

Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa

*Alejandro del Valle Gálvez **

Tema: Los territorios de España en la costa africana son objeto de cíclicas reivindicaciones por Marruecos que afectan negativamente a las relaciones bilaterales hispano-marroquíes.

Resumen: El estatuto de las ciudades, islas y peñones de España en África es problemático, particularmente por lo que hace a las islas y peñones. En general, la posición de España sobre las reivindicaciones territoriales marroquíes ha sido reactiva, por lo que ha cedido la iniciativa siempre a Marruecos. En este ARI se propone que España tome una doble iniciativa: (1) diferenciar los estatutos entre las ciudades, por una parte, y los peñones e islas, por otra, con un desarrollo normativo interno específico para este último bloque de territorios; y (2) involucrar a la UE y eventualmente a Marruecos en la gestión medioambiental de las islas y peñones. De esta forma, la UE podría actuar de factor externo dulcificador de los temas territoriales bilaterales, que son los potencialmente más peligrosos para las complejas relaciones hispano-marroquíes.

Análisis:

Una relación bilateral conflictiva, condicionada por la UE

Los incidentes de Agosto de 2010 en la frontera de Melilla¹ –que, junto a otros sucesos, llevaron a la anormal situación de un año sin embajador de Marruecos en Madrid– volvieron a poner de relieve los cíclicos problemas que las posesiones de España en la costa africana provocan en las relaciones con nuestro vecino del sur. Es cierto que las relaciones entre España y Marruecos –dos sociedades muy diferentes culturalmente, con malentendidos y aprensiones colectivas–² han sido tradicionalmente conflictivas y complejas, desde la independencia de este país en 1956, con ciclos de mayor o menor cooperación y conflicto. Estos ciclos tendrían 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, la crisis de 2001-2003 y la normalización iniciada en 2004, que ha llevado a la existencia hoy de una intensa colaboración bilateral con múltiples grupos de trabajo y comisiones mixtas en muy diferentes ámbitos.

* *Catedrático de Derecho Internacional Público, Cátedra Jean Monnet de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz*

¹ *Comunicado 58-2010 del 2/VIII/2010 del MAEC en respuesta al comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores de Marruecos sobre un incidente ocurrido en el paso fronterizo de Tarhana en Melilla,* <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/58comunicado20100802.aspx>.

² *Expresión del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, del 4/VII/1991, BOE del 26/II/1993, Principio General 8,* <http://www.boe.es/boe/dias/1993/02/26/pdfs/A06311-06314.pdf>.

De hecho, la mayoría de los aspectos conflictivos de las relaciones bilaterales han sido mediatizados por la participación de España y Marruecos en la UE, España como miembro desde 1986, Marruecos con un estatuto particular o especial, actualmente “Avanzado”. Esta involucración de la UE en lo que anteriormente eran temas puramente bilaterales –como, por ejemplo, los acuerdos de pesca– ha llevado a una sensible reducción de la conflictividad y, por tanto, ha aportado una mayor estabilidad a las relaciones en muchas temáticas.

Con todo, los temas territoriales permanecen enquistados en lo más profundo de estas relaciones, y pueden provocar –como ocurrió en 2002 con el conflicto de Perejil– una súbita escalada de conflictividad bilateral.

Los territorios en África, diversidad y terminología

España posee títulos jurídicos de soberanía, de diversa naturaleza, sobre determinados territorios en África, y que son objeto de permanente reivindicación marroquí. Se trata de la Ciudad de Ceuta, la Ciudad de Melilla, el Peñón de Vélez de la Gomera, el Peñón de Alhucemas y las Islas Chafarinas.

A estas plazas, islas y peñones se suele unir el cuestionado islote de Perejil/Toura o Leila, cercano a Ceuta. Sin embargo, Perejil debe ser dejado al margen de este análisis territorial, ya que 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. Pero, sobre todo tras los penosos incidentes de 2002, tiene desde ese año un régimen especial de no ocupación, con un nuevo estatuto internacional, al ser ahora reconocido por ambos Estados como un “territorio en disputa”.³

Por otra parte, las pretensiones marroquíes repercuten en la ausencia de delimitación de espacios marítimos, en particular en el Estrecho de Gibraltar, al estar la delimitación de estos espacios directamente vinculada a la presencia de las plazas y peñones referidos.

