilateral de Readmisión de Inmigrantes de 1992<sup>60</sup> –que además está previsto reemplazar por un Acuerdo de readmisión CE-Marruecos–, y el acuerdo sobre Menores inmigrantes marroquíes en España<sup>61</sup>. O bien temas enmarcados en la cooperación internacional, como son las cuestiones de seguridad interna y lucha antiterrorista<sup>62</sup>, o de protección del medioambiente<sup>63</sup>, entre otros. Por lo que hace al plano internacional de la ONU, también es muy destacable la colaboración militar y policial que se lleva a cabo por los dos países con una unidad conjunta, la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)<sup>64</sup>.

#### **IV. LA PERVIVENCIA DE ELEMENTOS DE ALTA CONFLICTIVIDAD EN LAS RELACIONES BILATERALES ESPAÑA-MARRUECOS**

Aunque el marco UE es determinante, hay ciertamente un margen bilateral propio de relaciones, en el que los Estados pueden conducir y desarrollar aspectos de cooperación específicos a ellos; los temas en principio están previstos en el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991 (especialmente Arts. 2 a 10), si bien

---

<sup>59</sup> Ver la constatación de progresos en este proyecto del Enlace Fijo que se efectuó en la VII Reunión de Alto Nivel de 2005, *Ibidem*. De igual modo, ver los puntos 43 y 44 de la Declaración Común de la VIII Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí de 5-6 de marzo de 2007, *Noticias MAEC* de 06.03.2007, donde se anuncia expresamente la intención de presentar los Estudios a la Comisión Europea. Puede verse, S. de la ENCINA ORTEGA “El Túnel del Estrecho. Perspectivas para las relaciones España - Marruecos”, en *España y Marruecos en el Centenario...cit.*

<sup>60</sup> Al respecto, I. GONZÁLEZ GARCÍA - “El Acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: Las avalanchas de Ceuta y Melilla”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXII, 2006, pp. 255-284.

<sup>61</sup> Puede verse R. CARMONA LUQUE, “La situación de los niños inmigrantes marroquíes no acompañados en España a la luz del Derecho Internacional Público”, en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar...op.cit.*, pp 87-124. Según el punto 27 de la Declaración Común de la VIII Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí de 5-6 de marzo de 2007, *Noticias MAEC* de 06.03.2007, “En relación a los menores no acompañados, las dos partes se felicitan por la firma del Acuerdo de cooperación en materia de la emigración clandestina, protección y retorno. Se han comprometido a aplicarlo a la mayor brevedad posible”.

<sup>62</sup> D. del PINO “Terrorismo en Marruecos: una preocupación de seguridad para España”, *Análisis del Real Instituto Elcano* 04.06.2003. Ver la referencia a la actuación antiterrorista en el marco de Naciones Unidas que se hizo en la VII Reunión bilateral de Alto Nivel de 2005, *Nota de Prensa del MAEC* de 30.09.2005 *cit.*

<sup>63</sup> J. VERDÚ BAEZA, “Derecho Internacional y protección del medio ambiente en el Área del Estrecho de Gibraltar”, en *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar...op.cit.*, pp. 205-220.

<sup>64</sup> Vid. los *Comunicados 24 y 25-2006 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* de 06.04.2006, Declaración conjunta sobre la Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la participación en la Misión de Estabilización de la Naciones Unidas en Haití.

la mayoría están afectados de una u otra forma por el marco europeo, como hemos visto.

Estos aspectos de cooperación positiva que se encuentran en manos de los dos Estados desarrollar hacen referencia por ejemplo, para España, a la importantísima materia cultural, de educación y lengua<sup>65</sup>, al Turismo, a la colaboración bilateral en temas como Cooperación al Desarrollo del Estado y de las Comunidades Autónomas, o al papel de la ya importante Cooperación transfronteriza con Andalucía<sup>66</sup>; incluso a los ámbitos de democratización y derechos humanos, en los que la acción española ha sido siempre prudente –y además hoy está también condicionada por la UE<sup>67</sup>–; pero también a los más novedosos de regionalización, en los que España tiene “un cierto potencial para desempeñar un papel constructivo en la reforma política en Marruecos”<sup>68</sup>.

Independientemente de ello, parece que en el desarrollo positivo de la cooperación en las relaciones bilaterales influye el signo político del Gobierno español del momento, como es el caso actualmente del Gobierno español de Rodríguez Zapatero que se fijó como prioridad política las relaciones con Marruecos<sup>69</sup>, pues uno de los condicionantes de estas singulares relaciones son las complejas percepciones entre los dos pueblos y sus dirigentes<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> M. A. GARCÍA COLLADO “La acción cultural de España en Marruecos. Un encuentro de larga duración”, *Hesperia, Culturas del Mediterráneo*, Agosto 2005, pp. 13-20. En la VII Reunión bilateral de Alto Nivel de 2005, *Nota de Prensa del MAEC de 30.09.2005 cit.*, se trataron temas como la ampliación de la enseñanza del español en el sistema educativo reglado marroquí, la creación de Centros educativos - como la Universidad de los Dos Reyes en Tetuán-, la creación del primer centro de formación de la cooperación española (antiguo Hospital español de Tánger), la cooperación entre las Bibliotecas Nacionales, o la restauración del Teatro Cervantes de Tánger. Ver igualmente el interesante apartado de Cooperación Técnica, Científica, Educativa y Cultural de la Declaración Común de la VIII Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí de 5-6 de marzo de 2007, *Noticias MAEC* de 06.03.2007.

<sup>66</sup> Vid. por ejemplo las *Actuaciones desarrolladas por la Junta de Andalucía en el marco de la Iniciativa comunitaria Interreg II España-Marruecos (1994-1999)*, Dirección General de Fondos Europeos, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Universidad de Málaga, Diciembre de 2000.

<sup>67</sup> Vid. la Decisión nº 1/2006 del Consejo de Asociación UE-Marruecos de 26 de septiembre de 2006 por la que se crea el subcomité de Derechos Humanos, Democratización y Gobernanza, *DOUE L 276* de 07.10.2006, pp. 73-76.

<sup>68</sup> R. GILLESPIE “España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?”, Documento de trabajo nº 6 de la *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE*, Abril 2005, 12 pp.

<sup>69</sup> “...los socialistas llegaron a la Moncloa con la idea de que era muy urgente reafirmar esta relación bilateral clave”, refiere R. GILLESPIE en “Límites del voluntarismo español en el Magreb”, en *Akar/Ideas*, primavera de 2007, pp. 48-50, en pág. 48.