Estos territorios son conocidos bajo categorías y denominaciones diferentes. En realidad, se trata de territorios de muy distinta condición, pues tenemos junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, un peñón integrado en la costa marroquí (Vélez), otro peñón (que en realidad son tres islas en una bahía, Alhucemas) y un conjunto de islas cerca de la costa mediterránea marroquí y argelina (Chafarinas).

Para estas áreas del territorio español, las denominaciones que se utilizan son muy variadas, en ocasiones para referirse indistintamente a todos los territorios. Evidentemente, el uso de una u otra denominación no es cuestión neutral, y algunas arrastran la carga histórica, sobre todo militar, de estos territorios; en particular el término “presidios”, en ocasiones diferenciando los presidios mayores de Ceuta y Melilla, y los presidios menores de Vélez, Alhucemas y Chafarinas; “presidio”, prácticamente en desuso, hacía referencia a fortaleza que cumplía entre otras la función de cumplimiento de penas o de confinamiento.

Una denominación muy extendida como denominación genérica, aunque improcedente, es la de “enclaves”; su uso no es correcto jurídicamente, ya que un enclave debe estar completamente rodeado por el territorio de otro Estado, sin otra comunicación exterior

³ *Comunicado de prensa conjunto hispano-marroquí del 22/VII/2002*, hecho público por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores.

que a través de ese Estado: la apertura al mar de las ciudades, islas y peñones, contiguos al territorio español, las excluye de este calificativo, que es aún menos apropiado legalmente si se completa como “enclave colonial”. En fin, aunque hoy constituyen un pleonismo, ha sido común –así la Constitución española de 1931– referirse a las plazas y territorios “de soberanía”, probablemente para referirse a estas ciudades con estatuto diferente al de otras plazas o ciudades del protectorado español que no formaban parte del territorio nacional.

Marruecos, por su parte, utiliza indistintamente una batería de términos que subrayan un componente negativo o de ocupación ilegítima –enclaves, enclaves coloniales, presidios y territorios marroquíes bajo dominación colonial– o refiriéndose a las ciudades marroquíes e islas usurpadas, ocupadas o expoliadas en el norte del reino.

Además, Marruecos reivindica la existencia de un “contencioso territorial” con España, pretendiendo la retrocesión o al menos la revisión del estatuto de estos territorios.

Denominar el conjunto de los territorios de España en África como “ciudades, islas y peñones de España en el norte de África”, permite visualizar las situaciones diferenciadas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, por una parte; y la de los peñones e islas de Vélez de la Gomera, Alhucemas y Chafarinas, por otra parte.

La evolución de los planteamientos de España y de Marruecos

Para España la mayoría de estos territorios forman parte del Reino desde su constitución como Estado, con presencia efectiva y continuada, y aunque en algún período histórico se ha cuestionado internamente su españolidad o propuesto su abandono, el planteamiento constante es el de pertenencia plena al Reino, cuyo territorio no está definido en la Constitución de 1978. Mantienen por tanto el mismo estatuto desde su integración en la Corona (por diversos modos de adquisición del título de soberanía, de origen histórico, cesión, conquista y ocupación de estos territorios, entre los que no figura una previa cesión por la entidad soberana preestatal marroquí); razón por la cual esta condición de parte del territorio nacional no se vio afectada por la existencia del Protectorado.

Hay que señalar que, jurídicamente, la posición española con sus diversos títulos de adquisición de soberanía y tratados de límites fronterizos de los siglos XVIII, XIX y XX, es sólida en Derecho Internacional, y de hecho nunca han sido territorios considerados internacionalmente como colonias o territorios no autónomos. Pese a la diversidad de los títulos de soberanía y de la naturaleza de los diferentes territorios, España mantiene una posición idéntica sobre todos ellos.

Para Marruecos, la no aceptación de sus fronteras fundacionales de 1956 es la consecuencia de un nacionalismo con componentes de irredentismo territorial, en busca de la consecución de las fronteras “históricas” y su “unidad natural” en un “Gran Marruecos”; en este sentido, la Constitución marroquí de 2011 (art. 42) se refiere a las “fronteras auténticas” del Reino de Marruecos. Este planteamiento identitario conlleva una permanente reclamación territorial hacia España, en búsqueda de la integridad territorial (tras Tarfaya, Sidi Ifni y el Sáhara), lo que supone que estos territorios deban volver algún día a la “madre patria” marroquí. Para Marruecos los tratados firmados antes de su independencia son el resultado de una política de fuerza micro-imperialista, por lo que en Derecho interno ha adoptado normas que no reconocen la soberanía ni jurisdicción territorial o marítima española de los territorios en la costa africana; tenemos

un ejemplo reciente en la Declaración efectuada al ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, recordando la marroquinidad de estos territorios y el no reconocimiento de la “ocupación” española de los mismos, lo que motivó una Comunicación española sobre esta Declaración.⁴

El planteamiento jurídico-político puramente descolonizador, reivindicando las “últimas colonias en África”⁵ no parece hoy activo. Es cierto que recurrentemente Marruecos ha reivindicado desde 1960 en distintos foros de la ONU su reclamación sobre Ceuta, Melilla y otros territorios. Sin embargo, si Ifni y el Sáhara español fueron incluidos en la lista de territorios no autónomos y por descolonizar, en cambio, las ciudades, islas y peñones nunca han entrado en dicha lista. Marruecos lo intentó formalmente en 1975, aunque el Comité no respondió a esta solicitud, que quedó frustrada; y desde entonces no ha vuelto a plantear abiertamente una solicitud de descolonización ante el órgano competente de la ONU, aunque puede reactivarla en cualquier momento y recabar los apoyos internacionales obtenidos en su día (OUA/UA, Liga de Estados Árabes y Unión Parlamentaria Árabe). En cualquier caso, en el marco del Derecho Internacional, parece jugar más el principio de integridad territorial, reclamado por Marruecos y por España al mismo tiempo, que el principio de libre determinación de los pueblos coloniales.

Es interesante destacar que una línea estratégica de la política exterior marroquí ha consistido en comparar las situaciones de Gibraltar con las de Ceuta y Melilla; pero esta comparación parece ahora abandonada. Se trata probablemente de una consecuencia colateral del desarrollo del gobierno autónomo gibraltareño y de la constatación de la necesidad de la autodeterminación interna en las negociaciones hispano-británicas, problemática que probablemente no es de interés proyectar tal cual sobre Ceuta y Melilla.

La reivindicación marroquí reiteradamente ha manifestado que busca una solución por medios pacíficos y no por la fuerza, en negociación bilateral con España. Aunque esta línea se rompió con la ocupación militar de Perejil en julio de 2002, parece recuperada en la fase actual de las relaciones, en la que Marruecos apuesta por un “diálogo honesto, franco y abierto sobre el futuro” que “garantice nuestros derechos de soberanía y que tenga en cuenta los intereses de España”, como afirmó el Rey Mohamed VI en 2007. En cualquier caso, España siempre se ha opuesto a tratar bilateralmente la temática territorial con Marruecos en negociaciones directas sobre las ciudades y, en particular, rechazando la creación de la “célula de reflexión” propuesta por el rey Hassan II en enero de 1987 y reiterada en la ONU en 1995.

En la evolución histórica, la entrada de España en las Comunidades Europeas/UE y la aplicación del Derecho comunitario en Ceuta y Melilla, expresamente previstas en el Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas (Arts. 25 y 155 del Acta de Adhesión y Protocolo nº 2), ha objetivamente reforzado la condición de estos territorios bajo soberanía española. Por lo que hace a las islas y peñones, aunque no se mencionaron en el Acta de Adhesión, forman parte de la UE desde el momento de la integración del “Reino de España”, por lo que al conjunto de los territorios se aplica el Derecho Comunitario, con especificidades. Además, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha determinado la aplicación al territorio del Reino de España (y por tanto también a todos sus territorios en el norte de África) de la cláusula de defensa mutua del Art. 42.7 TUE, lo que abre el paraguas de protección ya existente en el marco de la OTAN a Ceuta

⁴ BOE nº 274 del 13/XI/2009, pp. 95491-95492, Comunicación de España del 10/IX/2008, relativa a la declaración formulada por Marruecos el 31/V/2007.