<sup>70</sup> “Las relaciones entre Madrid y Rabat, durante las legislaturas socialistas de Felipe González y la actual de José Luis Rodríguez Zapatero han sido mejores que las establecidas con ellos por los gobiernos de la UCD y del PP, aunque los problemas que todos han tenido que afrontar con Marruecos hayan sido y sean parecidos” (...) “La paradoja de las relaciones con Marruecos está en que los Gobiernos, ya sean del PP o del PSOE, han de conducir en la práctica las relaciones con Marruecos de la misma manera, al menos en lo económico, comercial y financiero. Las diferencias entre ellos suelen proceder del tratamiento de las controversias territoriales, que aparecen en filigrana en la mayoría de los tratos hispano marroquíes, de un punto de vista diferente sobre la cuestión del Sáhara occidental, y de la forma de gestionar los dominios

Por lo que hace a los elementos conflictivos, habida cuenta de las imponentes consecuencias que para las relaciones España-Marruecos tiene la UE en multitud de cuestiones, verdaderamente cabe afirmar que las únicas dimensiones conflictivas que quedan en manos de la dinámica bilateral son las territoriales. Esto es, las cuestiones de territorios españoles (los Peñones, islas y Plazas de soberanía española en el Norte de África), la delimitación fronteriza en el mar de espacios marítimos, y la cuestión territorial del Sáhara, que principalmente afecta a Marruecos.

Respecto a esta última cuestión del Sáhara, no debe perderse de vista que, aunque se encuentra particularmente internacionalizada y mediatizada por Naciones Unidas, la posición española en su estrecho margen de acción puede ser percibida por Marruecos como injerencia –o afectar la relación de España con Argelia<sup>71</sup>–, y contaminar fácilmente los temas territoriales, como tal parece haber sido el caso de la crisis de Perejil<sup>72</sup>. Además, tenemos la problemática explotación de recursos principalmente en los espacios marítimos del Sáhara, en particular la pesca y los posibles yacimientos de petróleo y gas: las concesiones petrolíferas por España, Marruecos y el Polisario pueden ser un ejemplo de peligrosa concatenación contaminadora de los contenciosos territoriales<sup>73</sup>.

---

inmateriales como las percepciones, los sentimientos, lo simbólico y lo histórico del multiseccular devenir que la geografía impone” D. del PINO “España-Marruecos : el necesario reencuentro”, en *Política Exterior*, nº 104, 2005, pp. 77-92, en pp. 79 y 81; I. MARRERO ROCHA “The Implications of Spanish-Moroccan Governmental Relations for Moroccan Immigrants in Spain”, *European Journal of Migration and Law*, 7, 2005, pp. 413-434.

<sup>71</sup> Ver *El País* de 13.12.2006: “Buteflika reclama a Zapatero un apoyo decidido al referéndum de autodeterminación del Sáhara”.

<sup>72</sup> “La cuestión del Sáhara interferirá una vez más en las relaciones hispano-marroquíes, estando en el trasfondo de la crisis bilateral de 2001-03. Fue la cuestión saharauí, a raíz del seudo referéndum organizado por ONG de Andalucía, lo que motivó –según la mayoría de los observadores– la retirada del embajador marroquí de Madrid el 27 de octubre de 2001, precipitando las relaciones en una espiral de interdependencias negativas que alcanzaron su punto culminante con el episodio de la isla Perejil en julio de 2002”, M. HERNANDO DE LARRAMENDI - B. LÓPEZ, “Nuevo impulso...”, *loc. cit.*, pág. 23. También para L. FELIÚ - M. SALOMÓN el Sáhara fue la cuestión de fondo principal en esta crisis, cfr. “Territorios en aguas turbulentas: la crisis entre España y Marruecos”, *Paix et Sécurité internationales*, nº 1 (2003), pp. 79-90, en pp. 84-ss. El conjunto de factores que explican la crisis para R. GILLESPIE los expone en “‘This Stupid Little Island’: A Neighbourhood Confrontation.....”, en *loc. cit.*, pp. 113-ss.

<sup>73</sup> Respecto a las prospecciones en el Sáhara y su plataforma continental, Marruecos concedió licencias de reconocimiento petrolero en 2001 a *Kerr-McGee* y *Total-Fina-Elf*, y en 2006 a *Cosmos Oil* y a *Island Oil & Gas plc.*; pero en 2004 *Total* decidió no renovar sus licencias en el Sáhara Occidental, y en 2006 se retiraron la australiana *Baraka* y luego *Kerr-McGee*. Por su parte, el Polisario concedió doce licencias durante 2006. España por su parte en 2002 concedió licencias de explotación petrolífera a *Repsol* en la plataforma continental de Canarias. Sobre el particular puede verse I. MOREÉ, *loc. cit.*; C. RAMÍREZ “Marruecos y el Polisario...” *loc. cit.* p. 48; M. REQUENA CASANOVA “España concede a la empresa Repsol YPF permisos de investigación de hidrocarburos en aguas situadas, en aplicación del método de la *equidistancia*, más allá del mar territorial de las islas canarias frente al litoral marroquí”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LIV, 2002-1, pp. 501-505; J. SOROETA *loc. cit.*, pp. 19-21. Pueden verse mapas de las licencias concedidas en el artículo de M. Marzo en *El País* de 09.04.06.

Se considera en cualquier caso que la estabilidad de las relaciones hispano-marroquíes requiere de una solución al tema del Sahara, cuyo Plan de Paz de 2003 ha rechazado Marruecos; cualquiera que sean las causas que han llevado a este enroque marroquí<sup>74</sup>, la posición española parece haber virado hacia lo que se ha interpretado como un acercamiento a los intereses marroquíes<sup>75</sup>, en su búsqueda activa del acuerdo

---

<sup>74</sup> M. HERNANDO DE LARRAMENDI y B. LÓPEZ, lo explican así: “El temor a perder el control del territorio durante el periodo transitorio con un ejecutivo que podía hacer desde dentro campaña a favor de la independencia, el “efecto contagio” que el establecimiento de una autonomía en el Sáhara Occidental podía tener en otras regiones de Marruecos, así como la posible desconfianza hacia el voto de los marroquíes establecidos en el territorio que podían verse tentados por convertirse en ciudadanos de un nuevo Estado con petróleo, fosfatos y pesca, en un referéndum que introdujera como una de las opciones la independencia, influyeron en una actitud que deterioró la imagen internacional de Marruecos e irritó a la diplomacia norteamericana. El Frente Polisario y Argelia jugaron la carta contraria aceptando el Plan Baker II como punto de partida para alcanzar una solución política al conflicto dejando la ingrata tarea de obstaculizarla en manos de Marruecos” “Nuevo impulso diplomático en el Sáhara”, *loc. cit.*, p. 24.