⁵ Intervención del presidente de gobierno marroquí en la Asamblea General de la ONU, 29/IX/1995.

y Melilla. Igualmente, la adquisición del Estatuto de Autonomía de las ciudades en 1995 ha reforzado su particular condición en el seno de la organización territorial española.

Lo cierto es que Marruecos parece preferir ahora el término “anacronismo” para reclamar la finalización de la ocupación española, en lugar de “descolonización”, si bien en ocasiones utiliza mediáticamente el comparativo colonial: así en noviembre de 2007 con motivo de la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla, el primer ministro de Marruecos se refirió a la descolonización pendiente, comparando la Palestina ocupada con las ciudades de Ceuta y Melilla y las islas mediterráneas.

Por tanto, hay que contar con que siempre, dado el planteamiento territorial marroquí en el que la recuperación de Ceuta y Melilla es un “objetivo nacional”, se tratará de un tema abierto, y condicionado por factores internos e internacionales, abocado a provocar períodos de conflicto y cooperación en nuestras relaciones bilaterales con Marruecos, aparte de su utilización por Marruecos como medio de presión al hilo de otros asuntos. En este orden de ideas, hemos de asumir en la actualidad y previsible futuro un planteamiento marroquí que conjuga la reivindicación simbólica y, al mismo tiempo, la cooperación con España. Ejemplo de este planteamiento podríamos verlo en las protestas referidas por la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla en 2007, seguidas a los pocos meses de la IX Reunión de Alto Nivel, con la celebración del calificado como mayor acuerdo financiero jamás suscrito por España.

Y aunque los planteamientos de Marruecos no van a alterarse, en el caso de España se puede introducir una dimensión diferente de acción exterior para incorporar estabilidad y seguridad en este decisivo componente de las relaciones bilaterales.

Separar el estatuto legal de las ciudades, del de las islas y peñones

La estabilidad hispano-marroquí en estos temas territoriales sólo puede venir de la mano de alternativas que exploren iniciativas, en un tema muy incómodo para España, pero que dada la reivindicación permanente marroquí, España puede y debe afrontar. En este campo se han barajado académica y políticamente muchas hipótesis.

La que en estas líneas se propone es la de diferenciar los territorios legalmente en dos bloques, y la de introducir en la gestión de uno de ellos a la UE, y, eventualmente, a Marruecos.

Así, se trataría en primer lugar de llevar a cabo unilateralmente un replanteamiento interno de nuestros territorios en África, diferenciando los estatutos internos, por una parte, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que son ya entes territoriales *sui generis* con un estatuto particularizado –y que no es formalmente el de Comunidades Autónomas–, y, por otra parte, de los peñones e islas (Vélez de la Gomera, Alhucemas y Chafarinas, Perejil excluido), sin estatuto legal evidente.

Este punto de partida obedece a la realidad jurídico-política diferente de ambos bloques de territorios y a una urgente necesidad de actuación española, pues el “bloque” de los peñones e islas tienen un estatuto internacional delicado y una muy endeble regulación en Derecho interno español.

En efecto, la posición española tiene un flanco discutible o polémico en el estatuto internacional de los peñones e islas. En particular, e independientemente de su manifiesta vulnerabilidad, plantean inconvenientes graves de delimitación terrestre –en el caso del Peñón de Vélez la creación de un istmo de arena en 1934 creó un problema de delimitación fronteriza por tierra con Marruecos– y marítima. A esto se añade una de por sí difícil explicación y justificación política, habida cuenta de su proximidad a la costa marroquí (Islas Chafarinas a dos millas de la costa, y Peñón de Alhucemas con sus dos islotes deshabitados a una distancia entre 200 y 800 metros de tierra firme), o incluso su integración en el mismo territorio terrestre (caso del Peñón de Vélez), aparte de la inexistencia de actividad económica ni población civil, y hoy única presencia militar. Aunque estas evidencias geográficas y militares tienen buena defensa desde el Derecho, la lógica de los medios de comunicación y de los foros intergubernamentales puede ir en contra de la lógica jurídica que España pueda esgrimir.

Pero, sobre todo, las islas y peñones son un caso único en España, pues tienen un indefinido estatuto jurídico interno. No sólo la Constitución no los menciona, sino que están completamente fuera de la organización territorial del Estado –autonómica, provincial, municipal y de las Ciudades Autónomas– con expresa exclusión en 1995 de las Leyes Orgánicas que aprobaron los Estatutos de Ceuta y de Melilla.⁶ Así, el déficit regulador es 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. En realidad, se trata de territorios que no figuran explícitamente como “españoles” o “de España” en ningún texto relevante, siendo áreas del territorio que integran el Reino, administradas directamente por el gobierno/administración central.

Sin duda, la regulación más detallada es (o era) la militar, pero incluso aquí se observa un progresivo retraimiento normativo de Defensa en su regulación, que ya no contempla expresamente a las islas y peñones. No obstante, es cierto que las Islas Chafarinas tienen la especificidad normativa de constituir un Refugio Nacional de Caza,⁷ que tras ser administrado por el ICONA, hoy lo es por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, quien gestiona la administración, conservación y uso público desde Madrid. Pero en la práctica es el Ministerio de Defensa la única administración efectiva y sobre el terreno sobre todos estos territorios.

Este vacío regulador en Derecho español de los peñones e islas provoca incertidumbre en muchos ámbitos: el reconocimiento y delimitación de espacios marinos y de aguas jurisdiccionales o de seguridad, la jurisdicción interna española aplicable –aparte de la militar– y la no previsión legal de actuación administrativa o de protección del medio ambiente en los peñones de Alhucemas y Vélez.

Así, para encarar estratégicamente el problema de los territorios de España en África, primero debería confirmarse claramente un estatuto jurídico diferenciado de los peñones, islas e islotes, con un nuevo régimen común regulador para Vélez, Alhucemas y Chafarinas; quedaría así contrapuesto a lo anterior, el estatuto diferente que de hecho actualmente poseen las dos Ciudades Autónomas.

⁶ Se suprimieron las referencias a Perejil y al Peñón de Vélez del Art. 2 del Estatuto de Ceuta, tras la Nota Verbal marroquí del 5/1/1987, que ya no aparecen en la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo (BOE nº 62 del 14/III/1995); también se suprimieron las referencias a las Islas Chafarinas y a Alhucemas en el Estatuto de Melilla (Ley Orgánica 2/1995 de 13 de marzo, BOE nº 62 del 14/III/1995).

⁷ Creado por el RD 1115/82, BOE nº 130 del 1/VI/1982.

Además, un diferente régimen jurídico interno para los peñones e islas tendría un efecto de compartimentación legal y política; ayudando, por ejemplo, a prevenir que, de entrada, un pequeño incidente, eventual crisis o cuestionamiento de estos territorios “menores” afecte directa y automáticamente a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, al no tener España claramente diferenciado el estatuto territorial interno de las islas y peñones en África.

La involucración de la UE

En segundo lugar, la separación de regímenes puede abrir la vía a la intervención de alguna forma de la UE en las islas y peñones, pues el marco interno diferenciado podría permitir una actuación de la UE específica, en particular en materia de medio ambiente. Incluso podría por hipótesis contemplarse una cierta asociación institucional de Marruecos en la gestión y 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, dado su altísimo valor ecológico, pues es un espacio natural protegido designado en 1989 como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) al amparo de la Directiva 79/409/CEE. Además, desde 2006 es un Lugar de Interés Comunitario (LIC).⁸

Pero la temática territorial ya ha incidido negativamente en una mayor protección de Chafarinas, pues su constitución como Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM-SPAMI), promovida en 2003, fue rechazada, argumentando la Secretaría del Convenio de Barcelona⁹ que esta propuesta debía de ser formulada conjuntamente, por ser un área transfronteriza o sometida a una cuestión territorial; se trata de la evidencia de la necesidad de articular una cooperación con Marruecos, aunque sólo sea a efectos de protección medioambiental de estas islas. Igualmente nos encontramos con otro ejemplo de afectación negativa de la protección del medio ambiente en la decisión de excluir las Chafarinas del borrador de la Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente que establece la primera red de protección de aves marinas.¹⁰