<sup>75</sup> Para M. HERNANDO DE LARRAMENDI y B. LÓPEZ, el gobierno español ha decidido romper con la tradicional política de “neutralidad activa” e intervenir como mediador para encontrar una solución política a un conflicto calificado de prioritario para sus intereses, en “Nuevo impulso...”, *loc. cit.*, pp. 24-25. Para C. RAMÍREZ (“El eterno asunto...” *cit.*, p. 143), la “posición del Gobierno español, que implica un giro suave pero significativo con relación a la tradicional, molestó profundamente al Frente Polisario (...) explorar las posibilidades de alinearse con las tesis francesas de respaldar con fuerza a Marruecos para evitar la inestabilidad en el Magreb, respaldo que pasa por apagar la hoguera en el sur saharauí anexionado”. Por su parte, L. FELIÚ explica y valora así el cambio de la posición española, y sus carencias actuales (“España y el Magreb durante...” *loc. cit.*, pp. 9-10): “A pesar de que esta política es calificada de “neutralidad activa”, históricamente ha sido más pasiva que activa por miedo a granjearse la enemistad de las partes. Las simpatías de la opinión pública española por la causa saharauí se han visto neutralizadas por la importancia de los intereses en Marruecos, llevando a una política de inacción que se escuda en la legalidad internacional, y secunda de forma excesivamente prudente las resoluciones de Naciones Unidas. El discurso del gobierno socialista se ha movido hasta el momento en el terreno de la ambigüedad. Esto es en parte el producto de la propia complejidad política de la cuestión y de la necesidad de mantener canales abiertos con todas las partes, y no soliviantar excesivamente a la opinión pública española. Pero es el resultado también de la ausencia de un plan alternativo claro. Lo que resulta indudable es que la gestión de esta temática se aleja tanto de la desarrollada por el PP en los últimos años, como de incluso la propia doctrina de las bases socialistas. (...) Vistos los movimientos posteriores, la posición española parece haberse decantado de forma más clara hacia el impulso de una solución negociada entre Marruecos y el Frente Polisario-Argelia con vistas al otorgamiento de una autonomía elevada para el Sáhara en el interior de Marruecos, dejando en un segundo plano la cuestión de la autodeterminación a través de un referéndum. Así parecen haberlo entendido tanto el Frente Polisario, como Argelia, y los partidos españoles de la oposición. (...) Por su parte, dirigentes marroquíes y la prensa de este país aplauden la “nueva política española”. (...) Más allá de las declaraciones, sí pueden analizarse ciertos hechos. En primer lugar, el acercamiento a Francia en temas de política exterior. (...) En segundo lugar, la política desarrollada en Naciones Unidas. En la votación de la resolución sobre el Plan Baker II, España se abstiene, alejándose de la posición argelina centrada en el Plan de arreglo (...). En tercer lugar, el desempeño por España de un papel de facilitador en el conflicto. Esto implica un abandono de la pasividad precedente y un deseo de fomentar el diálogo entre las partes. La posibilidad de que España pudiera realizar un papel más activo ya había levantado históricamente muchas suspicacias dado los vínculos coloniales con el territorio (...) Pero este papel parece pertinente dada la responsabilidad histórica en la región y el interés en una “reconciliación” magrebí. El impulso de estos contactos e intercambios es positivo en sí mismo, en cuanto redinamiza una situación enquistada, hace aflorar las posiciones de las partes y ayuda a reevaluar hasta qué punto sus intereses son incompatibles. Ahora bien, si España quiere ir más allá necesita de una hoja de ruta, saber qué es lo que quiere favorecer y cuales son las opciones posibles. Y esto no está tan claro”.

de todas las partes para “una solución justa, consensuada, posible, permanente y que permita un ámbito de autodeterminación para el Sáhara”<sup>76</sup>, y que probablemente supone el abandono del conocido como un “cierto fundamentalismo refrendario”<sup>77</sup>, en la apuesta por una nueva etapa de diálogo que desdibuja la tradicional posición española<sup>78</sup>. En cualquier caso, las incógnitas de la aplicación práctica de una autonomía en el Sáhara<sup>79</sup> según el Plan presentado al Secretario General de la ONU<sup>80</sup>, conviven ahora con la solución negociada abierta en 2007 en el marco de Naciones Unidas<sup>81</sup>, y que España considera que ha respaldado su nueva perspectiva sobre el conflicto<sup>82</sup>.

De todas formas, parece necesaria una mayor implicación de los socios europeos tanto en esta cuestión saharauí como en el contexto regional complicado del Magreb<sup>83</sup>, en el que cada vez son más claros los intereses económicos y securitarios de Estados Unidos<sup>84</sup>.

---

<sup>76</sup> Declaración de la Vicepresidenta del Gobierno en Rabat el 07.08.2006; nos permitimos recalcar que España defiende ahora un impreciso “ámbito de autodeterminación” (no el “derecho de”, o el “ejercicio de la libre determinación”, ni el “referéndum” de autodeterminación); el Primer Ministro marroquí señaló por su parte que “La posición de Marruecos es una postura abierta a cualquier solución siempre en el marco de la ONU, una solución por supuesto política, que abarcaría una autonomía bastante amplia para estos territorios, pero siempre dentro de la integridad y la soberanía de Marruecos”, *El País* de 08.08.06. Ya el *Comunicado conjunto hispano-marroquí del MAEC* de 9 de junio de 2004 señalaba que “Las dos partes abordaron también la cuestión del Sáhara Occidental, reiterándose la voluntad de buscar una solución política, consensuada, justa y definitiva, negociada por todas las partes concernidas, en el marco de la legalidad internacional y de los esfuerzos de Naciones Unidas y reafirmando el compromiso para aportar una contribución activa a la realización de este objetivo”.

<sup>77</sup> La expresión la utilizan M. HERNANDO DE LARRAMENDI y B. LÓPEZ, en “Nuevo impulso...”, *loc. cit.*, pág. 25.

<sup>78</sup> Ver las declaraciones del Presidente español en *El País* y *ABC* de 07.03.07.

<sup>79</sup> Ver por ejemplo las dudas de K. MOHSEN-FINAN en “Sahara occidental: difícil salida de la crisis”, en *Med.2006 Balance*, pp. 120-121.

<sup>80</sup> Referido en Nota 22.

<sup>81</sup> “El Polisario se declara dispuesto a abrir negociaciones directas con Marruecos”, *El Mundo* de 29.04.2007.

<sup>82</sup> España entiende que esta “Resolución que abre de nuevo el horizonte político en el marco de Naciones Unidas” aboga por una “solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que incluya la autodeterminación al pueblo del Sahara Occidental”, por lo que “España considera muy satisfactorio ver que el Consejo de Seguridad coincide con el enfoque apoyado por España durante los últimos meses, al abrir la vía de la negociación y, sin abandonar el acervo de su doctrina, apreciar el esfuerzo realizado por las Partes para asumir su responsabilidad política”, *Nota de Prensa del MAEC* nº 122 de 30.04.2007.

<sup>83</sup> Vid. R. GILLESPIE “Límites del voluntarismo español...” *loc. cit.*, pp. 40-50. Una obra colectiva sobre la Unión del Magreb Árabe, la cooperación con la CE/UE y el papel del islamismo radical es la de A. MARQUINA (Ed.), *El Magreb, Concertación, Cooperación y Desafíos*, Madrid, MAE-AECI, 1993.

<sup>84</sup> Vid. Y. H. ZOUBIR “La política estadounidense en el Magreb: ¿a la conquista de una nueva región?”, en *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo nº 13/2006 de 15.11.2006; S. ZEMNI/K. BOGAERT, “Morocco and the Mirages of Democracy and Good Governance”, en *UNISCI Discusión Papers* nº 12 October 2006.

Si nos centramos en las cuestiones de envergadura de soberanía y fronteras, hay determinados aspectos de delimitación marítima que pueden resolverse, como los de los espacios marítimos de Canarias y las costas marroquíes, y que de hecho están siendo tratados en uno de los grupos bilaterales de trabajo<sup>85</sup>. En cambio, hay determinados espacios marítimos que están invariablemente unidos a las problemáticas de los territorios de España en África.

Y aquí hay que decir que, como la crisis del Islote de Perejil/Leila confirmó en 2002 –a mi juicio con una peligrosísima e irresponsable utilización y exhibición de fuerza armada–, este aspecto de las relaciones bilaterales tiene un extraordinario potencial de conflictividad y ruptura para los dos Estados. Además de mostrar la limitada capacidad de apoyo de la UE a España en los territorios africanos, la crisis puso en cuestión la utilidad en caso extremo del “colchón de intereses”<sup>86</sup> y de los mecanismos institucionales políticos de diálogo previstos en el Tratado de Amistad y Buena Vecindad de 1991<sup>87</sup>.

Este dato permanente de conflictividad –latente o explícita–<sup>88</sup> es muy preocupante, ya que se trata de un aspecto que puede con facilidad escaparse del control de decisiones de política exterior marroquí o española –máxime si no existe una planificación previsora de política exterior española clara respecto a las ciudades y Peñones–. En efecto, circunstancias o coyunturas de la Sociedad Internacional, o del inestable Mediterráneo pueden activar en cualquier momento este potencial conflictivo. A ello se une el problemático desarrollo económico marroquí<sup>89</sup>, la situación de la monarquía alauí y el proceso interno de reformas, la incógnita del papel del islamismo

---

<sup>85</sup> Sobre las reuniones del grupo de trabajo hispano-marroquí sobre delimitación de espacios marítimos en la fachada atlántica, pueden verse los *Comunicados conjuntos España-Marruecos del MAEC* de 15-16 de octubre 2003, de 16 de julio 2003, y de 30 de abril 2003.

<sup>86</sup> “A steady increase in economic interdependence did not prevent confrontation, although it did prevent the Parsley Island incidents from causing a major, lasting setback to economic relations” (...) “The strategy failed to contemplate sufficiently the importance of Spanish-Moroccan political regime differences, the significance of third-party roles and persisting tensions emanating from the historical-cultural domain. In these respects, the crisis of 2001-2003 was a result of pre-existing problems and weaknesses in the bilateral relationship”, R. GILLESPIE, “This Stupid Little Island...” *loc. cit.*, pág. 127.

<sup>87</sup> Vid. al respecto, I. CEMBRERO, “Perejil: Dos tantos para Marruecos, dos lecciones para España”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 28/7/2002; M. HERNANDO DE LARRAMENDI, “Las relaciones con Marruecos tras los atentados del 11 de Marzo”, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 61/2004.

<sup>88</sup> “A menudo emerge al hilo de circunstancias que, como tales, le son ajenas, lo que no hace sino corroborar el potencial contaminador de la cuestión de Ceuta y Melilla, que está ahí, agazapada, a la espera de hacerse presente y colarse en los complejos engranajes de los tratos entre Marruecos y España”, M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza...cit.* pág. 196.

<sup>89</sup> Pueden verse los análisis de I. MARTÍN “Marruecos ¿las bases para un nuevo modelo de desarrollo? (I): la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano”, y “Marruecos ¿las bases para un nuevo modelo de desarrollo? (II): el Informe “50 años de desarrollo humano y perspectivas para 2025”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, respectivamente 17.03.2006 y 31.03.2006.

en Marruecos<sup>90</sup>, aparte de las nuevas amenazas del terrorismo yihadista sobre las plazas norteafricanas<sup>91</sup>.

En cualquier caso, dada la no aceptación fundacional por Marruecos de sus fronteras iniciales de 1956, todo parece indicar que la recuperación de estos territorios de España en África constituirá conformando un anhelo nacionalista permanente<sup>92</sup>, objeto de reivindicaciones oficiales<sup>93</sup>, y de escenificaciones, mayores o menores, constantes<sup>94</sup>.

## **V. POR UN ESTATUTO SINGULARIZADO PARA LAS ISLAS Y PEÑONES NORTEAFRICANOS, DIFERENTE DEL DE LAS PLAZAS, Y VINCULADO A LA UNION EUROPEA.**

Como vemos, el extraordinario potencial conflictivo de los territorios de España en África confiere una permanente inseguridad e inestabilidad en las relaciones hispano-marroquíes. Cualquier pretensión de solución o búsqueda de alternativas llevan a

---

<sup>90</sup> Vid. M. TOZY “El fin de la excepción marroquí – El islamismo de Marruecos frente al reto del salafismo”, en *Afkar/Ideas* nº 1 (2004), p. 63-ss; M ZARROUK “Islamismo marroquí y democracia”, *Política Exterior*, nº 103, (2005), pp. 129-138.

<sup>91</sup> F. REINARES, “¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España?”, *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 32/2007 de 08.03.2007. L. DE LA CORTE IBAÑEZ “Actividad yihadista en Ceuta: antecedentes y vulnerabilidades” *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* de 19.06.2007.

<sup>92</sup> “Otro mito importante del discurso mediático y político marroquí es que la normalización de las relaciones entre Madrid y Rabat sólo se logrará una vez que se haya solucionado –favorablemente para Marruecos, pro supuesto- el contencioso territorial que ese país mantiene abierto con España a propósito de Ceuta y Melilla. La única idea nueva en treinta años es la visión del socialismo español de la necesidad de que esas ciudades y sus empresarios se impliquen en el desarrollo del entorno allí presente (...) La historia, no obstante, no avala la presunción de que un “colchón de intereses” o la cooperación al desarrollo sean suficientes para anular reivindicaciones territoriales históricas y ambiciones irredentistas y nacionalistas, fundamentadas o no”, D. del PINO “España y Marruecos : una incómoda vecindad”, *loc. cit.*, pp. 118-119.

<sup>93</sup> PASTOR RIDRUEJO matiza que el nuevo Rey en 2002 no tanto reivindicó como afirmó “el derecho de reclamación” de Marruecos a que España ponga fin a la ocupación de estos territorios, *op. cit.*, pp. 264- 265.

<sup>94</sup> Ver por ejemplo el rechazo de Marruecos a recibir a través de la frontera de Ceuta la donación española acordada en Consejo de Ministros de 10,5 millones de euros en vehículos para reforzar el control de las fronteras marroquíes, *El País* de 01.02.07.

constatar la necesidad de iniciativas políticas<sup>95</sup>, en un tema muy incómodo para España<sup>96</sup>.

A mi juicio, una hipótesis o iniciativa razonable sería la de llevar a cabo unilateralmente un replanteamiento interno de los territorios de España en África. En este enfoque se debería partir de una diferenciación entre las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, por una parte, y los Peñones e islas –Perejil excluido<sup>97</sup>–, por otra. Este punto de partida obedece a la realidad jurídico-política diferente de ambos bloques de territorios<sup>98</sup>, pero además puede permitir a España plantear alternativas a la dinámica seguida hasta la actualidad.

En efecto, la posición española a la hora de encarar cualquier iniciativa política –o pongamos por caso una crisis como la de Perejil de 2002– tiene especialmente un flanco muy débil en el, de por sí discutible o polémico, estatuto internacional de los Peñones de soberanía<sup>99</sup>. En particular, estos *fragmentos de Estado*<sup>100</sup> que eventualmente serían las Islas y peñones plantean ya de por sí una difícil explicación y justificación política, habida cuenta de su proximidad la costa marroquí (Islas Chafarinas a dos millas de la costa, y Peñón de Alhucemas con sus dos islotes deshabitados a menos de 1000 metros de tierra firme<sup>101</sup>) o incluso su integración en el mismo territorio terrestre (pues el Peñón de Vélez es en realidad una península, prominencia o saliente de la costa desde que en 1934 se uniera al continente por un istmo arenoso de 80 metros, pasando entonces de

---

<sup>95</sup> “Se trata, en efecto, de cuestiones eminentemente políticas, y políticas deben ser las medidas que les sean aplicadas. Se ha agotado prácticamente el repertorio jurídico empleado hasta el presente por unos y otros, sin resultados prácticos, por lo demás, en defensa de sus respectivas posiciones, lo que, hoy por hoy, tan sólo ha desembocado en una parálisis sin visos de solución, ni siquiera a largo plazo”, M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza... cit.* pág. 16.

<sup>96</sup> “Desde una perspectiva española el planteamiento de esta cuestión es incómodo y su tratamiento, delicado, pero no por ello menos inevitable” señala REMIRO BROTONS e.a., *op. cit.* pág. 548.

<sup>97</sup> Por el régimen especial que ahora posee el islote, ver el *Comunicado de prensa conjunto hispano-marroquí* de 22 de julio de 2002 *cit.*.

<sup>98</sup> Ya apuntaba GONZÁLEZ CAMPOS al terminar su trabajo *citado* “Las pretensiones de Marruecos...” que “los territorios españoles en el Norte de África que Marruecos reivindica no son todos idénticos en cuanto a su situación y perspectivas, lo que quizá pueda abrir vías para un entendimiento en el futuro entre los dos países”.

<sup>99</sup> La misma terminología usada por Marruecos y España para referirse a los Peñones e Islas es diferente y revela la densidad del problema; no por casualidad Marruecos en su carta de 30.01.1975 al Comité Especial de los 24 sobre descolonización, se refirió en singular al “islote de Alhucemas” (no al Peñón con sus dos islotes adyacentes), y no al Peñón sino a la “roca de Vélez”, vid. J. COLA ALBERICH, “Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses de febrero y marzo de 1975”, en *Revista de Política Internacional*, nº 138, marzo-abril 1975, en pág. 205.

<sup>100</sup> En el sentido de la magnífica Introducción de M. HERRERO DE MIÑÓN al opúsculo de G. JELLINEK *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 1981, aunque HERRERO no se refiere a las islas y peñones de soberanía, sino a Ceuta y Melilla, pp. 31-32.

<sup>101</sup> “...enfrente justo de la isla, se alza un gran complejo turístico multinacional, en el que es de suponer que sus visitantes se vean sorprendidos por el peñasco fortificado que contemplan a unos centenares de metros, y sobre el cual se alza la bandera española”, MARIÑAS, *loc. cit.* pág. 157.

isla a tómbolo<sup>102</sup>), aparte de la inexistencia de actividad económica ni población civil, y única presencia militar<sup>103</sup>. Estas evidencias geográficas y militares tienen buena defensa desde el Derecho Internacional (mediante los correspondientes títulos jurídicos españoles de origen histórico, cesión, conquista y ocupación de estos territorios<sup>104</sup>), pero la lógica de los medios de comunicación y de los foros intergubernamentales y opinión pública internacional puede ser diferente de la lógica jurídica esgrimida por España<sup>105</sup>.

Tan preocupante, o más, que lo anterior, es el indefinido estatuto jurídico interno de derecho español de las islas y peñones<sup>106</sup>. No es relevante que la Constitución no los mencione, pero sí que estén absolutamente fuera de la organización territorial del Estado –autonómica, provincial, municipal y de las Ciudades Autónomas<sup>107</sup>– con expresa exclusión en 1995 de las Leyes Orgánicas que aprobaron los Estatutos de Ceuta y de Melilla<sup>108</sup>, y que no figuren explícitamente como *españoles* –o si se quiere el matiz, como territorios “de España”<sup>109</sup>– en ningún texto relevante<sup>110</sup>. Pues se trata de “Presidios” “Plazas” o “Peñones”<sup>111</sup>, áreas del territorio que integran el Reino<sup>112</sup>,

---

<sup>102</sup> “La curiosa frontera que separa los dos Estados lo constituye una cuerda fijada por militares españoles en la mitad de la citada lengua de arena”, J. A. PALAU CUEVAS, *loc. cit.*, en pág. 234. Algo similar refería CORDERO TORRES en 1960: “una mano ignota, estableció una valla de madera con una puerta y dos letreros (“Marruecos” y “España”), cuando la lengua de mar que lo separaba de la costa continental se convirtió en istmo, hacia la mitad de éste”, *op. cit.*, pág. 399. Más poéticamente, MARIÑAS describe a este Peñón como un “gigantesco buque de piedra varado en la ribera africana”, *loc. cit.*, pág. 153.

<sup>103</sup> Principalmente, tropas del Grupo de Fuerzas Regulares 52 de Melilla, y la histórica “Compañía del mar”, PALAU, *loc. cit.* pág. 236. Las islas fueron despoblándose a partir de 1930, contando con 185 habitantes en 1950 (CORDERO, *op. cit.*, p. 398), y ninguno en la actualidad.

<sup>104</sup> Podría verse por ejemplo J. M. CORDERO TORRES, “Los títulos territoriales de España en el Norte de África”, en *Revista de Política Internacional*, nº 97, mayo-junio 1968, pp. 327-352.

<sup>105</sup> Vid. al respecto la opinión pesimista de PASTOR RIDRUEJO, *op. cit.*, pág. 265.

<sup>106</sup> J. A. MONTILLA MARTOS refiere la “*incertidumbre jurídica*” que existe sobre estos territorios, en “Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”, Cap. VIII del *Informe Comunitats Autònomes 2004*, Institut de Dret Public, 2005, pág. 1.

<sup>107</sup> No siempre fue así, cfr. PALAU, *loc. cit.*, pp. 246-ss.

<sup>108</sup> Ver las referencias en MONTILLA, *loc. cit.*, p. 2; en PALAU, *loc. cit.*, 248-249, o en el trabajo de GONZALEZ CAMPOS, *loc. cit.*

<sup>109</sup> Tomé nota de esta interesante matización de A. REMIRO BROTONS en su Conferencia “Las zonas de soberanía española en el Área del Estrecho y las relaciones España-Marruecos”, que impartió en el Centro de Derecho de Algeciras el 19 de octubre de 2005.

<sup>110</sup> GARCÍA FLÓREZ, *loc. cit.*, pág. 3, señala que “nunca se ha querido plasmar en un documento la pertenencia a España de Chafarinas, Vélez o Alhucemas”.

<sup>111</sup> Para E. MANERA, tanto las plazas como los peñones recibían el nombre de “presidios”, por ser así como se denominaban las fortalezas (“‘Requiem’ por Ifni”, *Revista de Política Internacional*, nº 102, marzo-abril 1969, pp. 145-155, en pág. 146). En efecto, la cuarta y quinta acepción de “Presidio” según el DRAE (21ª edic., 2001), es la de “Guarnición de soldados que se ponía en las plazas, castillos y fortalezas para su custodia y defensa”, y “ciudad o fortaleza que se podía guarnecer de soldados”. Para E. MARIÑAS OTERO “Con el equívoco nombre de “Presidios”, se conocieron, a partir de su sucesiva incorporación a España, diversas ciudades y fortalezas del Norte de África. La denominación de “presidio” equivalía a fortaleza tanto en su sentido etimológico, derivado del latín del Bajo Imperio, como

administradas directamente por el Gobierno/Administración central<sup>113</sup>. Sin duda, la regulación más detallada es o era la militar<sup>114</sup>, aparte de la especificidad de las Islas Chafarinas de constituir un Refugio Nacional de Caza hoy gestionado por el Organismo Autónomo Parques Nacionales<sup>115</sup>. Pero en la práctica es el Ministerio de Defensa la

---

en el uso común de la lengua española, sin perjuicio de que dentro de las múltiples funciones de las fortalezas, especialmente el de las fronterizas, estuviese el de servir de lugar de confinamiento”; y añade que sólo a partir de la Conferencia de Algeciras de 1906 los enclaves pasan a denominarse “Plazas”, en “Las Plazas Menores de soberanía española...”, *loc. cit.*, en pág. 141.

<sup>112</sup> Como curiosidad, decir que PALAU refiere que las tres Islas Chafarinas y la Isla de Alhucemas –con sus islotes, la Isla de Tierra y la Isla de Mar– están inscritas en el Registro de la Propiedad de Melilla como Propiedad del Estado, obtenidas por derecho de conquista afectos al Ramo Ejército; de igual manera está inscrito el Peñón de Vélez en el Registro de la Propiedad de Ceuta, en *loc. cit.* pp. 250-251.

<sup>113</sup> MONTILLA, *loc. cit.*, pág. 3, señala que, tras el conflicto de Perejil “el delegado del Gobierno en las Ciudades Autónomas, en virtud de una circular del Ministerio del Interior, ha asumido las competencias sobre los islotes: el delegado del Gobierno en Ceuta sobre Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera y el delegado del Gobierno en Melilla sobre las islas Chafarinas y el Peñón de Alhucemas”.

<sup>114</sup> Para PALAU, la única regulación que se hace de estas islas y peñones es la de la organización militar, *loc. cit.*, pág. 249. Es cierto que los tres destacamentos o Acuartelamientos militares de las Islas y Peñones fueron expresamente adscritos a la guarnición y Zona Militar de Melilla, por el RD 1132/1997, de 11 de julio, por el que se reestructura la organización militar del territorio nacional para el Ejército de Tierra (BOE nº 166 de 12.07.1997), al disponer el Art.3.4: “Zona Militar de Melilla, con Mando y Cuartel General en Melilla; comprende la ciudad de Melilla, los peñones de Vélez de la Gomera y de Alhucemas y las islas Chafarinas”. Pero este RD fue derogado por el RD 912/2002, de 6 de Septiembre (BOE nº 215 de 07.09.2002), por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos, que prevé las Comandancias Generales de Ceuta y Melilla “y dependerán operativamente de ellos los mandos y unidades de los tres Ejércitos con base en dichas Ciudades” (Art. 9.3); pero ya no se refiere su ámbito ni se mencionan expresamente los Peñones e Islas. Tampoco en el RD 915/2002, de 6 de Septiembre (BOE nº 215 de 07.09.2002, corr. BOE nº 227 de 21.09.2002), sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa, cuya Disposición Adicional Sexta se refiere a las Delegaciones de Defensa de Ceuta y Melilla y a las competencias de los Comandantes Generales. Ni en el RD que lo deroga, el 308/2007 de 2 de marzo, BOE nº 64 de 15.03.2007; antes al contrario, parecería que las Delegaciones de Defensa de Ceuta y Melilla no tiene competencias fuera de las Ciudades Autónomas, pues el Art. 2.2 dispone que “Las delegaciones de Defensa tendrán su sede en la capital de la provincia donde radique el Gobierno de la comunidad autónoma y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, territorios sobre los que extenderán sus competencias”, y ya sabemos que los Estatutos de estas ciudades no contemplan los Peñones e Islas. En fin, estos territorios tampoco son mencionados en el RD 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, BOE nº 96 de 22.04.2006.

<sup>115</sup> El Refugio Nacional de Caza de las Islas Chafarinas fue creado por el RD 1115/82 (BOE nº 130 de 01.06.1982), siendo primero administrado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA). Actualmente es el Ministerio de Medio Ambiente, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales quien gestiona la administración, conservación y uso público desde Madrid, teniendo contratada una empresa para realizar el seguimiento del medio natural y los programas de conservación y mantenimiento básicos, con dos personas en las islas todo el año. Las solicitudes para realizar actividades científicas en las Islas han de dirigirse al Ministerio de Medio Ambiente, pero la concesión requiere la previa conformidad del Ministerio de Defensa, según el art. 2 del mencionado RD 1115/82; vid. *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, 16 pp.

única Administración efectiva sobre todos estos territorios<sup>116</sup>. Donde además plantean serios problemas el reconocimiento y delimitación de espacios marinos y de aguas jurisdiccionales<sup>117</sup>, la jurisdicción interna española aplicable<sup>118</sup> –aparte de la militar<sup>119</sup>–, la no previsión legal de actuación administrativa<sup>120</sup>, o de protección del medio ambiente en los Peñones de Alhucemas y Vélez.

La propuesta por tanto es, en primer lugar, sencillamente, encarar el problema de los territorios de España en África, mediante una hipotética decisión estratégica española que graduara dichos territorios, confirmando claramente el estatuto jurídico diferenciado, por una parte, de los peñones, islas e islotes; y por otra parte, de las dos Plazas de soberanía, Ceuta y Melilla<sup>121</sup>. Claro que esto no es una novedad, pues tradicionalmente se diferenciaba entre los Presidios o Plazas “mayores” y “menores”<sup>122</sup>. Pero si bien hoy Ceuta y Mellilla tienen un estatuto jurídico como Ciudades

---

<sup>116</sup> MARIÑAS OTERO habla de las “peculiaridades políticas sociales y administrativas de las plazas Menores, que rompen los esquemas orgánicos propios del resto del territorio español” y que “con un desinterés y olvido social lamentable las funciones y servicios públicos que el Estado y las Administraciones públicas ejercen sobre todos los puntos de España no se ejercitan sobre estos enclaves carentes de propalación fija”, por lo que el Ministerio de Defensa ha asumido “la ordenación de estos pequeños territorios, a través de técnicas administrativas, en cuya base están los conceptos jurídico-públicos de tutela orgánica y demanio militar, que se han resuelto en la ejecución de servicios públicos tan esenciales como la sanidad pública, la conservación del patrimonio histórico, la protección del medio ambiente, etc.”, *loc. cit.*, pág. 143. El mismo MARIÑAS refiere en pág. 164 cómo la dureza del medio hizo en 1987 abandonar a los técnicos administrativos del ICONA los programas de estudio y laboratorio permanente; ya se ha referido en la Nota anterior que en la actualidad una empresa contratada realiza para Parques Nacionales las labores de seguimiento de los programas.

<sup>117</sup> Aunque no se han establecido por España ni se reconocen por Marruecos aguas jurisdiccionales, los destacamentos militares establecen una “zona de seguridad” de 500 metros en torno a las islas y en el mar interior de las Chafarinas, PALAU CUEVAS, *loc. cit.*, pp. 257-ss.

<sup>118</sup> PALAU refiere el caso del hallazgo de 7.000 Kgs. de hachís en una de las Islas Chafarinas, *loc. cit.*, pág. 262.

<sup>119</sup> Ver por ejemplo la intervención del Juzgado Togado Militar por insubordinación de once soldados del Grupo de Regulares 52 con destino en Chafarinas, en la *Nota de Prensa del Ministerio de Defensa* de 16.05.2005; igualmente, la noticia de la Sentencia en este asunto del Tribunal Militar Territorial segundo de 13.10.2006 en *El País* de 15.01.2007.

<sup>120</sup> Ver PALAU CUEVAS, *loc. cit.*, pp. 259-261.

<sup>121</sup> Unos interesantes antecedentes, que incluyen las posibilidades barajadas por España para el canje, voladura y/o abandono de los Peñones e islas, en M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza...cit.* pp. 108-110. En general su particular aportación a este debate puede consultarse en esta *op. cit.*, vid. pp. 16-29.

<sup>122</sup> Según MARIÑAS OTERO, a partir de la Conferencia de Algeciras “se comenzaron a distinguir dos Plazas Mayores: Ceuta y Melilla, calificándose el resto de las posesiones españolas costeras como ‘Menores’”, ofreciendo este autor la relación de las mismas, *loc. cit.*, pág. 141. Por su parte MANERA señala que la secular “Política de Peñones” como línea de conducta estratégica para seguridad de las costas españolas ante las acciones piráticas berberiscas “tuvo, a su vez, dos facetas, según la naturaleza de las posiciones ocupadas, la de plazas o bases navales, cuando estaban situadas en el continente y encerraban una población de cierta consideración, y la de peñones cuando se trataba de islas o isletas cercanas a la costa más fáciles de defender”, *loc. cit.*, pág. 146.

Autónomas, las plazas menores nunca han tenido una clara regulación<sup>123</sup>, con déficit regulador aún más llamativo desde la entrada en vigor de los Estatutos de las dos Ciudades, que han dejado a Islas y Peñones, por exclusión, dependiendo única y directamente del Gobierno Central. Por lo que sí sería novedoso establecer legalmente un marco jurídico unificado para estas posesiones españolas.

Además, un diferente régimen jurídico interno para las islas y Peñones tendría un efecto de compartimentación legal y política; ayudando por ejemplo a prevenir que, de entrada, una eventual crisis o cuestionamiento de estos territorios afectara automáticamente a Ceuta y Melilla.

Y, en segundo lugar, aunque a todo el territorio de España le es de aplicación el Derecho UE, sí podría ser una novedad especificar la normativa europea aplicable a las islas y peñones, posteriormente asociando de alguna forma institucional a Marruecos en la aplicación de estas normas; por ejemplo mediante un Comité de coordinación de la aplicación transfronteriza de las normativas medioambientales de Marruecos, España y la UE a estas islas y peñones y su entorno –sin incluir a Ceuta y Melilla-. De hecho en materia medioambiental ya se aplica normativa europea en las Chafarinas<sup>124</sup>; precisamente la delicada cuestión territorial ya ha incidido negativamente en el refuerzo de la protección internacional medioambiental de las Islas Chafarinas<sup>125</sup>, de altísimo valor ecológico<sup>126</sup>, siendo en cualquier caso necesaria la coordinación con nuestros vecinos para asegurar esta protección<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> Para MARIÑAS, la naturaleza de la ordenación jurídica de las Plazas Menores “todavía no ha sido planteada con rigor”, *loc. cit.*, pág. 143.

<sup>124</sup> Nos señala el referido *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006* que el Refugio Nacional de Caza es un espacio natural protegido designado en 1.989 como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) al amparo de la Directiva 79/409/CEE (Espacio incluido en la Red Natura 2000 de espacios europeos objeto de especial protección) y ha sido propuesto para ser elegido como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) conforme a la Directiva 92/43/CEE, transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, en pp. 1-2.

<sup>125</sup> Podemos leer en el referido *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas* que “La declaración de las Islas Chafarinas como Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM-SPAMI), promovida en 2003, finalmente no prosperó por causas no atribuibles a sus cualidades naturales, aunque la candidatura había sido aprobada en el plano técnico”, especificando que “La Secretaría del Convenio de Barcelona (Protocolo sobre zonas especialmente Protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, ratificado por España en Noviembre de 1998 y publicado el instrumento de ratificación en el *B.O.E.* de 18.12.1999) arguyó que siendo un área transfronteriza o sometida a una cuestión territorial entre los Reinos de España y Marruecos, la proposición como ZEPIM-SPAMI había de ser formulada conjuntamente”, en pág. 2.

<sup>126</sup> MARIÑAS OTERO refiere que el interés de los medios científicos españoles por la fauna de las Chafarinas arranca desde su misma ocupación en 1848, *loc. cit.* pág. 163., y en general sobre la importancia ecológica de estas islas en pp. 162-ss.

<sup>127</sup> El referido *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas*, señala que “la principal meta deseable sería lograr el reconocimiento internacional consensuado en primer y principal lugar con Marruecos, de Chafarinas como un espacio natural protegido...”, en pág. 16.

En esta estrategia, un cierto acuerdo político –no necesariamente instrumentado mediante Tratado Internacional<sup>128</sup>– con Marruecos sobre dicha cooperación en este grupo de territorios de España con estatuto interno diferenciado y de alguna forma vinculado a la Unión Europea, extraería de la dinámica puramente bilateral esta cuestión territorial, incorporando así un cierto factor de estabilidad para estos territorios. En este contexto, por ejemplo, el acuerdo y potenciación bilateral con Marruecos sobre la utilización para los Peñones e Islas norteafricanos de los medios de cooperación transfronteriza que novedosamente aporta la Nueva Política de Vecindad europea con el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación<sup>129</sup> –desarrollando una cooperación fronteriza ya esbozada por el Programa Interreg del FEDER y los Programas MEDA– podría continuar los pasos en la dirección correcta, que no puede ser otra que la de ofrecer un futuro de estabilidad al aspecto más problemático y voluble de estas complejas relaciones bilaterales.

En realidad, cualquier iniciativa española sobre los territorios de soberanía en África sería importantísima para unas relaciones bilaterales que, en suma, reflejan una de las más cardinales contradicciones del mundo contemporáneo<sup>130</sup>. Además significaría una apuesta decidida por transformar la dinámica separadora del Estrecho por un área compartida de valores e intereses<sup>131</sup>. Y es que, en definitiva, los dos Estados tienen una especial responsabilidad en desarrollar y robustecer esta faceta propia y común del *encuentro* euromediterráneo, en el que es ineludible la peculiar dimensión hispanomarroquí.

---

<sup>128</sup> Tenemos ya cierta experiencia con el Reino Unido en la serie de acuerdos sobre Gibraltar, mediante acuerdos no normativos, *gentlemen's agreements* o instrumentos y documentos de *soft law* con los que se ha tratado desde hace decenios, mediante Declaraciones y Comunicados conjuntos, establecer soluciones de cooperación práctica entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar. Puede verse sobre los últimos acuerdos, I. GONZALEZ GARCIA “Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro Tripartito de Dialogo”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9, 2005; también podría verse A. del VALLE, “Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar - la apuesta por la normalización”, *ARI*, nº 107/2006 de 19.10.2006, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 37, noviembre 2006, pp. 23-27.

<sup>129</sup> I. MARTÍN, “La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental”, Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005.

<sup>130</sup> M. CAJAL “De la Conferencia de Algeciras a la Alianza de Civilizaciones”, en *España y Marruecos en el Centenario....cit.*.

<sup>131</sup> Pueden verse los análisis de M. BEN ALLAL « La notion de « Estrecho compartido »: visions actuelles » y de J. REMACHA TEJADA « Le Détroit de Gibraltar comme zone frontalière », ambas en el libro *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar – Les dimensions.... cit.*, respectivamente pp. 39-47 y 327-334.