Pero una estrategia de participación de la UE en la gestión compartida –sin afectar a la soberanía española– necesita, claro, un cierto acuerdo político con Marruecos. Sin embargo, éste no requiere forzosamente de tratados internacionales; tampoco es necesario acudir al instrumental de *soft law* que hemos desarrollado con el Reino Unido para el caso de Gibraltar, y con los que se ha tratado, mediante declaraciones y comunicados conjuntos, de establecer soluciones de cooperación práctica. Basta acudir a los medios que nos proporciona la Política Europea de Vecindad para desarrollar una cooperación transfronteriza en el marco de la acción exterior de la UE con el socio privilegiado que es Marruecos. De hecho, existe una tradición de cooperación transfronteriza en el marco europeo a través de varios Programas (MEDA, INTERREG, principalmente), en particular desde Andalucía.

⁸ Conforme a la Directiva 92/43/CEE, transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, designándola la Comisión europea como LIC (ES6300001) en julio de 2006.

⁹ Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, ratificado por España en Noviembre de 1998, *BOE* del 18/XII/1999.

¹⁰ http://www.marm.es/es/biodiversidad/participacion-publica/PP_borrador_orden_zeпа_marinas.aspx.

El marco actual de la cooperación transfronteriza con Marruecos viene constituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que es el que permite encuadrar programas operativos conjuntos de cooperación. En este marco se nos ofrecen instrumentos y procedimientos de cooperación y gestión compartida, que de hecho están aplicándose en el Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013, en el que participa España pero no Marruecos.¹¹ Este instrumental y estructura de gestión y administración común del IEVA son particularmente de interés para eventualmente localizar una cooperación hispano-marroquí medioambiental – materia que es prioritaria en el IEVA– en las islas y peñones.

Precisamente las cuestiones territoriales parecen ser las que han impedido que Marruecos acepte colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España (Proyectos Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur) en este marco de la IEVA. Los programas no fueron presentados en plazo, probablemente tanto por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte, como por las salvedades de la Comisión respecto a las regiones del Sáhara en el proyecto del Sur de Marruecos. Las dotaciones fueron entonces reconducidas¹² al instrumento FEDER del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-2013.¹³

Estas experiencias demuestran que Marruecos está dispuesto, por cuestiones territoriales, a renunciar a la cooperación con España y con Europa, ya en el marco internacional de protección del medio ambiente, ya en el marco UE de Vecindad y Cooperación transfronteriza. Igualmente que España renuncia a articular medidas internas de protección del medioambiente en “el territorio jurisdiccionalmente español en el Norte de África”¹⁴ por razón de las reclamaciones marroquíes sobre estos territorios.

Precisamente, una mayor claridad de la posición legal interna sobre las islas y peñones y una abierta propuesta española de cooperación conjunta podría cambiar esta situación, y permitir una específica cooperación bajo normativa europea, iniciativa española que podría incluso llevar a crear un instrumento específico *ad hoc* para esta puntual cooperación transfronteriza hispano-marroquí. Esto podría permitir focalizar una actuación específica de cooperación y gestión común, por ejemplo, medioambiental, en las islas y peñones, lo que introduciría la novedad de un vector de intervención europea en lo que hasta ahora es una pura cuestión territorial bilateral. De esta forma, podría promoverse con Marruecos una específica cooperación en este grupo de territorios de las islas y peñones de España con estatuto interno español diferenciado y de alguna forma vinculado a la UE. Esta cooperación –no con las ciudades, sino con las islas y peñones– extraería de la dinámica puramente bilateral este aspecto de la cuestión territorial, incorporando así un cierto factor añadido de estabilidad para estos territorios.

¹¹ Aunque está prevista su intervención, Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, del 14/VIII/2008. Marruecos se ha adherido al Programa pero no ha firmado el Convenio de financiación (www.enpicbcmmed.eu).

¹² Para no perder las dotaciones financieras y permitir la continuidad de la cooperación anterior 2000-2006, principalmente del Programa INTERREG III-A España-Marruecos, que incluye el Proyecto de la Creación de la Reserva de la Biosfera Transcontinental CRBT Andalucía-Marruecos, presentada a la UNESCO como primera reserva transcontinental del mundo, www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web.

¹³ www.poctefex.eu.

¹⁴ Expresión del Consejo de Estado, “Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la administración general del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegida”, Informe nº E 2 /2005 del 19/VII/2006, p. 31.

Conclusión: Las pretensiones marroquíes otorgan a nuestros territorios en África un condicionante conflictivo único en nuestra política exterior. El caso de Perejil ilustra la sorprendente facilidad con que Marruecos y España asumieron tanto el empleo de fuerza armada como los consiguientes riesgos de escalada. La cuestión territorial confiere además una permanente inseguridad e inestabilidad al conjunto de las relaciones hispano-marroquíes. No obstante, la estrategia española –incluida la Estrategia Española de Seguridad–¹⁵ no parece ser la de encarar explícitamente y sin complejos el problema.

En nuestra opinión, tomar la iniciativa legal de regular diferenciadamente nuestros territorios en África, y de involucrar a la UE –y en su caso a Marruecos– en el ejercicio de ciertas funciones en estos territorios, puede ofrecer un futuro marco de cooperación y estabilidad en las relaciones hispano-marroquíes.

La compartimentación normativa de las ciudades, islas y peñones en dos bloques con estatutos diferentes, podría ofrecer respuestas diferenciadas ante las reclamaciones marroquíes: si hoy por hoy la posición española sobre Ceuta, Melilla, islas y peñones es muy similar, un deslinde de territorios en la costa africana podría llevar a afrontar el espinoso pero inevitable aspecto de la reivindicación territorial marroquí, por una parte aislando la situación de las Ciudades Autónomas, plenamente integradas en la estructura autonómica, y, por otra parte, ofreciendo un marco de cooperación focalizado en islas y peñones, con intervención europea.

Esta propuesta permitiría a España tomar la iniciativa en estas cuestiones, en lugar de la política tradicionalmente seguida, que es reactiva: posición inmóvil a la espera de acontecimientos que luego obligan a una reacción y escalada. El tradicional planteamiento español no afronta la realidad de que se pueden producir cambios en la situación de las dos ciudades, por ejemplo, con la reconversión y modificación de sus respectivos Estatutos en Comunidades Autónomas (como prevé la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución) o con el traspaso de alguna competencia de gestión sobre las islas y peñones. Y que, de todas formas, dado el carácter esencial para la identidad marroquí de esta reclamación, el tema será objeto de reivindicaciones y escenificaciones constantes, con el riesgo de potenciales conflictos. Además, esta problemática territorial puede verse fácilmente contaminada por otros factores internos o internacionales, como la evolución de la situación del Sáhara o la puesta en marcha del nuevo proceso de “regionalización” en Marruecos, sin olvidar el impacto de la evolución de las controversias sobre Gibraltar, referente diferente pero inevitable.

La secuencia histórica de las relaciones bilaterales con Marruecos nos indica que la involucración de la UE en determinados temas dulcifica las asperezas bilaterales, haciendo descender la conflictividad hispano-marroquí allí donde entra el Derecho de la UE. Se trataría, por tanto, de introducir el aspecto territorial –que es el más conflictivo– en esta dinámica y, dentro de los temas territoriales, seleccionando los peñones e islas que ofrecen el flanco más problemático, planteando un marco nuevo y de futuro a estos fragmentos de Estado que cambie el sentido político y estratégico de su mantenimiento por España que, hoy por hoy, únicamente parece ser el de barbacana política de Ceuta y Melilla ante las reivindicaciones marroquíes. En suma, esta alternativa persigue una inteligencia de involucración de otros actores y de disminución de riegos, lo que puede

¹⁵ *Estrategia española de Seguridad- una responsabilidad de todos*, aprobada por el Consejo de Ministros el 24/VI/2011.

plantear un futuro de mayor estabilidad al aspecto más problemático y voluble de nuestras complejas relaciones bilaterales con Marruecos.

Alejandro del Valle Gálvez

Catedrático de Derecho Internacional Público, Cátedra Jean Monnet de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz